

RIVISTA TRIMESTRALE
DELLA SCUOLA DI PERFEZIONAMENTO
PER LE FORZE DI POLIZIA

Periodico trimestrale
di Dottrina, Legislazione e Giurisprudenza

Anno 2022, n. 2

SOMMARIO

<i>Editoriale – a cura del Gen. D. CC Giuseppe La Gala</i>	<i>Pag.</i>	5
<i>Parte I – Interventi</i>	»	9
<i>Giuseppe La Gala - Intervento del Direttore della Scuola di Perfezionamento per le Forze di Polizia tenuto il 24 giugno 2022 in occasione della cerimonia di chiusura dell'anno accademico 2021-2022</i>	»	11
<i>Luciana Lamorgese - Intervento del Ministro dell'Interno tenuto il 24 giugno 2022 in occasione della cerimonia di chiusura dell'anno accademico 2021-2022 della Scuola di Perfezionamento per le Forze di Polizia</i>	»	18
<i>Paola Severino - La formazione nella Pubblica Amministrazione: una sfida per l'Italia del futuro</i>	»	21
<i>Parte II – Articoli e Saggi</i>	»	29
<i>Giuseppe Testai - Le indagini patrimoniali nel contrasto alla criminalità e al terrorismo</i>	»	31
<i>Silvio Gallo - Esecuzione penale esterna: funzioni della Polizia Penitenziaria</i>	»	71
<i>Parte III – Voci dall'Aula</i>	»	93
<i>Eva Claudia Cosentino, Claudio Gnoni, Francesco Novi, Alessandro Salvemini, Salvatore Tognolosi - Strumenti normativi e strategie operative a tutela delle risorse relative al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (P.N.R.R.). Opportunità e innovazioni per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose negli appalti pubblici</i>	»	95

Parte IV – <i>Documenti, Normativa e Giurisprudenza di interesse</i>	»	273
Giulia Pallini - <i>Recenti orientamenti in tema di foglio di via</i>	»	275

a cura del Gen. D. CC Giuseppe La Gala
*Direttore della Scuola di Perfezionamento per le Forze di Polizia
e Direttore responsabile della Rivista trimestrale dell'Istituto*



Il Gen. D. CC Giuseppe La Gala

L'uscita di questo numero 2-2022 della Rivista trimestrale segna, come ogni anno, il termine del Corso di Alta Formazione, giunto, nell'anno accademico ormai trascorso, alla sua 37^a edizione.

Ed è proprio con i due tradizionali interventi del Direttore della Scuola e del Ministro dell'Interno tenuti nel corso della cerimonia di chiusura dell'anno accademico 2021-2022 che si apre la Parte I di questo numero della Rivista.

Quale Direttore della Scuola di Perfezionamento per le Forze di Polizia ho, tra l'altro, illustrato le principali novità che hanno caratterizzato l'anno accademico che si è concluso, finalizzate

a dare sempre maggiore concretezza alle linee strategiche che caratterizzano l'offerta formativa dell'istituto: internazionalità, interistituzionalizzazione e decisionalità. Nel senso dell'innovazione si inquadra anche la presentazione del nuovo logo dell'istituto, che costituisce l'espressione grafica dei valori fondanti della Scuola rappresentati dalle mura e dagli archi quali elementi portanti e solidi nel tempo, ma anche dalla contestuale assenza di porte o chiusure a simboleggiare l'apertura al confronto e al dialogo.

Il Ministro dell'Interno, Prefetto - Consigliere di Stato Luciana Lamorgese, nell'augurare ai frequentatori i più alti successi professionali, ha ricordato come la Scuola stia adempiendo pienamente alla propria missione istituzionale, dimostrandosi capace non soltanto di accrescere ed affinare il patrimonio conoscitivo dei frequentatori, ma di assolvere anche alla propria funzione formativa nel significato più alto del termine, creando un sistema comune di valori per tutti gli operatori del comparto sicurezza. Ha sottolineato, in particolare, come la Scuola abbia offerto una particolare attenzione ai temi della sicurezza, attraverso l'approfondimento di tematiche

fondamentali per la tutela della legalità – quali la riforma della Giustizia e la prevenzione amministrativa antimafia – senza dimenticare emergenze attuali rispetto alle quali è necessario affinare le strategie di prevenzione e contrasto, come i rischi di infiltrazione della criminalità organizzata nell'utilizzo dei fondi europei del PNRR o la minaccia del *cybercrime*, ancora più insidiosa nell'attuale scenario di conflitto internazionale.

Sempre nella Parte I riportiamo la *lectio magistralis* che il Presidente della Scuola nazionale dell'Amministrazione - Prof.ssa Avv. Paola Severino, ha tenuto nel corso della cerimonia di inaugurazione dell'anno accademico 2021-2022, dal titolo “*La formazione nella Pubblica Amministrazione: una sfida per l'Italia del futuro*”, nella quale ha evidenziato l'importanza che il PNRR avrà per lo sviluppo strategico di tutta la pubblica amministrazione e per la creazione di un modello formativo improntato al long life learning: proprio con tale obiettivo è stato recentemente presentato il nuovo progetto governativo “*Ri-formare la P.A. Persone qualificate per qualificare il Paese*”, un piano strategico per la valorizzazione e lo sviluppo del capitale umano della pubblica amministrazione. La Prof.ssa Severino ha altresì annunciato lo sviluppo di una comunità di pratica dei dirigenti referenti per la formazione delle Amministrazioni centrali, il “Club dei Formatori SNA” e ha invitato la Scuola di Perfezionamento per le Forze di Polizia a farne parte, auspicando la firma di uno specifico accordo di collaborazione tra i due istituti.

La Parte II di questo numero (“*Articoli e Saggi*”) si apre con il contributo del Dirigente della Polizia di Stato Giuseppe Testai, dal titolo “*Le indagini patrimoniali nel contrasto alla criminalità e al terrorismo*”. Il saggio è incentrato sulla lotta al riciclaggio e al reimpiego dei proventi illeciti da parte delle organizzazioni criminali e terroristiche, che negli ultimi decenni si sono progressivamente evolute per cogliere le diverse opportunità di guadagno offerte dalle nuove frontiere dell'economia, infiltrandosi nell'economia legale – in settori quali il *business* delle energie alternative, il *gaming on-line* e l'alta finanza – nonché occupandosi di attività criminali molto più redditizie ma meno pericolose di quelle tradizionali dello spaccio di stupefacenti e dell'estorsione, quali il traffico di rifiuti pericolosi e le frodi comunitarie. Il saggio introduce dapprima gli strumenti normativi adottati a livello nazionale, europeo ed internazionale in materia di contrasto al riciclaggio, per poi concentrarsi sullo strumento dell'indagine patrimoniale, che mira a ricostruire l'illecito accrescimento della ricchezza dei soggetti criminali al fine di procedere al sequestro e alla successiva confisca delle disponibilità economiche oggetto di reato o frutto del reimpiego di capitali illeciti. Un apposito capitolo è infine dedicato agli strumenti offerti dalla cooperazione internazionale, quali il congelamento dei beni delle organizzazioni terroristiche, l'ordine di

indagine europea e le Squadre Investigative Comuni (S.I.C.).

Sempre nella Parte II è stato inserito il saggio del Dirigente di Polizia Penitenziaria Silvio Gallo dal titolo *“Esecuzione penale esterna: funzioni della Polizia Penitenziaria”*. Il lavoro è incentrato sulle numerose incombenze affidate al Corpo di Polizia Penitenziaria per effetto della previsione normativa di cui all’art. 5 della legge 395/1990, che nel prescrivere che il Corpo *“attende ad assicurare l’esecuzione dei provvedimenti restrittivi della libertà personale”* senza alcuna previsione di limiti spaziali, estende la sua attività istituzionale ben oltre i confini carcerari, attribuendogli numerose incombenze anche in materia di misure alternative alla detenzione e, più in generale, per tutti gli adempimenti di esecuzione penale esterna. L’autore svolge una esaustiva analisi sia sull’assetto normativo ed ordinamentale dello specifico comparto, sia sui compiti affidati ai Nuclei di Polizia Penitenziaria presso gli Uffici interdirettoriali e direttoriali di esecuzione penale esterna, anche alla luce delle recenti le *“Linee Guida”* del Capo della Polizia - Direttore Generale della Pubblica Sicurezza del 25 agosto 2022, finalizzate ad assicurare l’efficace coordinamento tra tutti i numerosi soggetti istituzionali coinvolti nell’attuazione delle misure penali non detentive.

Nella Parte III (*“Voci dall’Aula”*) riportiamo il lavoro redatto da un gruppo di frequentatori del 37° Corso di Alta Formazione (Vice Questore della Polizia di Stato Eva Claudia Cosentino, Colonnello della Guardia di Finanza Claudio Gnoni, Colonnello dell’Arma dei Carabinieri Francesco Novi, Dirigente di Polizia Penitenziaria Alessandro Salvemini e Vice Questore della Polizia di Stato Salvatore Tognolosi), dal titolo *“Strumenti normativi e strategie operative a tutela delle risorse relative al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (P.N.R.R.). Opportunità e innovazioni per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose negli appalti pubblici”*. Il contributo si concentra sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (P.N.R.R.), programma governativo approvato dalla Commissione europea che intende rilanciare il Paese dopo la crisi pandemica, stimolare la transizione ecologica e digitale, favorire un cambiamento strutturale dell’economia, a partire dal contrasto alle disuguaglianze di genere, territoriali e generazionali, e che prevede 134 investimenti e 63 riforme. Il lavoro fornisce una completa ed articolata panoramica della genesi, scopi e struttura del Piano, degli strumenti di prevenzione e di contrasto alla criminalità organizzata di tipo economico, già presenti nel nostro ordinamento e recentemente qualificati e implementati con importanti novelle legislative, approfondendo poi le misure specificamente adottate a presidio del settore degli appalti pubblici, i ruoli delle principali istituzioni di contrasto, l’adozione di nuovi protocolli di coordinamento informativo ed il delicato ruolo di polizia economico-finanziaria della Guardia di Finanza, individuata quale primo presidio della correttezza

delle operazioni necessarie per l'attuazione del Piano. In tale contesto gli autori hanno altresì fornito approfondimenti sulla neoistituita Procura europea, votata alla tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea, e sulla c.d. "responsabilità penale" degli enti.

Nella parte IV ("*Documenti, Normativa e Giurisprudenza di interesse*") viene proposto il contributo del Commissario capo della Polizia di Stato Giulia Pallini, dal titolo "*Recenti orientamenti in tema di foglio di via*". Il lavoro si concentra sulla misura di prevenzione del "rimpatrio con foglio di via obbligatorio", analizzando, con frequenti richiami giurisprudenziali, le categorie soggettive di destinatari, le caratteristiche del pre-requisito della pericolosità sociale, il provvedimento di irrogazione e di esecuzione, l'apparato sanzionatorio. L'autore evidenzia che il foglio di via è un formidabile strumento preventivo nella disponibilità dell'autorità di pubblica sicurezza, la cui irrogazione non può però essere indirizzata a soggetti socialmente indesiderabili o comunque meramente sospetti, dovendo invece ancorarsi a solidi presupposti fattuali e a un ponderato giudizio prognostico sull'effettiva attitudine del prevenuto a commettere futuri reati.

PARTE I
Interventi

Intervento del Direttore della Scuola di Perfezionamento per le Forze di Polizia tenuto il 24 giugno 2022 in occasione della cerimonia di chiusura dell'anno accademico 2021-2022

di Giuseppe La Gala

Signora Ministro dell'Interno, Signor Capo della Polizia - Direttore Generale della Pubblica Sicurezza, Signor Comandante Generale dell'Arma dei Carabinieri, Signor Ambasciatore della Repubblica di Algeria, rappresentanti delegati della Guardia di Finanza e del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, nonché dell'Ambasciata della Repubblica dell'Ucraina, illustri docenti, gentili ospiti e cari familiari benvenuti e grazie per aver voluto onorare con la vostra presenza la Scuola di Perfezionamento per le Forze di Polizia.

Questa è una giornata speciale per i frequentatori del 37° Corso di Alta Formazione che oggi vivono il loro vero ed effettivo ultimo giorno immersi nell'atmosfera fisica e spirituale, davvero unica, della sede di "Priscilla".

Ed è una giornata speciale perché oggi viviamo il formale rito della chiusura dell'anno accademico, che è un evento denso di significati ed anche altamente simbolico, in quanto costituisce momento di sintesi della strategia formativa delle nostre due sedi di Roma e Caserta, per il raggiungimento degli ulteriori, numerosi obiettivi di cui l'offerta didattica della Scuola si è arricchita nel corso della sua quarantennale storia e che ne segnano anche la sua naturale evoluzione, ben oltre la brillante intuizione e intenzione del legislatore del 1981.

Ma oggi è davvero un giorno speciale perché celebriamo l'ambizione, la ferma determinazione, l'impegno costante non a conseguire sterili primati o primazie, quanto a migliorare noi stessi e le istituzioni di cui siamo parte, al di là del ragionevole, del possibile, del consueto, del positivamente sperimentato.

L'ambizione è stata, infatti, il motore di tutta la nostra attività nel corso di questo intero anno accademico, attività che illustro in pochi dati utili per fornirvi la cornice entro la quale si muoverà il mio intervento, che non può tuttavia prescindere da un ringraziamento davvero speciale al Prefetto Maria Teresa Sempreviva per la sua amorevole vicinanza alla Scuola, quale Vice Direttore Generale della Pubblica Sicurezza delegato al coordinamento, incarico retto fino a poche settimane fa, e da un augurio altrettanto sentito al Prefetto Stefano Gambacurta, che ne ha raccolto da poco il testimone.

A partire dallo scorso mese di settembre la Scuola ha visto, contestualmente alla prosecuzione a ciclo continuo dei 4 corsi di aggiornamento

in materia di coordinamento e cooperazione internazionale (52 corsisti) e dei quattro corsi di analisi criminale di primo e secondo livello (68 corsisti), l'avvio del 37° CAF, da sempre terreno su cui si misurano le nostre sfide e i traguardi ambiziosi per formare dirigenti sempre più qualificati ed idonei a rispondere alla molteplicità delle problematiche e ai cambiamenti nel campo della sicurezza.

Quest'anno il nostro Corso ha avuto inizio con un leggero anticipo rispetto alla tradizionale data del primo lunedì di ottobre per dare modo di incrementare la durata del corso intensivo di lingua inglese.

L'attività, introdotta positivamente già lo scorso anno, si è ulteriormente arricchita anche nella didattica che, affidata al CLE dell'Arma dei Carabinieri, è stata affinata nei contenuti per l'acquisizione di un linguaggio tecnico-dirigenziale più vicino ai temi della sicurezza interna.

La formazione si è quindi sviluppata nei mesi successivi lungo le linee essenziali definite dai piani di studio con uno specifico orientamento alle tematiche legate alla attuazione del PNRR, sempre però costantemente adeguati alla rapida evoluzione dei fenomeni oggetto di studio.

In questo senso le tre parole chiave enunciate in sede di avvio dell'anno accademico, cioè internazionalità, interistituzionalizzazione e decisionalità, hanno trovato la loro effettiva concretizzazione.

Per l'internazionalità, mi riferisco alla prima edizione della "settimana internazionale" svolta con lo IHEMI che ha visto lo scambio di frequentatori fra i due istituti, chiamati a seguire le rispettive attività didattiche fianco a fianco con i colleghi stranieri, nonché al primo corso svolto a livello europeo in partnership con l'ESDC dedicato alla cybersecurity, con grandissimi livelli di gradimento e di apprezzamento in entrambi i casi.

Così nell'ottica di un confronto interistituzionale si è svolto il seminario dedicato all'approfondimento della delicata tematica delle misure interdittive antimafia: un momento di specifica valenza con il coinvolgimento anche in forma ibrida dei rappresentanti di tutte le 106 Prefetture italiane in parallelo con i funzionari e ufficiali delle forze di polizia dei Gruppi Interforze Antimafia.

Attività il cui positivo feedback ci spinge verso un futuro, ulteriore allargamento del dialogo su temi affini ai rappresentanti delle autonomie locali con i cui organi associativi, prima fra tutti l'ANCI, abbiamo avviato primi informali contatti tesi a individuare possibili forme di partecipazione ed interazione.

I profondi quanto inaspettati recenti cambiamenti del quadro geopolitico unitamente agli altrettanto incisivi, anche se previsti e gradualmente, cambiamenti di

scenario nell'esercizio della giurisdizione penale, materializzatisi nel primo anno di funzionamento dell'Ufficio del Procuratore Europeo, hanno costituito oggetto di puntuali e specifiche riflessioni che, oltre a scandagliare le numerosissime implicazioni applicative dal punto di vista tecnico giuridico, hanno aperto anche al dibattito sul concetto stesso di sovranità nazionale e sulla capacità e i ruoli degli enti sovranazionali in materia di sicurezza interna ed esterna.

Aspetto quest'ultimo ulteriormente approfondito in collaborazione con la Fondazione Occorsio, in occasione del primo corso sulla "Criminalità informatica ed intelligenza artificiale" dedicato alla figura dell'eminente magistrato, vittima del terrorismo.

Sono state quattro intense giornate di lavoro finalizzate ad individuare le nuove categorie del pensiero giuridico necessarie per affrontare le sfide nella prospettiva della investigazione e della tutela penale portate dalla nuova dimensione cibernetica della sicurezza.

Nuove ambizioni, nuove sfide, nuovi traguardi per dominare i quali non è stato sufficiente fornire le sole competenze tecniche, ma è stato anche necessario, come enunciato in apertura di anno accademico, sviluppare un costante lavoro su se stessi, che abbiamo stimolato e guidato, esaltando il talento e le individualità di ciascuno, attraverso una mirata attività di *coaching* individuale e di gruppo e un'articolata formazione specifica sulla comunicazione interpersonale e strategica, indispensabili per l'esercizio di una leadership autorevole ed efficace. Prossimamente opereremo una valutazione dei risultati raggiunti ma posso dirvi sin da ora che dai primi feedback ricevuti, dai frequentatori e dai docenti, che i risultati raggiunti sono altamente soddisfacenti.

Non potrei concludere questa illustrazione dei percorsi formativi, se non richiamassi la giornata dedicata alla riforma della Giustizia, uno dei capisaldi del PNRR, con la partecipazione della Ministra Cartabia, dei vertici della Corte di Cassazione, nonché di eminenti rappresentanti della classe forense.

Di straordinaria importanza è stata, altresì, la 5^a edizione del Convegno nazionale di analisi criminale, attività ripresa dopo due anni di interruzione dovuta alla situazione pandemica.

Edizione nella quale è stata sviluppata una forte interazione fra il Corso di Alta Formazione e i frequentatori del corso di analisi criminale di secondo livello, articolatisi in gruppi di lavoro misti che hanno prodotto interessanti riflessioni esposte nella giornata conclusiva dell'evento.

Completano, inoltre, il quadro della didattica i dati relativi all'attività della Scuola Internazionale di Caserta, delle Unità Nazionale CEPOL e del Gruppo SISFOR.

Infatti la Scuola Internazionale di Caserta con gli 11 corsi tenuti con modalità a distanza, anche in ragione delle importanti criticità logistiche che richiederanno nell'immediato futuro coraggiose e definitive decisioni, si è confermata pedina fondamentale nella diffusione delle conoscenze e competenze nazionali nel contrasto a tutte le forme di criminalità transnazionale con la partecipazione di 326 frequentatori, di cui 170, pari al 52%, provenienti da 61 Paesi stranieri.

Altrettanto significativi sono stati gli obiettivi conseguiti dall'Unità Nazionale CEPOL che ha avviato alla frequenza dei diversi corsi organizzati all'estero dagli enti partner 164 appartenenti a tutte le forze di polizia nazionali e selezionato 10 docenti inseriti nel quadro insegnanti dei medesimi corsi, nonché curato l'organizzazione di ben 4 attività didattiche residenziali svoltesi presso la nostra Scuola e finanziate dal network europeo.

In particolare ricordo il corso sugli "Hate Crime" che si è avvalso della straordinaria competenza tecnica dell'OSCAD e del contributo scientifico di Sapienza-Università di Roma, il corso sull'interoperabilità dei sistemi IT svoltosi con il supporto della DCPC, la visita studio in materia di criminalità finanziaria, il 1° Corso dell'Unione Europea sul contrasto alle organizzazioni criminali di stampo mafioso, conclusosi la scorsa settimana e per la prima volta finanziato con fondi europei, alla luce dell'acquisita consapevolezza del carattere transnazionale di tale fenomeno.

Mi soffermo, infine, sull'intenso lavoro compiuto dal cd. "Gruppo Sisfor" al quale è affidata la formazione successiva in e-learning per tutte le categorie di personale di tutte le forze dell'ordine, comprese le polizie locali.

Il compito assegnatoci nel luglio scorso, è stato assolto con la medesima determinazione e ambizione che caratterizzano gli altri ambiti di azione della Scuola, assicurando la continuità dell'aggiornamento e l'arricchimento delle competenze professionali nel delicato momento della transizione ordinativa.

I 300 mila utenti appartenenti alla Polizia di Stato, all'Arma dei Carabinieri, alla Guardia di Finanza e alle polizie locali, gli oltre 5 mila appartenenti ai ruoli civili dell'Amministrazione dell'Interno e i circa 35 mila agenti della Polizia Penitenziaria di prossima immissione nel sistema ne costituiscono il bacino di utenza; gli oltre 500 moduli formativi, progressivamente aggiornati e integrati dai circa 70 nuovi moduli realizzati da quando la Scuola ha assunto la responsabilità del settore forniscono il senso dell'importanza del compito ricevuto.

Le-learning presenta, infatti, specificità che vanno ben oltre l'utilizzo dello strumento informatico e che richiedono un profondo rinnovamento del pensiero in tema di formazione. Nuovi paradigmi concettuali che impongono,

accanto alla già avviata riconfigurazione interforze del personale dedicato, il superamento della formula del gruppo di lavoro, non più adeguata rispetto al ruolo assunto dalla modalità digitale della formazione, per far evolvere quest'ultimo in un vero e proprio Centro Nazionale E-learning Interforze SISFOR, con pari dignità rispetto agli istituti di formazione tradizionali.

La conferma della validità della soluzione individuata e approvata con lungimirante visione dal Capo della Polizia e condivisa con i Comandanti Generali è testimoniata dal grande interesse suscitato a livello internazionale con richieste di informazioni e di future collaborazioni in ogni occasione di incontro e presentazione delle attività SISFOR a delegazioni e ospiti stranieri in visita alla Scuola.

Il Centro, peraltro, rappresenterà il primo esempio, almeno a livello europeo, di scuola telematica dedicata alle forze di polizia ma soprattutto costituirà la prima virtuosa realizzazione, quasi a costo zero e comunque senza l'impiego di fondi straordinari, delle indicazioni contenute nel PNRR in materia di formazione nella Pubblica Amministrazione, chiamata a garantire l'apprendimento di nuove competenze e il miglioramento di quelle esistenti mediante "un'ampia offerta di corsi on-line aperti e di massa".

Il processo per giungere all'assetto funzionalmente necessario è ancora in corso e soggetto all'individuazione di soluzioni tecniche-ordinative e normative ancora in discussione ma assolutamente irreversibile pena l'arretramento della qualità della formazione e la dispersione di competenze.

Avviandomi alle considerazioni conclusive desidero soffermarmi su un'ulteriore innovazione fortemente voluta dalla Scuola, che anche in questo caso ha trovato la lungimirante accoglienza del Vertice dipartimentale.

Mi riferisco al nuovo logo dell'Istituto che sostituisce quello adottato per la prima volta nel 1998 e rimasto sostanzialmente invariato sino ad oggi.

Non si tratta di una mera operazione di marketing istituzionale o della scelta di un nuovo simbolo identitario esteticamente più moderno e gradevole, ma costituisce l'espressione grafica dei valori fondanti della Scuola rappresentati dalle mura e dagli archi quali elementi portanti e solidi nel tempo e dalla contestuale assenza di porte o chiusure a simboleggiare l'apertura al confronto e al dialogo.

Confidiamo, continuando a porre il massimo impegno nella direzione indicata in apertura, nella possibilità che il semplice segno grafico, colorato di rosso che ambiziosamente abbiamo denominato "rosso priscilla", diventi nel prossimo futuro per antonomasia l'icona rappresentativa della "casa della cultura della sicurezza" a livello sia nazionale sia internazionale.

Proprio quanto vi ho illustrato riguardo al sistema SISFOR e al nuovo logo mi offre la possibilità di porre in luce quello che amo definire lo "spirito

profondo” della Scuola. Spirito che si rinviene nei processi di sviluppo delle due dimensioni pur così lontane fra loro, la prima concernente l’innovazione tecnologica e la seconda relativa alla simbologia.

Entrambi i processi sono stati infatti sviluppati seguendo tre direttrici fondamentali: “liberarsi dalle convinzioni iniziali”, “accogliere il punto di vista dell’altro”, “ricercare soluzioni originali e senza pregiudizi”.

Sperimentazione, passione e ambizione danno dunque il senso del nostro cammino verso “l’uomo nuovo” della sicurezza.

Nel percorrerlo consolideremo, miglioreremo ma non ripeteremo la strada sin qui fatta.

Cammino che tengo a sottolineare non è stato e non è sempre facile compiere. Questo non è solo il luogo delle belle linee architettoniche e delle piacevoli atmosfere d’ambiente, dove tutto è semplice, dove le persone e le cose si integrano in una magica e trascendentale armonia propria della originaria vocazione religiosa della sede.

Impegno, perseveranza e dedizione sono le componenti essenziali per il successo, qui come altrove, e questo sia per quanto riguarda gli aspetti didattici sia per quelli tecnico-logistici, sui quali non mi sono soffermato per brevità espositiva ma che continuano a costituire cura costante della direzione e dello staff della Scuola e che mirano a completare entro un anno il programma di completa rivisitazione e trasformazione tecnologica e fisica di tutti gli ambienti didattici e residenziali avviato a partire dalla fine del 2020.

Ed ecco dunque l’eredità che la Scuola vuole consegnare a voi cari frequentatori del 37° Corso di Alta Formazione: solo il coraggio di provare e la costante determinazione derivante dall’essere appassionati vi farà conseguire l’obiettivo al di là delle risorse, dei calcoli matematici, della comune e tradizionale opinione.

In voi ho visto crescere giorno dopo giorno la passione, la voglia di stare insieme, la disponibilità a uscire dagli schemi consolidati e tranquillizzanti della tradizionale formazione accademica seguendo i continui stimoli tracciati dalla linea didattica della Scuola.

Quando vi ho accolto nei primissimi giorni del Corso vi ho detto che sareste cambiati e siete cambiati, avete superato la fermezza incrollabile delle vostre convinzioni e dei vostri saperi, mettendovi in discussione ed aprendovi agli altri.

Nel momento in cui tra qualche ora lascerete queste mura e rientrerete nell’operatività dei vostri ruoli vi auguro di poter mantenere in vita la passione e il coraggio che sono ora in voi e di riuscire a trasferirli in tutto ciò che farete, per la vostra crescita professionale, per l’efficienza delle vostre

Amministrazioni, ma anche e soprattutto per il successo del sistema di sicurezza del nostro amato Paese.

W il 37° Corso di Alta Formazione,

W la Scuola di Perfezionamento,

W le Forze di Polizia.

Grazie!!

Intervento del Ministro dell'Interno tenuto il 24 giugno 2022 in occasione della cerimonia di chiusura dell'anno accademico 2021-2022 della Scuola di Perfezionamento per le Forze di Polizia

di Luciana Lamorgese*

Saluto le Autorità e i cortesi ospiti presenti all'odierna cerimonia di chiusura dell'Anno Accademico 2021/2022 della Scuola di Perfezionamento per le Forze di Polizia.

È una cerimonia che si rinnova ogni anno, in uno spirito di positiva fiducia e di apprezzamento per ciò che rappresenta questo importante polo didattico.

La Scuola di Perfezionamento per le Forze di Polizia, un'eccellenza non solo nazionale, è parte integrante di un sistema che trova nella dimensione interforze il suo tratto identitaria e qualificante.

Rivive in essa, e si rafforza, l'intuizione politica da cui nacque, oltre quarant'anni fa, la legge 121, a conclusione di un lungo percorso legislativo segnato da uno slancio riformatore che poche altre volte si sarebbe ripetuto, con quella stessa forza, nella storia repubblicana.

La pluralità delle Forze di Polizia, concepita e vissuta come una ricchezza, ha reso più forte il nostro Paese di fronte alle gravi sfide che ha dovuto affrontare nel tempo, principalmente costituite dalla minaccia del terrorismo e della criminalità organizzata.

Abbiamo da poco commemorato le vittime delle stragi mafiose di trent'anni fa, in cui caddero tanti vostri valorosi colleghi impegnati nei servizi di scorta dei magistrati Giovanni Falcone e Paolo Borsellino.

Non fu facile tenere la barra ferma, ma vi riuscimmo grazie anche alla straordinaria coesione che seppero esprimere le Forze di Polizia.

Proprio in quegli anni trovò slancio e vigore il principio del coordinamento interforze, sancito anche dalla nascita di nuove strutture investigative che direttamente si rifacevano a quella cultura dell'agire insieme, rappresentandola plasticamente.

Oggi, grazie anche all'ottimizzazione del quadro distributivo delle competenze nei vari comparti operativi, la sinergia tra le varie Forze di Polizia è un imprescindibile valore aggiunto del nostro sistema.

La Scuola è il luogo in cui si costruisce e si rafforza questa cultura del

fare sicurezza, in una cornice unitaria che valorizza le diversità tra i vari Corpi, esaltandone le peculiarità e i diversi saperi professionali.

La funzione della Scuola non è soltanto tecnica, destinata cioè a somministrare nuove o più approfondite cognizioni, o a perfezionare quelle di cui si è già in possesso.

Il ruolo che le appartiene è, invece, autenticamente formativo, perché si rivolge, innanzitutto, alla cura della dimensione umana, con l'ambizione di alimentare una comunanza di idee e di valori, tenuti insieme dalla perfetta coscienza dell'importanza di ciascuna componente e dal reciproco rispetto.

La Scuola si fa anche protagonista di una più ampia cultura della sicurezza, attraverso intelligenti iniziative che hanno lo scopo di allargare gli orizzonti dei partecipanti e di metterli in contatto con tematiche che, seppure apparentemente lontane dall'operatività quotidiana, sono non meno rilevanti per il mantenimento di adeguati livelli di legalità.

Durante il 37° Corso, questa sede ha ospitato importanti convegni sulla recente riforma della Giustizia e sulla prevenzione amministrativa antimafia.

Iniziative che hanno visto la prestigiosa presenza del Ministro Cartabia e del Presidente del Consiglio di Stato Frattini e che hanno gettato una luce su ambiti che, in una diversa misura, concorrono a costruire un Paese più sicuro e meno esposto alle insidie del crimine.

Del resto, è ormai un dato acquisito che l'Amministrazione della pubblica sicurezza sia chiamata a un costante processo di evoluzione.

Le criticità emergenti nel panorama interno e internazionale hanno orientato il Corso di Alta Formazione su temi di estrema attualità, per i quali si manifesta con forza la necessità di un affinamento delle strategie di prevenzione e contrasto.

È stato approfondito il rischio infiltrativo nella realizzazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, nell'ottica di preservare l'integrità delle risorse europee e nazionali destinate ad alimentarlo, e altrettanta attenzione è stata riservata all'insidia del *cybercrime*, che sta impegnando sempre più, specie in questo scenario bellico, le Forze di Polizia anche del nostro Paese.

Si tratta, peraltro, di settori di operatività in cui la formazione può davvero fare la differenza, poiché le competenze, in questi ambiti così specialistici, non si improvvisano.

Accanto ai temi che maggiormente caratterizzano l'operatività delle Forze di Polizia, ulteriori percorsi sono stati dedicati all'approfondimento di profili che riguardano le scienze sociali, l'economia, la comunicazione, il management, a testimonianza del moderno approccio multidisciplinare che la Scuola ha saputo imprimere al ciclo didattico.

Al termine di questo Corso, 20 dirigenti delle quattro Forze di Polizia ricevono oggi il loro diploma.

Ad essi si aggiungono, in qualità di uditori, 2 ufficiali provenienti da altri Paesi, secondo una precisa vocazione internazionale che fa sì che la Scuola si collochi di pieno diritto nella rete europea delle istituzioni formative di Polizia.

Uno dei due ufficiali stranieri che, insieme al collega algerino, riceve stamani il diploma di fine corso, è di nazionalità ucraina.

Consentitemi di rivolgergli un particolare e commosso saluto, insieme all'augurio di servire, in pace e in libertà, il suo Paese.

Un sentito plauso va, infine, al Direttore della Scuola per la qualificata attività che ho ricordato, nonché al Capo della Polizia per il convinto sostegno che non ha mai fatto mancare a questa Istituzione.

Ai funzionari ed ufficiali che brillantemente concludono il proprio ciclo di studi, porgo le mie personali congratulazioni augurando sempre nuovi successi nelle impegnative sfide a cui saranno chiamati.

La formazione nella Pubblica Amministrazione: una sfida per l'Italia del futuro

di Paola Severino*

È per me davvero un grande onore tenere la prolusione per l'inaugurazione dell'anno accademico 2021-2022 della Scuola di Perfezionamento per le Forze di Polizia. Una scuola che ha la caratteristica di mettere insieme Polizia di Stato, Carabinieri e Polfor, Polizia Penitenziaria, Guardia di Finanza. In ciascuna di esse ho radicato ricordi dei miei insegnamenti e delle mie esperienze istituzionali.

Una scuola che nel suo essere interforze già dà l'idea delle sue caratteristiche salienti: mettere insieme tutte le forze di polizia per un confronto di idee sulle varie esperienze formative e operative. Una scuola di perfezionamento che si rivolge cioè alla fascia alta, alla fascia di "comando" che deve caratterizzarsi per capacità di leadership e di trasmissione di valori ed esperienze. Una scuola che si è sempre dimostrata aperta ai contributi esterni, provenienti sia dal mondo delle università sia dal mondo delle istituzioni pubbliche e private.

Una scuola che, proprio per questi valori fondanti, vorrei fosse di ispirazione al nuovo corso che le iniziative europee in materia di Next Generation EU e Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) impongono alla Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA), che ho l'onore di presiedere.

Il nostro Paese ha assunto impegni precisi con l'Europa e si trova di fronte all'esigenza di raggiungere obiettivi complessi, sui quali da tempo si conviene nel porli al centro dell'agenda di policy: dalla velocizzazione dei tempi dei processi, alla transizione ecologica e digitale, sino agli investimenti sull'istruzione superiore e alla creazione di sempre maggiori sinergie tra accademia e tessuto economico-imprenditoriale per integrare le forze migliori di questo Paese a farle lavorare insieme sui temi più importanti per l'attuazione del PNRR e, quindi, per il futuro dell'Italia.

Dall'attuazione efficace, veloce ed efficiente del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza dipende, infatti, gran parte del nostro futuro: solo se avremo la capacità di impegnare e spendere correttamente le ingenti risorse

(*) Presidente della Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA).

del Piano, l'Italia sarà in grado di affrontare con successo le grandi sfide che il mondo di oggi, in continuo mutamento, inevitabilmente pone dinnanzi a noi.

La Pubblica Amministrazione ha un ruolo assolutamente centrale in questo processo di cambiamento ed è chiamata a una duplice sfida. Innanzitutto, quella di scegliere rispetto a quali investimenti e con riferimento a quali categorie di soggetti economici allocare i fondi, nell'ambito, ovviamente, della cornice definita dal PNRR. Si tratta di un primo passaggio chiave, essendo necessario comprendere, attraverso le scelte esecutive ed attuative, quali leve economiche e di crescita attivare per garantire un futuro solido alla nostra economia.

In secondo luogo, la Pubblica Amministrazione dovrà vigilare con attenzione, e nel rispetto delle varie disposizioni legislative nazionali ed europee, sull'attuazione concreta di queste iniziative, implementando controlli efficaci e rapidi, a garanzia della corretta gestione delle risorse, senza tuttavia ostacolare o ritardare le attività degli operatori economici.

Questo difficile compito di vigilanza "non ostativa" rappresenta un punto nodale per la riuscita del Piano e può svilupparsi solo se si realizzeranno alcune condivisioni. Innanzitutto, una convergenza di idee e di compiti formativi tra alta dirigenza della Pubblica Amministrazione e vertici delle forze di polizia. Solo una sinergia costruttiva consentirà, infatti, di allocare le risorse del PNRR in maniera coerente con gli scopi prescritti dall'Europa e di verificarne un uso corretto, in modo tale che esse non alimentino un mercato illecito e non vengano disperse in rivoli distrattivi, così rendendo sterile il terreno in cui esse vengono distribuite.

Ed è per questo motivo che, oltre ad essere onorata per essere qui oggi, sono particolarmente grata al Generale Giuseppe La Gala per avermi invitata a tenere questa importante prolusione, avendo perfettamente compreso come le nostre Scuole debbano procedere di pari passo, magari attraverso una convenzione ad hoc, in modo che in esse possano formarsi e da esse possano essere formate nuove figure dirigenziali, adeguati ai nuovi compiti che Pubblica Amministrazione e Forze Armate dovranno svolgere per dare un futuro di crescita al nostro Paese e ai nostri giovani.

Anche altri soggetti devono essere chiamati a svolgere compiti analoghi affinché il PNRR si realizzi in tutta la sua complessità: le università e il mondo delle imprese. Le prime, poiché la formazione dei giovani alle nuove sfide della tecnologia, della transizione ecologica e digitale, della intelligenza artificiale avvenga in una nuova prospettiva interdisciplinare, internazionale e innovativa, ma anche nel rispetto dei valori umanistici che hanno rappresentato e devono continuare a rappresentare, nel nostro sistema formativo, la "base

larga” su cui costruire la specializzazione. Ai giovani così formati potremo prospettare due strade, che devono diventare ugualmente attrattive: quella della carriera nella Pubblica Amministrazione e quella della carriera nel mondo dell’economia privata. Ma come si può fare a rendere attrattiva la prima strada, dopo che anni di restrizioni hanno prosciugato l’humus che rendeva fertile il terreno dell’“area pubblica”? Una prima, importante risposta su come articolare questa vera e propria “rivoluzione” della e nella formazione pubblica la dà proprio il testo del PNRR: «Sulle persone si gioca il successo non solo del PNRR, ma di qualsiasi politica pubblica indirizzata a cittadini e imprese. Il miglioramento dei percorsi di selezione e reclutamento è un passo importante per acquisire le migliori competenze ed è determinante ai fini della formazione, della crescita e della valorizzazione del capitale umano»¹.

La formazione pubblica rappresenta uno degli asset di intervento della modernizzazione della PA delineata nel PNRR unitamente: a) alle nuove modalità di selezione e reclutamento; b) al capacity building degli Enti locali, che rappresentano un ambito prioritario su cui intervenire; c) alla valorizzazione della formazione nei percorsi di carriera, che sarà prevista nei nuovi contratti.

Rispetto ai tradizionali programmi di formazione del personale della PA, il PNRR prevede la ristrutturazione dell’offerta formativa per ridurre la frammentazione, l’attivazione di percorsi formativi differenziati per target di riferimento, con standard di qualità certificati all’interno di un sistema di accreditamento e una valutazione specifica dell’impatto formativo a valle dell’intervento. I percorsi formativi dovranno inoltre essere individuati a partire dall’effettiva rilevazione dei gap di competenze rispetto ad ambiti strategici comuni a tutti i dipendenti, o specifici e professionalizzanti, attraverso la rimodulazione del Piano strategico dei fabbisogni così come previsto dal nuovo Piano Integrato di Attività e Organizzazione delle pubbliche amministrazioni.

Il PNRR ci indica dunque il metodo attraverso il quale intervenire, e lo fa in maniera specifica, dettagliata e completa. Tutto ciò, però, non basterebbe se non vi fosse una forte volontà governativa volta a ri-creare il senso di orgoglio e di sfida nell’intraprendere e proseguire il cammino della carriera pubblica (quello che avevano i nostri nonni quando, nel dopoguerra, ri-fondarono l’Italia proprio partendo dalla Pubblica Amministrazione). Da questo punto di vista, sono state illuminanti le parole pronunciate dal Ministro della Pubblica Amministrazione Renato Brunetta, nel presentare in conferenza stampa il

1) Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza “Italia domani” (2021), p. 53.

programma: “Riformare la PA. Persone qualificate per qualificare il Paese”², il piano strategico per la valorizzazione e lo sviluppo del capitale umano della Pubblica Amministrazione. Un programma straordinario di formazione, che si snoderà lungo tutto l’arco temporale del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, e che ha come obiettivo la riqualificazione e l’aggiornamento delle competenze, a partire da quelle necessarie alla transizione digitale, in una prospettiva di lifelong learning che dovrà caratterizzare tutto il corso della carriera pubblica.

Per completare il quadro delle metodologie di formazione della dirigenza pubblica non si può sottacere il ruolo che dovrà svolgere il confronto con i modelli dell’economia privata, a partire da quello delle imprese a partecipazione pubblica, per arrivare a quello delle imprese a capitale interamente privato.

In primo luogo, perché la capacità di leadership si può alimentare in maniera più completa nell’incontro tra figure dirigenziali dei due settori, dalla cui interazione possono nascere reciproci suggerimenti sulle modalità più efficaci per creare una catena di comando che, partendo necessariamente dal vertice, sia però capace di trasmettere valori condivisi lungo tutti gli anelli che devono distendersi per arrivare, attraverso gli snodi intermedi, fino alla base.

In secondo luogo, perché è bene che coloro i quali hanno scelto di percorrere una carriera pubblica sappiano quali siano e come vengano affrontati i problemi del mondo imprenditoriale privato e, viceversa, coloro che hanno scelto una carriera nel mondo del privato conoscano i metodi ed i passaggi attraverso i quali si formano i provvedimenti della Pubblica Amministrazione. Solo un processo di reciproca comprensione potrà favorire una interazione costruttiva tra due mondi diversamente regolamentati ma che devono convergere verso l’obiettivo della crescita socio-economica del Paese.

Se questo è il metodo che dovrebbe connotare tutte le scuole che si occupano di formazione della dirigenza pubblica, veniamo ora molto sinteticamente allo specifico ruolo della SNA.

L’impegno della SNA è quello di costruire e offrire ai manager pubblici una formazione di eccellenza costruita secondo i migliori modelli di lifelong learning, che permettano di coniugare al meglio conoscenze ma soprattutto competenze e capacità professionali oggi imprescindibili per condurre l’amministrazione nella società del futuro.

Quali competenze? Innanzitutto: le competenze trasversali (lavoro in

2) “Ri-formare la PA. Persone qualificate per qualificare il Paese. Piano strategico per la valorizzazione e lo sviluppo del capitale umano della PA”, Conferenza stampa Ministro per la Pubblica amministrazione, Roma, 10 gennaio 2022.

team, gestione del conflitto, problem solving, etc.); le competenze tecnologiche (legate alla trasformazione digitale e all'intelligenza artificiale); le competenze organizzative (gestione del cambiamento, innovazione, processi, project management, etc.).

Vi è poi un ruolo importante della formazione nella preparazione alle nuove sfide della sicurezza che caratterizzano il nostro tempo, e mi riferisco sia alla sicurezza cibernetica sia alla sicurezza climatica, che hanno la comune caratteristica di essere connotate da una dimensione globale e da una dimensione locale, e richiedono capacità di comprensione della complessità e capacità di anticipazione.

Si tratta di competenze non molto diverse da quelle che servono oggi anche ai dirigenti del settore privato, ma nella PA siamo in forte ritardo, poiché siamo, come ben sapete, tradizionalmente ancorati a modelli di selezione e di percorso di carriera basati sulle conoscenze nozionistiche più che sulle competenze e sulla valutazione delle performance.

Le nuove norme sulla selezione della dirigenza contenute nel decreto-legge 80/2021³, adottato nel quadro delle riforme previste nel PNRR, assegnano alla SNA un ruolo importante per superare questo modello. Per la selezione dei dirigenti è stata, infatti, esplicitata la necessità della valutazione di capacità, attitudini e motivazioni individuali. Nelle procedure concorsuali per l'accesso alla dirigenza, in aggiunta all'accertamento delle conoscenze, i bandi dovranno d'ora in poi definire «le aree di competenza osservate e prevedere la valutazione delle capacità, attitudini e motivazioni individuali, anche attraverso prove, scritte e orali, finalizzate alla loro osservazione e valutazione comparativa, definite secondo metodologie e standard riconosciuti»⁴.

A partire dalle esperienze che la Scuola Nazionale dell'Amministrazione ha sviluppato nell'ambito del progetto di ricerca-intervento "Mappatura, valutazione e sviluppo delle competenze delle Amministrazioni pubbliche" stiamo quindi lavorando sulla definizione di "modelli di competenze"⁵ da adottare a partire dalla fase di selezione dei nuovi dirigenti e sulle modalità di assessment delle competenze sia per la fase di selezione sia per la fase di sviluppo di carriera dei dirigenti.

3) Decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80 "Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia", convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2021, n. 113.

4) Art. 28, comma 1-bis decreto legislativo 165/2001, come modificato dal decreto-legge 80/2021.

5) *Competency framework*: competenze/capacità attese in relazione alla copertura ottimale di un ruolo organizzativo.

Accanto alla formazione sulle competenze, è a mio avviso importante anche stimolare nella formazione la riflessione sui valori e l'etica del lavoro pubblico, troppo spesso dimenticati o messi in secondo piano: onestà, trasparenza, cooperazione, sostenibilità, responsabilità, efficienza ed efficacia. Lavorare sui valori anche nella formazione permette di lavorare sulla motivazione, i comportamenti e la capacità decisionale, esaltando il valore del merito come unico criterio cui ispirare selezione e promozione.

Per quanto riguarda le modalità di formazione, per cogliere appieno le sfide del PNRR l'obiettivo dovrà essere quello di costruire un percorso professionalizzante dove le attività didattiche siano orientate prevalentemente alla discussione e all'analisi dei problemi reali e concreti della Pubblica Amministrazione, nella convinzione che qualsiasi percorso formativo non possa oggi non aprirsi al dialogo con gli stakeholder di riferimento e all'analisi delle effettive esigenze del Paese e delle Istituzioni.

Il nuovo Programma delle Attività Formative 2022 della SNA – 254 corsi suddivisi in sette macro-aree di intervento⁶ – è stato disegnato proprio a partire dalla necessità di visione e di confronto della Pubblica Amministrazione. I corsi saranno caratterizzati da un approccio pratico e applicato, grazie alla presentazione di casi e testimonianze da parte di rappresentanti del mondo delle imprese e delle professioni. Sarà, infatti, centrale il confronto costante e sinergico tra Pubblica Amministrazione e imprese, a partire dalle grandi società pubbliche, e ponendo un accento forte sull'innovazione.

L'innovazione – tecnologica, amministrativa, di processo – deve essere, infatti, il “faro” che deve guidare l'azione dello Stato, delle Regioni, dei Comuni e di tutti gli altri organismi pubblici, in modo da poter utilizzare al meglio le risorse che il PNRR ci mette a disposizione e per migliorare i servizi erogati a cittadini e imprese.

Un'altra direzione di intervento è rappresentata dalla internazionalizzazione della formazione della nostra Pubblica Amministrazione. Alla SNA stiamo pensando allo sviluppo di summer school congiunte con altre scuole settoriali o organismi internazionali; a periodi di formazione all'estero (qualcosa di simile all'Erasmus per la PA) e a un forte orientamento delle attività da realizzare nella sede della SNA di Caserta, all'interno della Reggio, per la formazione dei Paesi del Mediterraneo, un'area geopoliticamente importante per il nostro Paese.

6) Management e risorse umane; comunicazione e trasparenza; innovazione e digitalizzazione della PA; internazionalizzazione e Unione europea; economia e finanza; sviluppo sostenibile e resilienza; metodi e strumenti. Il Programma delle Attività Formative SNA 2022 è consultabile in <https://paf.sna.gov.it>.

Queste modalità formative permetteranno di sviluppare la capacità delle Amministrazioni di favorire la strutturazione di partnership pubblico-privato o con soggetti internazionali e di aumentare la capacità dei nostri dirigenti di partecipare ai tavoli di negoziazione nei consessi internazionali.

Per il miglioramento della capacità formativa della PA, il PNRR ha previsto il potenziamento della Scuola Nazionale dell'Amministrazione e delle sue attività, sia dirette sia come hub per la formazione della PA italiana, con una funzione di guida strategica e di raccordo con gli altri soggetti del sistema formativo: le scuole settoriali – come ad esempio la Scuola di Perfezionamento per le Forze di Polizia, le università, gli enti di formazione regionale – ma anche con le imprese, le grandi società pubbliche e le organizzazioni internazionali.

Fondamentale è anche il costante confronto e dialogo con le Amministrazioni, rispetto alle quali è di assoluta importanza lo sviluppo della funzione di gestione delle risorse umane all'altezza con le sfide che abbiamo di fronte: non a caso nel Programma 2022 della SNA abbiamo previsto delle azioni formative specifiche rivolte ai direttori del personale delle grandi amministrazioni pubbliche. In questa direzione è previsto lo sviluppo della comunità di pratica dei dirigenti referenti per la formazione delle Amministrazioni centrali, il "Club dei Formatori SNA", al quale invito a farne parte anche la Scuola di Perfezionamento per le Forze di Polizia, e delle altre comunità di pratica che si stanno implementando, con l'idea di favorire il dialogo e il confronto costruttivo tra Amministrazioni e imprese.

In sintesi, vedo la SNA come un hub di formazione in cui fare confluire, in termini di contributo reciproco all'accrescimento dei saperi, tutti gli attori pubblici e privati, nazionali e internazionali, cui ho fatto cenno. L'intenzione è quella di coagulare le forze migliori del nostro Paese, sia sul versante pubblico, sia su quello privato, perché solo se saremo in grado di convogliare l'impegno di tutte le nostre eccellenze, l'attuazione del PNRR potrà avere successo e rappresentare un vero punto di svolta per il futuro delle nostre giovani generazioni e della nostra Nazione. Solo in questo modo riusciremo a rendere attrattiva la nostra Pubblica Amministrazione anche ai giovani più capaci e motivati, approfittando di questa fase di cambio generazionale nel nostro settore pubblico.

Infine, se vogliamo dare una prospettiva alla formazione della PA anche oltre il 2026 e soprattutto fare tesoro delle attività formative che svilupperemo in questi anni, occorre prestare particolare attenzione a tre aspetti: 1) la rilevazione dei fabbisogni formativi delle Amministrazioni: come e con quali metodologie?; 2) la certificazione delle competenze: come misurare le competenze in entrata e in uscita? La certificazione non può limitarsi al semplice

rilascio dell'attestato finale di partecipazione ai corsi; 3) la valutazione degli impatti della formazione sulle organizzazioni, tema comune anche al settore privato. Su questi tre aspetti, la Scuola Nazionale dell'Amministrazione sta avviando progetti di ricerca applicata per individuare e sperimentare sul campo le metodologie più adeguate, nelle quali è mia intenzione coinvolgere sia le scuole di formazione della PA sia le università.

In conclusione, come ho anticipato all'inizio del mio intervento, per la formazione della Pubblica Amministrazione siamo di fronte a una rivoluzione epocale. L'ostacolo maggiore credo sia in un certo senso storico-culturale: le nostre Amministrazioni Pubbliche non sono abituate a pensare alla formazione come a un investimento sulle persone e sulle loro potenzialità di sviluppo, come invece avviene generalmente nel settore privato. Un investimento sulle persone e sulle loro potenzialità di crescita su cui si gioca il successo non solo del PNRR, ma di qualsiasi politica pubblica.

La mia esperienza di questi mesi di Presidente della Scuola Nazionale dell'Amministrazione – e in passato quella di Rettore della Luiss – mi rendono fiduciosa sulla capacità per il nostro Paese di vincere questa sfida, grazie alla qualità dei diversi attori del sistema formativo e alla collaborazione inter-istituzionale tra gli stessi che ho ricordato prima. L'incontro di oggi rappresenta un primo ottimo auspicio per rendere l'Italia Paese guida e leader nello sviluppo delle competenze e della gestione delle risorse umane nel campo della Pubblica Amministrazione.

PARTE II
Articoli e Saggi

Le indagini patrimoniali nel contrasto alla criminalità e al terrorismo

di Giuseppe Testai*

Abstract

“... la quantità di disponibilità finanziarie riciclate annualmente si aggira intorno a 200-300 miliardi di euro l'anno”... “il riciclaggio si avvale soprattutto dei soggetti bancari con attività sovranazionale che per la loro ramificazione operativa possono operare in più realtà di mercato...”... “l'attività di contrasto (nda) ... è, in via prioritaria, volta alle operazioni interne che, in un mercato globale, rappresentano solo una parte, peraltro di modesto livello qualitativo, dell'insieme del mercato finanziario”¹.

Le democrazie europee e quindi gli organi inquirenti e le autorità di polizia, sono attrezzate a sufficienza per far fronte a quella che sembra essere, ormai, una vera e propria minaccia alla stabilità economica e politica degli Stati sovrani?

* * *

“... every year the amount of financial resources which are the subject of money laundering is about 200-300 billions of euros”... “money laundering mainly relies on financial institutions having a supranational activity which, due to their branched structure, operate over several market circles...”... “the law enforcement activity... is mainly addressed to carry out internal operations which, in a global market, represent only a part, having indeed a modest level of quality, of the whole financial market”.

Have European democracies and, accordingly, magistrates and police bodies, the required skills to counter the threat (this is a real threat) against economic and political stability of sovereign countries?

* * *

(*) Dirigente della Polizia di Stato, in servizio presso il Gabinetto Interregionale di Polizia scientifica per il Triveneto - Padova.

1) Salvatore Ricci, ex ispettore della UIF della Banca d'Italia. Intervista pubblicata da Huffingtonpost il 4 ottobre del 2020, su www.huffingtonpost.it/entry/serve-piu-collaborazione-tra-i-paesi-sullantiriciclaggio-ma-per-ora-e-unutopia-intervista-allesperto-ricci_it_5f79f02cc5b649e564b441b9.

1. Premessa

7 luglio del 2020: piena emergenza economica COVID 19; le maggiori testate giornalistiche nazionali ribattono una notizia del *Financial Times*².

Obbligazioni garantite anche da fatture emesse da società legate alla 'ndrangheta ad aziende della sanità pubblica italiana sono state vendute sui mercati negli ultimi quattro anni da una banca svizzera.

Milano 2015: fervono i lavori di preparazione della “Esposizione Mondiale” del 2016.

Tra le imprese che lavorano alacremente perché tutto sia in perfetto ordine il giorno dell'inaugurazione di “EXPO' Milano” c'è anche l'Agrideco.

Il titolare dell'azienda, toscano, livornese, è un imprenditore molto conosciuto nel settore dello smaltimento dei rifiuti pericolosi.

La ditta ha sede a Scarlino in provincia di Grosseto e fa parte di un'ATI che deve realizzare, su appalto del Comune di Milano, la bretella Zara-Expò.

Tuttavia, mentre l'azienda è impegnata nei lavori di esecuzione della bretella, la Prefettura di Milano, il 4 dicembre del 2014, emette un'interdittiva antimafia nei confronti della ditta³.

I componenti della compagine societaria appaiono tutti estranei alle organizzazioni criminali di stampo mafioso: eppure l'impresa viene colpita da un'interdittiva antimafia; qualche mese prima era stato emesso analogo provvedimento dalla Prefettura di Grosseto⁴.

Il titolare dell'azienda, che è leader nel settore, ha conoscenze tecniche, capacità e dispone dell'organizzazione necessaria per effettuare le operazioni di smaltimento dei rifiuti pericolosi e con la sua impresa è in grado di produrre le certificazioni false che mette a disposizione della criminalità per procedere, illecitamente, allo smaltimento dei rifiuti tossici e pericolosi.

Nella relazione annuale DNA 2010 per tratteggiare la figura dell'imprenditore e delineare i suoi traffici illeciti vengono riempite alcune

2) www.ilfattoquotidiano.it/2020/07/07/piazzati-sul-mercato-bond-legati-alla-ndrangheta-inchiesta-del-financial-times-crediti-provenienti-da-sanita-e-gestione-dei-migranti/5860667; www.repubblica.it/economia/2020/07/07/news/financial_times_bond_legati_alle_cosche_della_ndrangheta_venduti_su_mercati_internazionali-261248664; www.ilsole24ore.com/art/ft-bond-legati-n-drangheta-venduti-investitori-internazionali-ADWAO3c.

3) Sulla interdittiva antimafia si veda p. 6 di www.anticorruzione.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital%20Assets/anacdocs/Attivita/Atti/Delibere/2017/Del.%20829_2017.pdf. Il documento dell'ANAC, oltre al richiamo a p. 6 all'interdittiva, contiene la storia giuridica della costruzione della bretella ZARA-EXPÒ.

4) www.territorialmente.it/wordpress/wp-conhttps://iltirreno.gelocal.it/grosseto/cronaca/2015/01/14/news/agrideco-stop-alla-bonifica-per-infiltrazioni-mafiose-1.10666474tent/uploads/2015/06/30-maggio-NAZ-GR.-Traffico-illecito-di-rifiuti-pericolosi-A-giudizio-i-vertici-di-Agrideco.pdf.

pagine nelle cui righe si raccontano, in un immaginario viaggio indietro nel tempo, le sue gesta criminali⁵.

Questi – che dal GIP del Tribunale di Grosseto viene definito “... *un broker del settore dei rifiuti, nel senso che si occupa principalmente di intermediazione...*” – è stato arrestato nel 2010 in esito ad un’operazione della Procura della Repubblica della città maremmana.

Come altri è un prestatore d’opera a beneficio della criminalità organizzata: presta i suoi servizi e ne trae un vantaggio economico illecito⁶.

Attraverso la collusione e la contiguità con la criminalità organizzata questi imprenditori acquisiscono posizioni di vantaggio rispetto ai loro concorrenti: in altre parole alterano il mercato dal quale riescono ad estromettere concorrenti onesti.

La criminalità organizzata beneficia dei servizi e delle professionalità di questi personaggi per infiltrarsi in quei settori economico-produttivi in cui sono necessarie conoscenze, capacità tecniche e organizzazioni per investire denaro sporco e creare profitti illeciti.

Del resto, come diceva Giovanni Falcone, la mafia è un fenomeno umano, sensibile all’evoluzione dei tempi⁷.

La storia delle associazioni del crimine organizzato degli ultimi decenni si può scrivere guardando come si sono mosse nel tempo per cogliere le diverse opportunità di guadagno offerte dall’evoluzione dell’economia.

E così pian piano che l’economia mondiale si muoveva – tra la fine del secolo scorso e l’alba del nuovo millennio – lungo la linea della transizione dall’economia dell’industria all’economia della finanza e mentre il mondo viveva il trapasso verso l’era digitale – dalla realtà alla realtà virtuale – anche la criminalità organizzata si è attrezzata per cogliere le innumerevoli opportunità di guadagno offerte dalla *new economy*.

In questo nuovo e inedito scenario socio-politico-economico la criminalità organizzata ha scoperto nuove forme di guadagno illecito.

Il traffico di rifiuti pericolosi, il *gaming on-line*, ma anche le frodi comunitarie, il *business* delle energie alternative e poi ancora l’interesse per l’alta finanza sono solo alcuni degli esempi di settori economici in cui le organizzazioni criminali hanno tentato, spesso con successo, di infiltrarsi.

5) DNA - Relazione annuale - dicembre 2010, su www.it.scribd.com/doc/52863131/ANNUAL-REPORT-OF-THE-DNA-National-Anti-Mafia-Directorate e www.stampoantimafioso.it/wp-content/uploads/2014/08/Relazione-DNA-2009-20101.pdf.

6) [Www.casadellalegalita.org/index.php/archivio-storico/2014/11333-liguria-appunti-sullaurelia-bis-costruttori-penetrabilita-e-contesti-ii-parte](http://www.casadellalegalita.org/index.php/archivio-storico/2014/11333-liguria-appunti-sullaurelia-bis-costruttori-penetrabilita-e-contesti-ii-parte).

7) [Www.rainews.it/dl/rainews/media/Falcone-La-mafia-non-invincibile-2011d7b9-31e1-4fca-ade7-8fb81d0623e7.html](http://www.rainews.it/dl/rainews/media/Falcone-La-mafia-non-invincibile-2011d7b9-31e1-4fca-ade7-8fb81d0623e7.html).

Ambiti criminali meno pericolosi ma molto più redditizi; o meglio meno pericolosi per le organizzazioni criminali!

Perché lo spaccio di stupefacenti, l'estorsione sono fenomeni criminali che si vedono, si percepiscono e creano consapevolezza immediata nella collettività dei danni creati.

Sono esempi – lo spaccio di stupefacenti e l'estorsione – dei cd. “reati da strada” che creano allarme sociale, disordine e insicurezza nella società civile.

Al contrario, il traffico illecito di rifiuti, le scommesse clandestine *on line*, il riciclaggio del denaro sporco in settori produttivi e commerciali o nell'alta finanza – i cui mercati vengono irrimediabilmente alterati dall'intervento della criminalità – sono fenomeni che non si vedono e non si percepiscono e per questo nel comune sentire appaiono meno gravi e allarmanti.

Peraltro, questo non è solo il tratto distintivo della criminalità organizzata: sul riciclaggio e il reimpiego di fondi di provenienza illecita si basa anche la vita delle organizzazioni terroristiche.

Si pensi al fatto che il sedicente Stato Islamico, da un lato, ha agito secondo schemi simili a quelli di un gruppo criminale e attraverso il controllo del territorio ha assicurato le coperture finanziarie alle proprie attività illecite; dall'altro, ha fatto un proficuo uso delle piattaforme digitali e dei *social media* con l'obiettivo di incentivare le elargizioni dei simpatizzanti⁸.

Secondo l'Agenzia di informazioni finanziaria di San Marino (l'equivalente della nostra UIF presso la Banca d'Italia) una buona parte degli attacchi terroristici in Europa sono stati finanziati attraverso il riciclaggio di denaro proveniente da attività di criminalità comune (spaccio di droga, furti, rapine, vendita di merci contraffatte nonché frodi sui prestiti)⁹.

Dunque, per certi versi si può dire che i canali di finanziamento sono comuni sia alle organizzazioni terroristiche che alle organizzazioni criminali: è pur vero, tuttavia, che mentre il fine ultimo delle organizzazioni criminali è il riciclaggio e il reimpiego di denaro per la moltiplicazione di guadagni illeciti attraverso l'infiltrazione in attività legali, al contrario, la realizzazione del profitto è, per le organizzazioni terroristiche, il mezzo per raggiungere scopi di propaganda ed eversione dell'ordine costituito.

Alcuni *cases study* condotti dalla “Financial Unit Investigation” francese hanno dimostrato che il finanziamento di gruppi terroristici in territorio d'oltralpe è stato possibile attraverso l'uso distorto dei più comuni strumenti di pagamento e l'accesso al sistema del credito al consumo piegato a finalità criminali.

8) Ispi, *Stato islamico e strategie di finanziamento: una sintesi*, di Elias Trogu, dicembre 2015.

9) Agenzia Informazione Finanziaria di San Marino, *Il Terrorismo e il suo finanziamento: l'esperienza europea*, settembre 2018, p. 42.

Le grandi organizzazioni terroristiche internazionali insieme al radicalismo ideologico e alla violenza terroristica, esprimono anche capacità di infiltrarsi nei settori dell'economia legale e creare profitti criminali al pari delle associazioni di tipo mafioso: traffico di stupefacenti, contrabbando di petrolio e di opere d'arte, traffico di armi, contrabbando di tabacchi, traffico di migranti, estorsioni e sequestri di persona, corruzione e riciclaggio dei proventi illeciti sono attività proprie anche delle organizzazioni eversive.

Tuttavia, i canali di approvvigionamento di denaro illecito da parte delle organizzazioni terroristiche hanno caratteristiche peculiari rispetto ai canali di riciclaggio e/o reimpiego di denaro provento dell'illecito da parte delle organizzazioni criminali, che ne rendono più difficile l'individuazione: per il finanziamento del terrorismo spesso si ricorre a operazioni finanziarie dal valore economico piuttosto limitato e, quindi, per questo più facilmente occultabili, oppure ad attività imprenditoriali o caritatevoli di facciata.

2. La Quinta Direttiva antiriciclaggio dell'Unione europea. Le reti "ARO" e "CARIN" e il sistema FIU/UIF

Nel tempo, le organizzazioni criminali hanno affinato le loro capacità di pervadere il tessuto imprenditoriale e i settori economico-produttivi non solo sul territorio nazionale ma anche oltre confine.

La parabola evolutiva della criminalità organizzata italiana può essere disegnata come una linea ideale che lentamente ma inesorabilmente si muove spostandosi da un estremo all'altro: dalle tradizionali attività criminose alle infiltrazioni nei settori economico-produttivi e, negli ultimi anni, anche nell'alta finanza¹⁰.

La vocazione imprenditorial-criminale delle organizzazioni di stampo mafioso e terroristico ha portato le stesse a sviluppare una crescente capacità di individuare in anticipo i settori economici nei quali l'investimento di capitali illeciti può risultare più redditizio.

In questo processo le organizzazioni criminali e terroristiche sono state favorite dalla crescente permeabilità di una parte del mondo delle professioni, come si è accennato.

10) "La criminalità organizzata è riuscita nel tempo a consolidare e, in taluni casi, rafforzare il proprio status di grande holding finanziaria, in grado di operare, seppur in misura differente, sull'intero territorio nazionale e nella quasi totalità dei settori economici e finanziari del Sistema Paese, con un giro d'affari complessivo stimato dall'Eurispes in circa 220 miliardi di euro l'anno (l'11% del Pil)". *Wwww.eurispes.eu/mediaccontent/sicilianformazioni-it-affari-per-220-miliardi-allanno-le-mafie-sono-una-holding-finanziaria.*

Le organizzazioni criminali hanno affinato la loro capacità di “anticipare le vie del denaro”: oggi, più che mai, sembra più attuale il brocardo “*follow the money*”¹¹.

Nell’attuale panorama internazionale il contrasto alla criminalità organizzata e al terrorismo, sia di matrice ideologica che confessionale, è fortemente legato alla capacità di aggredire il fenomeno con un strategia comune¹².

Il problema delle infiltrazioni delle organizzazioni criminali e terroristiche nel tessuto economico produttivo non può più essere relegato entro i confini di alcuni Paesi europei che sono tradizionalmente definiti culla delle mafie autoctone: il riferimento al nostro Paese è fin troppo chiaro.

Tanto meno si può relegare entro i confini nazionali dei singoli Stati il contrasto alle organizzazioni terroristiche ed eversive.

UNODOC (l’Ufficio delle Nazioni Unite contro la droga e il crimine organizzato) stima che, ogni anno, l’ammontare dei capitali illeciti oggetto di riciclaggio si aggiri tra il 2% e il 5% del PIL mondiale.

Si tratta di una somma tra i seicento e i quattromila miliardi di dollari.

In Germania, uno studio del Ministero delle finanze tedesco, ha calcolato in cento miliardi di euro all’anno la quota di riciclaggio, più o meno equivalente al giro d’affari di una casa automobilistica come la BMW¹³.

L’ammontare del denaro riciclato nella più ricca economia europea, quella tedesca, ammonterebbe a circa cento miliardi di euro all’anno¹⁴.

Tutto questo ha indotto il Parlamento della Germania a ratificare la nuova direttiva europea sul riciclaggio e a rafforzare una serie di strumenti per il controllo dei capitali immessi nel circuito dell’economia legale.

11) Un interessante richiamo storico al pensiero investigativo del magistrato siciliano si può leggere nelle righe dell’articolo *L’importanza storica di Giovanni Falcone: il metodo “follow the money”*, su www.ilSicilia.it.

12) “In ogni guerra, conoscere le dimensioni del nemico, la sua potenzialità di danno, è un elemento essenziale per definire strategie vincenti. Ciò vale anche per la guerra alla criminalità organizzata, della quale sono noti molti elementi dell’organizzazione e dell’azione cosiddetta militare ma di cui resta spesso più oscura la potenza economica che, pure, fa della criminalità uno dei grandi attori dei mercati, anzi, talvolta un vero e proprio mercato”. Anna Maria Tarantola, Vice-direttore generale della Banca d’Italia, audizione presso la commissione parlamentare antimafia del 6 giugno 2012.

13) I dati sono riportati in un articolo di Vincenzo Macrì (Magistrato in quiescenza - giudice istruttore nel Tribunale di Reggio Calabria sino al 1991, quindi componente della Procura nazionale antimafia dal 1993 al 2010. Procuratore generale della Corte d’Appello di Ancona sino al 31.12.2016), pubblicato sul Wall Street International il 22 marzo del 2020 dal titolo “L’economia del riciclaggio nel cuore dell’Europa” (Www.wsimag.com/it/economia-e-politica/61770-leconomia-del-riciclaggio-nel-cuore-delleuropa).

14) Secondo quanto riportato da *Le Courrier International*, che il 22 gennaio del 2020 ha pubblicato un articolo dal titolo “La Germania, paradiso del riciclaggio del denaro”, ripreso dall’autore dell’articolo di cui alla nota precedente.

Del pari, anche l'allarme sul riciclaggio di denaro finalizzato al finanziamento del terrorismo è molto alto da qualche anno a questa parte; basti pensare che tra gli obiettivi dichiarati dal Consiglio europeo il 20 giugno 2019 all'atto della presentazione della "Agenda strategica 2019-2024" si può leggere: *"Svilupperemo e intensificheremo la lotta al terrorismo e alla criminalità transfrontaliera, migliorando la cooperazione e la condivisione di informazioni e portando avanti la messa a punto dei nostri strumenti comuni"*.

Il livello di infiltrazione nell'economia legale di capitali provenienti dalla criminalità organizzata è talmente alto che i fiumi di denaro illecito che scorrono nei mercati legali possono comportare alterazioni significative dei bilanci nazionali, possono incidere sulle politiche economiche e monetarie degli stati sovrani, possono alterare anche il *welfare* di alcuni Governi sovrani. In altre parole, i capitali illeciti immessi nell'economia legale potrebbero incidere sulle scelte dei Governi e indirizzarle.

L'impegno antiriciclaggio dell'Unione europea risale ai primi anni '90.

Ad oggi l'Unione ha emanato, nel corso di tre decenni, cinque direttive antiriciclaggio: l'ultima è la direttiva n. 2018/843 del 30 maggio 2018 (cosiddetta Quinta direttiva antiriciclaggio).

È entrata in vigore il 9 luglio 2018 e doveva essere recepita dagli Stati membri entro il 10 gennaio 2020.

Ad onore del vero sembrerebbe essere già pronto il testo di una sesta direttiva: il 20 luglio 2021 la Commissione europea ha presentato un pacchetto di proposte legislative volte a rafforzare le norme dell'UE in materia di lotta al riciclaggio di denaro e al finanziamento del terrorismo (AML/CFT), attraverso la creazione di una nuova autorità per combattere il riciclaggio di denaro¹⁵.

Il 3 ottobre 2019 il Consiglio dei Ministri italiano ha approvato il decreto legislativo n. 125 del 4 ottobre 2019 che recepisce nel nostro Paese la Quinta direttiva antiriciclaggio: il decreto è entrato in vigore l'11 novembre 2019.

Al legislatore italiano va riconosciuto il merito di aver fornito una lettura estensiva alle indicazioni della "Direttiva", introducendo un sistema che dovrebbe poter contrastare con efficacia e tempestività i nuovi strumenti pensati dalla criminalità per il riciclaggio e il reimpiego di denaro di provenienza illecita.

Ma è opportuna, allora, qualche digressione sul sistema antiriciclaggio disegnato dall'Unione europea con le direttive finora emanate.

15) www.riskcompliance.it/news/ue-e-riciclaggio-le-novita-su-adequata-verifica-e-titolarita-effettiva; www.eddystone.it/2021/08/03/primi-passi-verso-la-vi-direttiva-antiriciclaggio.

Invero, la Prima direttiva antiriciclaggio (1991/308/CE) fissava gli obblighi di identificazione, registrazione e segnalazione di operazioni sospette, ponendoli a carico dei soli enti creditizi e finanziari.

Dieci anni dopo la Seconda (2001/97/CE) estendeva l'obbligo di segnalazione delle operazioni sospette anche ai professionisti.

La Terza (2005/60/CE) applicava al contrasto del terrorismo internazionale le metodologie e gli obblighi già sperimentati contro il riciclaggio del denaro sporco della criminalità organizzata.

Infine, la Quarta (2015/849/UE) recava, tra gli altri, l'obbligo di trasformare in reati gli inadempimenti fiscali facendone così presupposto del riciclaggio, nonché l'obbligo di assoggettare a stringenti controlli l'operatività delle persone politicamente esposte.

Questa nuova Quinta direttiva e la sua legge di conversione in Italia sono destinate a divenire pietre miliari della normativa antiriciclaggio dei prossimi anni.

L'intenzione dell'Europa è quella di accrescere ulteriormente la trasparenza generale del contesto economico e finanziario dell'Unione; in particolare – anche per rispettare gli impegni assunti a livello internazionale per contenere le minacce alla pace ed alla sicurezza internazionale causate da atti di terrorismo – vengono dettati alcuni obblighi di comportamento specifici nel caso ci si imbatta in operazioni o in soggetti che operano con i Paesi ritenuti ad “alto rischio”¹⁶.

Dietro la Direttiva e il provvedimento legislativo che la recepisce in Italia, è sottesa una filosofia chiara che è anche una presa di coscienza del legislatore europeo e di quello italiano: i servizi finanziari basati sulle moderne tecnologie digitali sono divenuti veri e propri sistemi finanziari alternativi e la mancanza di regole precise ha creato un'area grigia, non più giustificabile peraltro, attraverso la quale possono transitare e sono transitati capitali illeciti.

Pertanto, obbedendo a questa filosofia, la Direttiva amplia la portata della normativa antiriciclaggio e include tra i soggetti tenuti alla segnalazione di operazioni sospette (cd. “soggetti obbligati”) anche i prestatori di servizi di cambio tra valute virtuali e valute legali e i prestatori di servizi di portafoglio digitale¹⁷.

A carico dei “soggetti obbligati” sono imposti obblighi particolari in caso operazioni con i Paesi ad alto rischio (comma 4-*bis* dell'articolo 25 d.l. 125/2019)¹⁸.

16) Risoluzione del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite (UNSCR) 2195 (104).

17) Escono dalla definizione di “soggetti obbligati” le imprese d'assicurazione e i soggetti incaricati della riscossione di crediti ceduti e di servizi di pagamento e cassa. La novità più importante è quella dell'ingresso nella lista dei commercianti e degli intermediari d'arte e d'antiquariato.

18) Tra questi compiti ci sono l'acquisizione di informazioni aggiuntive relativamente allo scopo ed alla natura del rapporto professionale, l'acquisizione delle informazioni relativamente l'origine dei fondi e la situazione economico-patrimoniale del cliente e del titolare effettivo, l'acquisizione

Inoltre, la Direttiva detta una disciplina per le carte prepagate e gli strumenti di moneta elettronica anonimi. Per le prime, con il decreto legge di conversione in Italia, sono stati ridotti gli importi massimi al di sotto dei quali non è obbligatorio effettuare una verifica della clientela.

Per i secondi, viene stabilito il divieto di emissione ed utilizzo.

Ma la Direttiva dice di più.

Per stare al passo con i tempi e garantire la maggiore trasparenza delle operazioni finanziarie, detta norme più stringenti per la disciplina dei *trust* e degli istituti giuridici aventi assetto o funzioni affini, proprio allo scopo di contrastare efficacemente il riciclaggio di denaro di provenienza illecita e il finanziamento del terrorismo.

Poiché il beneficiario del *trust* (*trustee*) può essere indeterminato (o per meglio dire determinato successivamente dal *settlor*) è possibile che i beni rimangano, almeno per un certo periodo di tempo, senza titolare¹⁹.

Si intuisce allora, perché l'istituto – introdotto nel nostro Paese a partire dal 1992, anno in cui l'Italia ha ratificato la convenzione dell'Aja del 1985 – possa con estrema facilità essere utilizzato per “nascondere” alle autorità di polizia e all'autorità giudiziaria denaro di provenienza illecita.

Ciò detto l'intenzione dei redattori del testo della Quinta direttiva è quella di garantire l'accesso ai registri nazionali dei titolari effettivi di società e *trust* a qualsiasi persona fisica e giuridica.

Il sistema di prevenzione delle infiltrazioni della criminalità organizzata nel tessuto economico-produttivo delineato con le cinque direttive antiriciclaggio dell'Unione europea attribuisce un ruolo significativo, anzi determinante, al circuito informativo UIF/FIU.

Le Unità di Informazione Finanziaria (acronimo italiano UIF) sono lo strumento operativo per l'attuazione delle norme appena descritte: l'Unità di informazione finanziaria è, infatti, l'organo che riceve le segnalazioni di operazioni sospette.

Istituita presso la Banca d'Italia dal d.lgs. n. 231/2007, in conformità di regole e criteri internazionali che prevedono la presenza in ciascuno Stato di una *Financial Intelligence Unit* (FIU), è dotata di piena autonomia operativa e gestionale, con funzioni di contrasto del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo ed è un ottimo strumento di cooperazione internazionale per l'acquisizione di notizie su operazioni finanziarie e imprese sospette.

In questo senso, la UIF presso la Banca d'Italia acquisisce ed elargisce

delle motivazioni riferite alle operazioni previste o eseguite, l'acquisizione delle autorizzazioni necessarie ai soggetti titolari di poteri di amministrazione o direzione.
19) www.altalex.com/documents/altalexpedia/2016/05/10/trust.

informazioni alle altre omologhe unità istituite nei vari Paesi del mondo.

In Italia, l'Unità di informazione finanziaria agisce di iniziativa o su richiesta dell'autorità giudiziaria o delle forze di polizia e, nel sistema di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, è incaricata di acquisire i flussi finanziari e le informazioni riguardanti ipotesi di riciclaggio e di finanziamento di attività illecite principalmente attraverso le segnalazioni di operazioni sospette trasmesse da intermediari finanziari, professionisti e altri operatori.

Questi sono i cd. "soggetti obbligati" il cui elenco è stato esteso dalla Quinta direttiva fino a ricomprendere anche, come si è visto, i prestatori di servizi di cambio tra valute virtuali e valute legali e i prestatori di servizi di portafoglio digitale.

L'UIF effettua l'analisi finanziaria delle informazioni acquisite, utilizzando l'insieme delle fonti e dei poteri di cui dispone, e ne valuta la rilevanza ai fini della trasmissione agli organi investigativi e della collaborazione con l'autorità giudiziaria, per l'eventuale sviluppo dell'azione di repressione.

Vedremo poco più avanti le direttive che la UIF della Banca d'Italia ha indirizzato ai soggetti obbligati per la comunicazione delle cd. "operazioni sospette".

Pur costituendo uno dei più efficaci strumenti per il contrasto alle organizzazioni criminali che riciclano o reimpiegano il denaro di provenienza illecita, a causa della mancanza di norme internazionali vincolanti, continuano a permanere differenze significative nella normativa dei vari Stati, in termini di funzioni, competenze e poteri della UIF/FIU.

In questo senso, l'asimmetria legislativa gioca un ruolo di antagonista rispetto all'efficacia delle strategie di contrasto tanto che la Commissione auspica la creazione di un corpo normativo uniforme per l'intera area europea.

Per questi motivi, la Direttiva europea e la legge di conversione italiana spingono verso una cooperazione internazionale tra UIF/FIU per coordinare meglio la lotta al riciclaggio e al finanziamento al terrorismo e, inoltre, la legge di conversione italiana sollecita la stipula di protocolli d'intesa tra la UIF, la Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo, il Nucleo speciale di polizia valutaria della Guardia di Finanza e la Direzione investigativa antimafia.

L'attenzione dell'Unione europea verso la prevenzione di fenomeni di riciclaggio e finanziamento di attività illecite o eversive è, altresì, testimoniata dall'adozione di alcune determinazioni del Gruppo di Azione Finanziaria Internazionale (GAFI), che sono poi divenute obbligatorie per i Paesi membri²⁰.

20) Costituito nel 1989 in occasione del vertice dei Capi di Stato e di Governo del G7 tenutosi a Parigi, il Gafi-Fatf è un organismo intergovernativo con lo scopo di ideare e promuovere strategie di contrasto al riciclaggio dei capitali di origine illecita e, dal 2001, anche di prevenzione del finanziamento al terrorismo. Nel 2008 il mandato del Gafi è stato esteso anche al contrasto del finanziamento della proliferazione di armi di distruzione di massa (www.dt.mef.gov.it/it/attivita_istituzionali/prevenzione_reati_finanziari/area_internazionale).

L'organismo, infatti, ha obbligato gli Stati membri ad istituire o a designare uffici nazionali per il recupero dei beni sequestrati (Asset Recovery Offices - "ARO") come punti di contatto centrali nazionali per individuare con maggiore facilità e con la massima tempestività sul territorio dell'Unione, grazie a una cooperazione rafforzata, i proventi di origine illecita.

Gli Stati membri devono assicurare che gli uffici per il recupero dei beni cooperino tra loro per facilitare il reperimento e l'identificazione dei proventi di reato e altri beni connessi a reati, scambiandosi informazioni e *best practces*, sia su richiesta che spontaneamente.

Allo stato attuale gli ARO, che costituiscono un vero e proprio circuito informativo, sono stati creati in tutti i 27 Stati membri con il fine di promuovere e facilitare l'interscambio informativo circa la localizzazione ed identificazione dei beni connessi all'attività delittuose, la cooperazione per l'esecuzione di provvedimenti di congelamento, sequestro o confisca.

L'Ufficio nazionale per il recupero dei beni (ARO), in Italia è radicato presso il Ministero dell'interno - Direzione centrale della polizia criminale - Servizio per la Cooperazione Internazionale di Polizia (SCIP).

Infine, oltre al circuito ARO, si è creato un ulteriore strumento utile al rintraccio dei beni in ambito comunitario ed internazionale, che è la rete interagenzie *Camden* per il rintraccio dei beni (CARIN - *Camden Assets Recovery Interagency Network*), una struttura informale e cooperativa di esperti nell'ambito della cooperazione internazionale finalizzata al congelamento di ricchezze di provenienza illecita, composta attualmente da membri provenienti da 54 diversi Paesi ed è collegata con 9 organismi internazionali²¹.

Sulla *brochure* informativa della rete CARIN redatta dall'Unione europea si legge: "*CARIN è una rete informale di punti di contatto ed un gruppo di cooperazione che si occupa di tutti gli aspetti della confisca dei proventi di reato*".

La rete può essere attivata non solo dall'autorità giudiziaria ma anche dall'autorità di polizia e, in genere, da qualunque autorità amministrativa che, nel Paese di origine, si occupa del rintraccio e del sequestro dei beni provento del reato.

21) L'Italia ne fa parte in qualità di membro. Informazioni utili sul funzionamento delle rete CARIN sono rintracciabili all'indirizzo web www.op.europa.eu/it/publication-detail/-/publication/30b9df21-ef0a-4111-8ee3-070d5c6cf951.

3. L'indagine patrimoniale: la normativa in Italia e gli strumenti di indagine

L'esperienza vissuta con l'emergenza epidemologica COVID-19 ha di fatto inciso anche sulle dinamiche della criminalità organizzata e terroristica che hanno accentuato il ricorso a strumenti telematici, a piattaforme tecnologiche e, più in generale, il ricorso al Web per i propri traffici illeciti²².

Lo strumento investigativo idoneo a contrastare i fenomeni di riciclaggio e/o reimpiego di denaro di illecita provenienza da parte delle organizzazioni criminali e terroristiche è l'indagine patrimoniale.

La cornice della normativa antiriciclaggio, in senso ampio, è delineata dal decreto legislativo 21 novembre 2007 n. 231 (già citato nelle righe precedenti) e per i profili di contrasto al terrorismo internazionale dal decreto legislativo 22 giugno 2007 n. 109.

L'impianto normativo disegnato da questi due provvedimenti legislativi è stato aggiornato dal decreto legislativo 4 ottobre 2019, n. 125 che ha recepito la Quinta direttiva antiriciclaggio dell'Unione europea e dalla legge di conversione del decreto-legge 124/2019, legge 19 dicembre 2019, n. 157. L'indagine patrimoniale può essere rappresentata come un prisma dalle tante sfaccettature e, oggi, deve essere considerata uno strumento investigativo, tra i più importanti, per il contrasto alla criminalità – comune e organizzata – e al terrorismo.

Per distinguere le sfaccettature è importante partire dalla solida base del dato normativo. Il sistema di indagine patrimoniale che ci accingiamo a descrivere, ha un unico obiettivo finale: privare il malvivente dei beni che ha illegittimamente acquisito attraverso il reato.

In via preliminare è opportuno precisare che, a sommosso parere di chi scrive, l'indagine patrimoniale deve essere distinta in tre fasi diverse.

La prima fase, che può essere considerata meramente contabile, è quella che dovrebbe permettere di fotografare il patrimonio dell'indagato (o proposto nel caso di procedimento per l'applicazione delle misure di prevenzione patrimoniali).

La seconda fase – più prettamente investigativa – è quella che dovrebbe

22) «Ormai è la speculazione sui mercati finanziari ad offrire alla criminalità organizzata, e soprattutto alla 'ndrangheta, i maggiori margini di profitto... Permette infatti di riciclare il denaro sporco proveniente dalla droga, acquistando posizioni creditorie nei confronti delle imprese e, in prospettiva, asset proprietari nelle compagini societarie, nel settore turistico, della ristorazione e del commercio». Intervista, pubblicata il 20 settembre 2020, al Prefetto Vittorio Rizzi, Vice Capo della Polizia - Direttore centrale della polizia criminale, che presiede l'Organismo di monitoraggio del rischio di infiltrazione della criminalità organizzata nell'economia (www.ilsole24ore.com/art/la-ndrangheta-alza-tiro-usura-e-npl-ADA0Nao?refresh_ce=).

consentire all'investigatore di verificare se tra i redditi dichiarati dall'indagato (o proposto) e il patrimonio di cui lo stesso dispone vi è sproporzione; la sproporzione è, infatti, indicatore del possibile utilizzo di denaro di provenienza illecita.

In questa fase, si iscrive la ricerca dei beni non direttamente riconducibili alla persona dell'indagato – ossia la ricerca di beni mobili o immobili e, più in generale, di cespiti di ricchezza – che l'indagato potrebbe possedere in modo fittizio o per interposta persona: si pensi a beni intestati a prestanome o alla gestione di fatto di società e imprese commerciali.

Infine, la terza fase è quella, anch'essa di sapore più prettamente investigativo, che dovrebbe portare l'investigatore ad individuare le fonti illecite attraverso le quali l'indagato (o proposto) ha accumulato un patrimonio esorbitante, sproporzionato rispetto ai redditi percepiti: in questa fase l'investigatore deve individuare quello che si definisce il “dies a quo” della sproporzione, ossia il momento dal quale l'indagato ha potuto e ha iniziato a disporre di somme di provenienza illecita. L'individuazione di questo momento è necessaria per l'applicazione di provvedimenti di sequestro che possono essere adottati solo sui beni entrati nella disponibilità dell'indagato dal momento in cui si è verificata la sproporzione.

La legislazione italiana è prodiga di strumenti legislativi che possono consentire la definitiva sottrazione del frutto del reato all'indagato.

La l. n. 136 del 13 agosto 2010, intitolata «Piano straordinario contro le mafie, nonché delega al Governo in materia di normativa antimafia», ha imposto al Governo l'emanazione di nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia.

Il Governo ha emanato il decreto legislativo 6/9/2011, n. 159 (cd. Codice antimafia) che all'art. 96 ha istituito la “Banca dati nazionale unica della documentazione antimafia (BDNA)” con il compito di fornire la certificazione antimafia alle imprese immuni dal rischio infiltrazione e con il fine di operare un deciso potenziamento dell'attività di prevenzione dei tentativi di infiltrazione mafiosa nell'attività di impresa».

Inoltre, con la c.d. Legge anticorruzione (l. n. 190 del 2012) – art. 1 commi 52 e 53 – ha istituito la *white list*, che prevede la creazione di appositi elenchi, presso le Prefetture, dei fornitori, prestatori di servizi ed esecutori non soggetti a tentativo di infiltrazione mafiosa per attività economiche particolarmente sensibili.

Al di là di queste disposizioni, che costituiscono quella che si può definire la normativa di cornice, il nostro ordinamento conosce poi disposizioni che consentono, in una prima fase, la materiale apprensione dei beni di provenienza

illecita per giungere, poi, fino alla definitiva confisca.

Invero, nel corso delle indagini preliminari – e quindi prima della celebrazione del contraddittorio processuale – l’art. 321 C.p.p. offre la possibilità di procedere al sequestro di beni di cui è consentita la confisca. I presupposti di questa misura, che appare come una vera e propria misura cautelare reale, sono il *fumus commissi delicti* e il *periculum in mora*²³.

È necessario quindi, da un lato, la configurabilità del reato, in astratto, in capo all’indagato; dall’altro, la sproporzione dei beni rispetto al reddito dell’indagato e l’assenza di una giustificazione sulla provenienza degli stessi.

Il sequestro preventivo può essere eseguito su tutti i beni che possono essere oggetto di successiva confisca (quindi mobili, crediti, immobili o mobili registrati, beni aziendali organizzati per l’esercizio di un’impresa, ecc.).

Inoltre, la legge penale italiana prevede un sistema di confisca dei beni provento del reato che la riforma del 2018 – nota come “riserva di codice” – ha reso più organico e uniforme e, quindi, fruibile da parte degli addetti ai lavori²⁴.

Invero, nella legislazione italiana, al momento, si possono distinguere tre diverse ipotesi di confisca.

In primo luogo, la legge penale conosce un’ipotesi generale di confisca, normata dall’art. 240 C.p., che può essere facoltativa per cose e beni strumentali al reato e obbligatoria per cose e beni che ne sono il frutto (prezzo, prodotto o profitto, se si vuole restare alla lettera della norma).

In questo caso l’indagine patrimoniale deve essere indirizzata all’individuazione e alla quantificazione dei beni che sono stati strumentali alla commissione del reato o che ne costituiscono il frutto.

Questa indagine, finalizzata ad applicare la confisca di cui all’art. 240 C.p., è un’attività dal carattere meno investigativo e, per certi versi, eminentemente statico.

Inoltre, il nostro ordinamento disciplina anche la “confisca per equivalente”, che è prevista dall’art. 240-*bis* comma 2 C.p. e che consente di sequestrare beni e denaro nella disponibilità di un indagato allorquando i beni o il denaro che costituiscono il prezzo, il profitto o il prodotto del reato

23) Nei procedimenti che riguardano delitti commessi da pubblici ufficiali contro la P.A. il sequestro preventivo è obbligatorio.

24) Con la riforma legislativa che ha introdotto il “principio della riserva di codice” è stato stabilito che tutte le fattispecie criminose previste da disposizioni di legge già in vigore ed esterne diverse dal Codice penale devono essere inserite all’interno del Codice Rocco (D.lgs. 1 marzo 2018, n. 21). Tra le altre, e solo per citarne alcune, sono state inserite nel Codice penale le norme speciali che combattono il traffico di organi umani, la disciplina relativa alla discriminazione razziale etnica nazionale e religiosa e il delitto di traffico illecito di rifiuti.

originario non si trovino più nella disponibilità del responsabile del reato. Il valore dei beni e del denaro sequestrato deve essere equivalente a quello dei beni o del denaro che furono il frutto del commesso reato: si deve trattare di beni non appartenenti a terzi estranei all'attività criminale.

Infine, la legge penale conosce una terza figura di confisca che è la "confisca allargata o per sproporzione" del 1° comma dell'art. 240-*bis* C.p.: se il condannato per uno dei reati previsti dalla norma dispone di un ricchezza esorbitante rispetto al suo reddito si presume che quella ricchezza sia stata prodotta con i proventi del reato²⁵.

La norma introduce una presunzione di illecita accumulazione legata al concetto di sproporzione tra reddito e patrimonio: ossia, se il reddito prodotto dall'incolpato non giustifica la consistenza patrimoniale e il soggetto è stato condannato per uno dei reati previsti dall'elenco, si presuppone che i beni, mobili e immobili, di cui dispone siano stati acquisti con denaro di provenienza illecita.

Dovrà essere il condannato a dimostrare la legittima provenienza dei beni e a giustificare il possesso con un'inversione dell'onere della prova.

La norma ruota, dunque, intorno a tre pilastri: l'accumulazione di denaro o altri beni anche per interposta persona, il valore sproporzionato dei beni rispetto alla capacità reddituale dell'incolpato, l'assenza di giustificazione sulla provenienza dei beni.

In questo caso, l'indagine patrimoniale assume una veste diversa e da attività finalizzata prevalentemente alla quantificazione – e, per questo, eminentemente statica – si trasforma in attività investigativa finalizzata a quantificare la sproporzione, individuare i beni che potrebbero essere sottoposti a sequestro (e poi a confisca) e a determinare il "dies a quo", ossia il momento dal quale si è verificata la sproporzione.

Ma non solo: nella nostra legislazione penale sono stati introdotti dapprima il reato di riciclaggio – art. 648-*bis* c.p.²⁶ – e poi il reato di reimpiego di denaro di provenienza illecita - art. 648-*ter* c.p.²⁷.

Inoltre, sono stati introdotti i reati di auto riciclaggio – art. 648-*ter*.1

25) L'art. 240-*bis* C.p. può essere considerata, pertanto, una norma di sistema con la quale il legislatore ha tentato di rendere organica la materia ed esaustivo l'elenco dei reati che giustificano la confisca.

26) Introdotto dal d.l. 1978 n. 59, poi convertito dalla legge 191/1978 e, infine, modificato dalla legge 328/1993.

27) Introdotto dalla legge 55/1990 e, poi, modificato dalla legge 328/1993. Per quel che concerne la distinzione tra il reato di riciclaggio e quello di reimpiego si richiama Cass. pen., sez. II, 15 aprile 2016, n. 30429: «L'impiego diretto di denaro di provenienza illecita in attività economiche o finanziarie in grado di "ripulirlo" non costituisce riciclaggio e va sanzionato sulla base dell'articolo 648-*ter* del codice penale. La sostituzione, invece, di questo denaro e il suo successivo reimpiego è punito per riciclaggio ai sensi dell'art 648-*bis* c.p.».

c.p.²⁸ – e il reato di trasferimento fraudolento di valori ex art. 512-*bis* c.p.²⁹.

Infine, le disposizioni del d.lgs. 231/2001 hanno introdotto la responsabilità da reato delle persone giuridiche.

Questa forma di responsabilità, che sconfessa il brocardo latino *societas delinquere non potest*, costituisce oggi uno dei principali strumenti giuridici per l'efficace repressione della criminalità d'impresa e delle infiltrazioni della criminalità organizzata nei settori economico-produttivi della società civile³⁰.

Questa novità legislativa merita una breve digressione.

Invero, a partire dal 2001, una persona giuridica può essere chiamata a rispondere di un reato insieme alla persona fisica che è stata individuata come autore materiale della violazione penale.

L'autore del reato deve aver agito nell'interesse o a vantaggio della persona giuridica e deve rivestire una posizione qualificata nell'organizzazione della stessa, ossia deve avere un rapporto organizzativo-funzionale con la persona giuridica.

Inoltre, per la colpevolezza della persona giuridica è necessario che questa non possa fornire la prova di aver adottato modelli di organizzazione idonei ad evitare la commissione del reato ad opera dell'autore materiale e di aver provveduto alla concreta vigilanza sui comportamenti dei dipendenti.

In questo caso la responsabilità dell'ente si fonda sull'inosservanza degli obblighi di direzione o vigilanza, in relazione all'attuazione di un modello di organizzazione idoneo a prevenire la commissione del reato³¹.

Il Decreto prevede anche sanzioni per il caso in cui si accerti la responsabilità penale della persona giuridica.

Sono tutte sanzioni patrimoniali. Come è ragionevole ipotizzare, infatti, non si può parlare di sanzioni restrittive della libertà a carico di una persona giuridica.

Il sistema prevede sanzioni pecuniarie – commisurate alle condizioni economiche e patrimoniali dell'ente – e sanzioni interdittive, che nei casi più gravi comportano l'interdizione dall'esercizio dell'attività, mentre nei casi meno gravi il divieto di pubblicizzare beni o servizi, di contrattare con la pubblica amministrazione o l'esclusione da agevolazioni, finanziamenti, sussidi, ecc.

Le sanzioni economiche sfociano, infine, nella confisca (anche per

28) Introdotto dalla legge 186/2014.

29) Introdotto dal d.lgs. 21/2018.

30) I soggetti ricompresi sono enti forniti di personalità giuridica, società e associazioni (anche prive di personalità giuridica), mentre sono esclusi lo Stato, enti pubblici territoriali, enti pubblici non economici e gli enti di rilievo costituzionale.

31) I cosiddetti *compliance programs*.

equivalente) del prezzo o profitto del reato.

La confisca prevista dall'art. 19 del d.lgs. n. 231 del 2001 è una pena, alla stregua della pena per le persone fisiche, che consegue alla responsabilità dell'ente per non aver adottato ed efficacemente attuato i modelli di organizzazione utili al fine di impedire le condotte illecite³².

Una responsabilità particolare che genera una misura sanzionatoria anch'essa particolare.

Invero, se buona parte delle attività criminali delle consorterie mafiose o dei gruppi terroristici sono finalizzate al riciclaggio o al reimpiego del denaro di provenienza illecita o al finanziamento di nuovi progetti criminali, l'attività di indagine patrimoniale non può essere solo finalizzata alla quantificazione dei beni da sottoporre a sequestro e poi a confisca, ma deve essere indirizzata ad accertare l'esistenza stessa di quei reati.

Sicché, nel caso in cui si proceda per i reati di riciclaggio, reimpiego, auto riciclaggio, intestazione fittizia e nel caso di fatti riconducibili alla responsabilità penale delle persone giuridiche, l'indagine patrimoniale costituisce essa stessa investigazione volta ad accertare l'esistenza stessa del reato e diviene strumento per l'accertamento del reato.

Si pensi, ad esempio, al reato di riciclaggio.

In linea teorica, nelle investigazioni volte a contrastare fenomeni di riciclaggio si distingue l'attività criminale in tre momenti diversi: la fase della "collocazione", la fase della "stratificazione" e la fase della "integrazione".

La fase della "collocazione" (*placement*): è il momento nel quale i proventi dell'attività illecita vengono immessi nel circuito dell'economia legale. Negli ultimi anni, la "collocazione" del denaro sporco ha trovato la via della finanza attraverso l'acquisto dei "non performing loans" sfruttando l'impossibilità delle imprese in crisi di onorare i propri debiti³³.

La fase definita di "stratificazione" (*layering*) è quella nella quale vengono effettuate una serie indefinita di operazioni finanziarie successive che rendono molto difficile la ricostruzione del flusso di denaro e di fatto "staccano" i proventi illeciti dalla propria origine: tipico esempio è il passaggio

32) Art. 19: "Confisca - Nei confronti dell'ente è sempre disposta, con la sentenza di condanna, la confisca del prezzo o del profitto del reato, salvo che per la parte che può essere restituita al danneggiato. Sono fatti salvi i diritti acquisiti dai terzi in buona fede. Quando non è possibile eseguire la confisca a norma del comma 1, la stessa può avere ad oggetto somme di denaro, beni o altre utilità di valore equivalente al prezzo o al profitto del reato".

33) La criminalità organizzata, soprattutto quella di alcune zone d'Italia, ha riciclato e ricicla denaro illecito attraverso l'apertura di conti gioco in casinò oltre frontiera sui quali vengono prima addebitate grosse perdite e poi accreditate grosse vincite che servono a "ripulire" il denaro sporco originariamente versato.

vorticoso di quote societarie tra persone diverse in tempi piuttosto ristretti, passaggi che spesso non trovano alcuna giustificazione nei fatti e nella storia dell'impresa.

L'ultima fase del riciclaggio è quella della "integrazione" (*integration*), fase in cui la ricchezza illecita si veste di un'apparente forma di liceità e si perdono definitivamente le tracce dell'origine del denaro sporco.

Se si tiene presente questa distinzione delle fasi del riciclaggio (che deve essere considerata meramente descrittiva poiché nella realtà dei fatti non esiste una separazione così netta e precisa tra i diversi momenti), si intuisce che in questo, come nei reati di reimpiego di somme di illecita provenienza e intestazione fittizia di beni, l'indagine patrimoniale è lo strumento investigativo principale attraverso il quale accertare l'avvenuta consumazione del reato.

Non meno lo è allorquando si investighi sulla responsabilità penale delle persone giuridiche.

In tutti questi casi sarebbe più corretto parlare, invece che di indagini patrimoniali, di indagini *sul* reato di riciclaggio, o *sul* reato di reimpiego di capitali di illecita provenienza, o ancora, *sul* reato di intestazione fittizia, o infine, *sulla* responsabilità penale delle persone giuridiche.

Invero, ogni movimento nella ricchezza di un individuo, sia esso in aumento o in diminuzione, deve avere una giustificazione; non è possibile pensare ad un trasferimento di ricchezza che non sia giustificato, anche solo da una vincita al gioco.

4. Il divenire dell'indagine patrimoniale

Un'indagine patrimoniale, come detto, si articola in tre fasi: la prima fase è quella della fotografia del patrimonio, la seconda e la terza fase, sono le fasi dell'analisi dinamica o dell'investigazione, volte a ricostruire come si è creato e accresciuto il patrimonio

Ma procediamo per *steps*.

Prima fase: fotografia del patrimonio. In questa fase, la creazione di un piano di ricerca e raccolta (*Collection plan*) può essere particolarmente utile.

Il *Collection plan* è un elemento fondamentale perché serve a dare un ordine alla ricerca stessa e poi, a dare un ordine a tutto il materiale investigativo acquisito. Un'indagine patrimoniale richiede l'accesso a una miriade di banche dati (come si vedrà poco più avanti), la consultazione di una moltitudine di dati investigativi e, infine, una valutazione complessiva, e spesso anche complessa, dei risultati ottenuti.

Il *Collection plan* consente di evitare che nello sviluppo dell'indagine alcuni accertamenti, *ab origine* programmati, vengano – inconsapevolmente e incolpevolmente – tralasciati.

Questo deve essere, in pratica, uno schema con le banche dati che l'investigatore ha deciso di consultare *a priori*; inoltre, deve dare atto di quelle che, nel prosieguo delle indagini, sono già state consultate e di quelle che ancora lo devono essere.

Per effettuare una fotografia veritiera del patrimonio di un indagato è necessario procedere ad una verifica sulla sua posizione fiscale e contributiva.

Invero, ogni persona fisica che abbia residenza sul nostro territorio e ogni persona giuridica che vi abbia stabilito la propria sede principale o secondaria, instaura un rapporto con la P.A. in base al quale diviene titolare di diritti e di obblighi.

Questo rapporto consente di tracciare e delineare la posizione economica e reddituale di ogni persona fisica e di ogni persona giuridica attraverso il ricorso a banche dati in cui vengono raccolte le informazioni.

Così, l'Archivio informatico dell'Agenzia delle Entrate fornisce informazioni sui redditi percepiti e dichiarati da persone fisiche e giuridiche.

L'Archivio non fornisce solo informazioni reddituali sui singoli e persone giuridiche ma fornisce anche una piattaforma di informazioni supplementari che possono rivelarsi utilissime per tracciare un quadro economico-patrimoniale.

In questo senso, per esempio, appare interessante la possibilità di consultare la sezione "Dati del registro" che consente di risalire, anche indietro nel tempo, agli atti dispositivi di ricchezza (compravendita, donazione, locazione) cui il soggetto ha preso parte sia come dante causa che come avente causa. Deve ovviamente trattarsi di atti soggetti a registrazione: una scrittura privata non registrata non viene censita nell'archivio informatico della Agenzia delle entrate.

L'Archivio, inoltre, contiene anche informazioni utili su eventuali accertamenti promossi dall'Agenzia dell'entrate sui singoli contribuenti che possono fornire un quadro informativo ulteriore.

Invero, l'Archivio dell'Agenzia delle Entrate può essere considerato il punto di partenza di ogni indagine patrimoniale: si tratta, infatti, di una banca dati che potremmo definire "generalista" e incentrata sull'entità soggetto – persona fisica o giuridica – che condensa una grande mole di informazioni che, una volta assunte da questa banca dati, possono poi essere sviluppate attraverso la consultazione delle altre fonti informative di cui diremo nelle prossime righe.

L'Archivio informatico delle Camere di Commercio contiene le

informazioni sulle persone giuridiche: la consultazione della banca dati consente di ricostruire nel dettaglio la titolarità totale o parziale in capo ad una persona fisica di attività commerciali, imprese e società.

L'Archivio consente di estrarre una visura ordinaria ma anche una visura storica della persona giuridica interrogata.

Non solo: essa fornisce informazioni dettagliate sulla forma della persona giuridica, sulla sede, sul domicilio fiscale.

Inoltre, fornisce informazioni sulla compagine societaria e sulla titolarità delle quote e sulla composizione degli organi di controllo.

L'accesso all'archivio delle Camere di Commercio consente inoltre, attraverso la consultazione degli atti depositati, di acquisire informazioni utilissime in ogni indagine patrimoniale sui passaggi di mano delle quote o della titolarità della persona giuridica e sulle persone fisiche che ricoprono cariche in più società; inoltre, attraverso la consultazione dei bilanci è possibile acquisire informazioni sui debiti e sui crediti della società e, ancora, le generalità dei soci, la loro posizione e la carica rivestita all'interno dell'impresa, la ragione sociale, la sede sociale, l'oggetto sociale, le prestazioni dei soci d'opera, le regole di ripartizioni di utili/perdite, la durata della società.

L'archivio delle Camere di Commercio, non può essere definito una banca dati generalista ma, piuttosto, una banca dati specializzata; tuttavia, è costruito, al pari di quello delle Agenzia delle Entrate, su un'entità che, in questo caso e a differenza della banca dati dell'Agenzia delle Entrate, è sempre una persona giuridica. Si tratta di una banca dati che si fonda sull'obbligo, sancito a livello legislativo, per il quale ogni persona giuridica che svolge in Italia un'attività economica deve essere iscritta al Registro delle imprese delle Camere di Commercio.

La registrazione di una persona giuridica che svolge attività commerciale nel Registro delle imprese ne sancisce la sua esistenza, allo stesso modo della registrazione di una persona fisica nel registro anagrafico. Un'impresa non registrata è un'impresa che non esiste, o per meglio dire, è un'impresa che non esiste legalmente.

Una volta accertata la presenza di una persona giuridica è possibile consultare il Registro per acquisire una visura camerale che, salvo per gli operatori di Polizia abilitati, è a pagamento.

In realtà, l'accesso al Registro delle imprese consente di acquisire una moltitudine di informazioni.

Un dato restituito dall'esperienza: il Registro delle imprese consente anche di estrarre dalla banca dati una scheda con profilo di singoli soci della persona giuridica interrogata. Questa possibilità appare particolarmente

interessante dal punto di vista investigativo; invero, poter ottenere una scheda dei soci consente di acquisire sulla persona una serie di informazioni utili per il proficuo prosieguo di un'indagine patrimoniale.

Basti pensare alla possibilità di trarre notizie utili sull'eventuale partecipazione del soggetto ad altre imprese e/o società.

Il Registro delle imprese fornisce tre livelli di informazione: il primo livello è la consultazione finalizzata ad individuare la semplice presenza della persona giuridica in banca dati; il secondo livello consente di acquisire la visura camerale della persona giuridica di interesse.

Esiste poi, un terzo livello di informazioni, accessibili solo da utenti registrati, che appaiono particolarmente utili a fini investigativi.

Si tratta delle interfacce *Ri.visual*, *Ri.build*, *Ri.map*.

La prima interfaccia permette di navigare attraverso una mappa relazionale che ricostruisce le relazioni esistenti tra persone e imprese. Consente una navigazione estensionale e permette di visualizzare i dati in un grafico.

La seconda è un servizio di *alert* che segnala le modifiche alla struttura societaria delle imprese che l'investigatore ha inserito nella lista di quelle che intende monitorare. Le modifiche vengono inviate via *mail*.

La terza è uno strumento utilissimo per le analisi di contesto. Consente di aggregare le informazioni su un gruppo di imprese sulla base della collocazione geografica o del ramo di attività esercitata e restituisce un *report* di informazioni in forma sintetica oppure allargata.

SISTER – Archivio informatico dell'Agenzia del Territorio – consente di effettuare interrogazioni finalizzate alla ricerca di visure catastali e ispezioni ipotecarie: pertanto, si può definire una banca dati non generalista ma specializzata, incentrata non sull'entità-soggetto ma sull'entità-oggetto.

Attraverso l'interrogazione di questa banca dati possono essere rilevate tutte le acquisizioni, le alienazioni ma soprattutto i capitali investiti – in contanti o mediante finanziamenti – in caso di acquisti e quelli incamerati in caso di alienazioni.

Inoltre, l'Agenzia delle Entrate offre una risorsa *open source*: si tratta del Geoportale cartografico catastale che permette – l'accesso è libero – la consultazione della cartografia catastale, attraverso la ricerca e la visualizzazione dinamica delle particelle catastali³⁴.

Questo tipo di informazioni è molto utile al momento del calcolo della sproporzione, come si vedrà più oltre.

Infine, l'Archivio informatico INPS – banca dati specializzata e incentrata

34) *Wwww.geoportale.cartografia.agenziaentrate.gov.it*.

sul soggetto – permette di analizzare la posizione contributiva dell'interrogato: può consentire di stabilire se un soggetto percepisce redditi da lavoro o da pensione e a indagare sulla posizione contributiva di un lavoratore attivo; per le persone giuridiche l'Archivio informatico INPS fornisce l'elenco dei soggetti, anno per anno, che prestano attività lavorativa per la società o l'impresa.

Peraltro, come anticipato, concorre a formare ricchezza anche quella parte del patrimonio costituita da beni mobili non registrati che definiscono il tenore di vita di una persona fisica, sul quale ci soffermeremo poco più avanti.

La ricerca dei beni mobili registrati è resa possibile attraverso l'analisi di banche dati specifiche che, in buona parte, sono di comune utilizzo dalla maggior parte degli operatori di polizia.

Così per auto e motoveicoli è possibile interrogare ACI/PRA.

Per gli aeromobili si possono chiedere informazioni all'ENAV.

Le Capitanerie e gli Uffici circondariali marittimi possono fornire informazioni sul possesso delle imbarcazioni e dei natanti da diporto.

Infine, l'UNIRE consente di acquisire informazioni sui possessori di cavalli da corsa.

La consultazione di queste banche dati permette di disegnare un quadro del patrimonio dell'indagato persona fisica o giuridica e consente di conoscere la consistenza del patrimonio.

Conclusa la prima fase, si passa alla seconda.

La seconda fase è quella del calcolo della sproporzione.

Una volta valutata la consistenza patrimoniale si procede a verificare se esiste equilibrio tra le entrate – reddito prodotto e rendite percepite – e le uscite, ossia spese per investimenti e spese di sussistenza.

Come detto, il patrimonio accumulato dall'indagato deve essere proporzionato alle sue capacità reddituali, o in altri termini alle sue fonti di reddito.

Invero, nessuno può spendere ciò che non ha!

Sulla definizione e sui metodi di calcolo delle spese di sussistenza ci si attarderà poco oltre.

In una gestione ponderata le uscite e le entrate sono in equilibrio.

In una gestione virtuosa le uscite sono inferiori alle entrate e la differenza crea il risparmio (per una persona fisica), accantonamento e utili (per una persona giuridica).

In una gestione anomala le uscite sono superiori alle entrate e la differenza potrebbe non trovare giustificazione se non ipotizzando riciclaggio e reimpiego di denaro di illecita provenienza o ipotizzando che le somme dalle quali si genera la differenza siano prezzo, prodotto o profitto del reato.

Innanzitutto è necessario precisare che un'analisi economico-patrimoniale non può essere considerata significativa se effettuata su base annua e, tanto meno, lo è se effettuata su una base temporale ristretta di due o tre anni.

In realtà, un calcolo della sproporzione può essere considerato significativo solo se prende in considerazione un periodo di tempo medio-lungo: si considera tale un periodo che va dai cinque anni in su.

Invero, un tempo medio-lungo consente di effettuare un calcolo cd. “a scalare”.

Questo tipo di calcolo permette di chiarire e spiegare eventuali differenze tra entrate e uscite evidenziatesi su base annua o in un periodo temporale piuttosto ristretto, nel caso in cui le prime fossero superiori alle seconde: in particolare, non può escludersi che in un periodo determinato l'indagato possa spendere più di quanto abbia guadagnato nel periodo di riferimento.

È questo il caso, per esempio, di chi attinge a risparmi accantonati negli anni precedenti.

Se il calcolo della sproporzione fosse limitato ad un periodo temporale ristretto, eventuali spese esorbitanti giustificate dall'esempio precedente potrebbero essere male interpretate e potrebbero trarre in inganno l'investigatore.

Il calcolo “a scalare” consiste in un'analisi economica che, per ogni anno, tiene conto anche del risultato degli anni precedenti con il rilievo di eventuali accantonamenti o passività concretizzatesi.

Pertanto, se negli anni precedenti il soggetto ha effettuato accantonamenti, nell'anno oggetto di indagine egli potrà effettuare spese complessive pari all'ammontare della somma tra i redditi prodotti e gli accantonamenti degli anni precedenti; in questo caso è possibile che l'indagato spenda più di quanto potrebbe in base al suo reddito, ma la spesa si considera giustificata.

Per questo il calcolo “a scalare” si distingue dal semplice calcolo aritmetico su base annua che, al contrario, tiene conto solo della differenza aritmetica tra il reddito e le operazioni in uscita effettuate nell'anno di riferimento.

Tuttavia, nella realtà, non tutto il reddito prodotto da una persona è disponibile per acquisizioni o acquisti.

Invero, una parte del reddito disponibile deve essere utilizzato per le “spese di sussistenza”.

Queste sono quelle spese che servono a soddisfare i bisogni primari (spese per il cibo, per il vestiario, per la casa e per la scuola dei figli) e che si distinguono dalle spese per gli investimenti, che sono le spese che vengono sostenute per l'acquisto di beni immobili e mobili registrati.

Per prassi il calcolo delle spese di sussistenza viene effettuato prendendo in prestito le statistiche ISTAT.

L'Istituto calcola periodicamente le soglie di povertà assoluta e le soglie di spesa per i consumi delle famiglie.

Le soglie indicano le spese minime che il singolo deve poter sostenere per non vivere in condizioni di indigenza; nel caso di famiglie le spese minime indicano quanta parte del reddito di una famiglia deve essere destinata ai consumi affinché il nucleo familiare non debba trovarsi in condizioni di povertà assoluta³⁵.

Il calcolo delle spese minime per i consumi tiene conto delle variabili costituite dal numero dei componenti e della zona della penisola nella quale la famiglia vive.

Nel calcolo della sproporzione si procede, pertanto, a sottrarre dal reddito disponibile le spese di sussistenza così come calcolate dall'ISTAT.

Si noti che il calcolo è intriso di un principio di "favor rei": per valutare la sproporzione per prassi si fa riferimento alle spese indicate dall'ISTAT anche se l'indagato dovesse disporre di un reddito notevole e, quindi, mantenere per sé e per la famiglia un tenore di vita particolarmente alto.

Terza fase: una volta stabilita una sproporzione tra il reddito dell'indagato e il suo patrimonio si procede alla ricerca delle fonti attraverso le quali l'indagato potrebbe essere entrato in possesso di somme di provenienza illecita e all'individuazione del *dies a quo* della sproporzione.

Il *dies a quo* viene definito come il momento a partire dal quale l'indagato ha acquisito la disponibilità di fondi illeciti, ha accumulato ricchezza ed effettuato operazioni che diversamente non avrebbe potuto permettersi: da quel momento vengono individuate le acquisizioni che possono essere oggetto di sequestro e poi di confisca.

Ma, anche in questo caso, procediamo con ordine.

Per ricostruire le dinamiche finanziarie e le operazioni di accumulo del patrimonio di una persona fisica e/o giuridica è necessario richiedere all'autorità giudiziaria l'autorizzazione ad acquisire anche la documentazione custodita dall'Agenzia delle entrate nell'Anagrafe dei rapporti finanziari.

Si tratta di un *data base* in cui sono contenuti i dati identificativi e contabili di tutti i soggetti titolari (e dei delegati dal titolare) dei rapporti di

35) [Wwww.istat.it/it/dati-analisi-e-prodotti/contenuti-interattivi/soglia-di-poverta](http://www.istat.it/it/dati-analisi-e-prodotti/contenuti-interattivi/soglia-di-poverta). "La soglia di povertà assoluta rappresenta il valore monetario, a prezzi correnti, del paniere di beni e servizi considerati essenziali per ciascuna famiglia, definita in base all'età dei componenti, alla ripartizione geografica e alla tipologia del comune di residenza" (sito Istat).

conto corrente o di deposito intrattenuti con operatori finanziari accreditati (oltre agli istituti bancari sono tenuti alla comunicazione, tra gli altri, Poste Italiane, le società di gestione del risparmio, le società fiduciarie, le società e gli enti di assicurazione per le attività finanziarie).

L'Anagrafe dei rapporti finanziari è regolata dall'art. 37, commi 4 e 5, del d.l. n. 223/2006, convertito in legge 4 agosto 2006 n. 248³⁶.

Il sistema si è ulteriormente arricchito con la previsione legislativa del Decreto "Salva Italia" (D.l. 201/2011) che ha introdotto l'obbligo, per gli operatori finanziari, di comunicare all'Agenzia delle entrate non solo l'esistenza dei rapporti e l'identità dei titolari (ed eventuali delegati) ma anche le informazioni sui saldi e sui movimenti dei rapporti attivi.

La comunicazione si affianca a quella relativa all'Anagrafe dei rapporti finanziari.

Una volta acquisite queste informazioni è possibile – previa autorizzazione dell'A.G. – chiedere agli istituti o agli operatori finanziari presso i quali l'indagato (o il proposto) intrattiene i rapporti di acquisire la documentazione di dettaglio sui singoli rapporti: a titolo esemplificativo è possibile acquisire gli estratti conto e la documentazione dei contratti di sconto bancario.

Infine, è necessario acquisire anche i movimenti in dettaglio delle carte di pagamento – credito, debito o prepagate – e analizzare l'elenco delle operazioni extraconto.

Queste sono le operazioni effettuate direttamente allo sportello bancario attraverso assegni circolari o contanti che il decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231 ha inserito tra le operazioni di natura finanziaria che gli operatori finanziari sono tenuti a comunicare all'Agenzia delle Entrate pur trattandosi di operazione realizzate al di fuori di un rapporto continuativo.

A questo punto, è necessario ricercare le fonti attraverso le quali l'indagato è entrato in possesso di somme di provenienza illecita.

Il decreto-legge 231/2007 che ha introdotto in Italia le norme antiriciclaggio volute dall'Unione europea con la Terza direttiva del 2005 ha disegnato un vero e proprio sistema investigativo che si fonda su uno specifico strumento che può essere considerato un vero e proprio mezzo di ricerca della prova.

Si chiama "segnalazione di operazione sospetta"³⁷ ed è uno strumento

36) In realtà già l'articolo 20, comma 4, della legge n. 413 del 1991, successivamente regolamentato con il decreto interministeriale 4 agosto 2000, n. 269, aveva previsto l'istituzione di un'anagrafe nella quale realizzare una sorta di censimento di tutti i conti e depositi esistenti.

37) Alcuni hanno parlato di una "soffiata" istituzionale indirizzata alla UIF della Banca d'Italia.

ideato per la lotta al riciclaggio, al finanziamento del terrorismo e all'utilizzo di denaro proveniente da attività illecite, che nelle intenzioni dovrebbe evitare o quanto meno limitare il riciclo o il reimpiego del denaro sporco in attività lecite.

La “segnalazione” è una comunicazione obbligatoria all'Unità di informazione finanziaria della Banca d'Italia che deve avere come oggetto le richieste di investimenti o di movimenti di denaro che possono nascondere una finalità illecita perché appaiono anomale o ingiustificate³⁸.

Come detto, nelle intenzioni del legislatore italiano ed europeo la “segnalazione” doveva essere uno strumento per il contrasto al finanziamento del terrorismo e della criminalità, in particolare, organizzata.

Tuttavia, pur essendo un formidabile grimaldello investigativo, sconta il fatto che allo stato permane un ampio margine di discrezionalità nell'operatore che deve procedere alla segnalazione: non esiste, ma del resto non sarebbe possibile altrimenti, un prontuario di regole precise e dettagliate che possano valere ad individuare con ragionevole certezza quando si è in presenza di “operazioni sospette”.

Allo stato esiste un “Provvedimento” della Banca d'Italia che individua gli *indicatori di anomalia* in presenza dei quali i soggetti obbligati possono valutare l'operazione come sospetta e inoltrare la segnalazione all'UIF: il primo provvedimento, che risale al 2010, è stato poi aggiornato nel 2012³⁹.

Questi provvedimenti vengono aggiornati periodicamente dalla nostra Banca nazionale: gli aggiornamenti sono intervenuti nel 2013, 2014, 2016.

Di recente, è stato integrato da una nuova direttiva dell'Istituto che, per ampliare gli schemi di comportamenti anomali adottati nel 2010 e nel 2012, ha elaborato nuovi schemi di anomalia, introducendo tra le operazioni anomale la cessione di crediti fiscali fittizi e altri indebiti utilizzi (provvedimento del novembre 2020)⁴⁰.

Alcuni indici sono disegnati, specificamente, per l'attività degli intermediari bancari e finanziari: con la circolare del novembre 2020 si indicano quali operazioni anomale, tra le altre, le frodi fiscali internazionali e le forme di evasione fiscale internazionale, nonché la cessione dei crediti fiscali fittizi.

38) Ci sono dei casi specifici che riguardano gli enti di credito e gli intermediari finanziari presumibilmente coinvolti nel finanziamento di programmi di proliferazione di armi di distruzione di massa.

39) Il provvedimento adottato con delibera del 24/8/2010 n. 616 è rintracciabile all'indirizzo www.bancaditalia.it/compiti/vigilanza/normativa/archivio-norme/riciclaggio-terrorismo/decreto-leg-2312007/provv_ind_anom.pdf.

40) www.uif.bancaditalia.it/normativa/norm-indicatori-anomalia/schemi-rappresentativi/Schemi-fiscali-10.11.2020.pdf.

Questo schema, voluto dalla UIF della Banca d'Italia richiama, prepotentemente, il discorso affrontato nelle righe precedenti sulla necessità che l'attività investigativa si sforzi di individuare i prestatori d'opera professionale che permettono l'accesso della criminalità ad alcuni settori dell'economia e della finanza.

Tuttavia, anche questo apprezzabile sforzo della Banca d'Italia, che pur costituisce un significativo passo in avanti, non risolve del tutto il problema della mancanza di certezza nell'individuazione delle cd. "operazioni sospette".

A ciò si aggiunga il fatto che l'elenco dei soggetti obbligati a segnalare si è allungato notevolmente, anche e soprattutto dopo l'ultimo intervento legislativo che ha dato vita alla Quinta direttiva europea antiriciclaggio, e ciò ha portato ad un eccessivo proliferare di discrezionalità nelle segnalazioni, legata alla valutazione dei singoli operatori.

L'effetto pratico è che, spesso, la stessa operazione può essere segnalata o non segnalata come "operazione sospetta" a seconda dell'operatore dinanzi al quale viene conclusa; poi, l'eccessiva discrezionalità può portare anche a comportamenti dolosamente omissivi, soprattutto in determinate condizioni ambientali.

La corretta individuazione delle "operazioni sospette" può portare a tracciare i flussi di denaro anomali che possono creare ricchezza illecita in capo all'indagato.

Le operazioni sospette possono essere richieste dalla polizia giudiziaria che indaga alla UIF della Banca d'Italia su delega dell'autorità giudiziaria.

Inoltre, si consideri anche il fatto che l'art. 33 del d.lgs. n. 231/2007 prevede che le banche e altri intermediari finanziari trasmettano mensilmente alla UIF dati aggregati concernenti la propria operatività (Segnalazioni AntiRiciclaggio Aggregate)⁴¹.

Queste comunicazioni, in acronimo S.A.R.A., consentono un'analisi strategica sui settori dell'economia ritenuti a rischio, su categorie di strumenti di pagamento e su specifiche realtà economiche territoriali che potrebbero essere esposte a rischio di infiltrazioni criminali. Le segnalazioni antiriciclaggio aggregate sono disciplinate dal provvedimento UIF del 25 agosto 2020, che ha sostituito il precedente del 2013.

Una volta effettuato l'esame di queste operazioni e individuate quelle che non trovano giustificazione nella capacità di reddito dell'indagato si deve procedere ad individuare il *dies a quo*, ossia il momento dal quale si è verificata

41) www.uif.bancaditalia.it/adempimenti-operatori/segnalazioni-sara.

la sproporzione, o ancora, il momento dal quale la ricchezza di cui dispone l'indagato non è giustificata dalle entrate lecite di cui lo stesso dispone.

L'individuazione del *dies a quo* della sproporzione non è un mero esercizio di analisi: piuttosto, è il presupposto necessario per l'adozione di provvedimenti ablatori a carico dell'indagato.

Infatti un provvedimento di sequestro e/o di confisca non può colpire se non i beni e le ricchezze che sono entrate nella disponibilità dell'indagato dopo che si è verificata la "sproporzione"; al contrario, tutti gli acquisti precedenti al *dies a quo* della sproporzione devono essere considerati giustificati e/o giustificabili.

Una considerazione di carattere pratico: i provvedimenti ablatori – sequestro e confisca – per poter avere efficacia devono essere eseguiti secondo forme prescritte.

Tuttavia, il provvedimento va eseguito sui beni immobili secondo le forme prescritte dal codice di procedura civile per il pignoramento presso il debitore o presso il terzo in quanto applicabili.

Sugli immobili o mobili registrati, con la trascrizione del provvedimento presso i competenti uffici del registro.

Un provvedimento di sequestro di un'impresa va eseguito sui beni aziendali organizzati per l'esercizio di un'impresa, oltre che con le modalità previste per i singoli beni sequestrati, con l'immissione in possesso dell'amministratore e con l'iscrizione del provvedimento nel Registro delle imprese presso il quale è iscritta l'impresa; se il provvedimento riguarda anche azioni e quote sociali, si procede con l'annotazione nei libri sociali e con l'iscrizione nel Registro delle imprese.

Nei confronti degli strumenti finanziari de-materializzati, ivi compresi i titoli del debito pubblico, il provvedimento va eseguito con la registrazione nell'apposito conto tenuto dall'intermediario ai sensi dell'articolo 34 del decreto legislativo 24 giugno 1998, n. 213 (si applica l'articolo 10, comma 3, del decreto legislativo 21 maggio 2004, n. 170).

5. Gli strumenti OSINT per il contrasto alle imprese criminali

L'attività di indagine patrimoniale fin qui descritta si è mossa all'interno di lidi conosciuti.

Si è proceduto – seguendo un immaginario viaggio all'interno di un'investigazione – utilizzando e analizzando informazioni investigative distillate da *database* istituzionali: archivi di polizia, archivi a questi collegati

o, ancora, archivi pubblici dal quale l'investigatore abilitato ad accedere può attingere per ottenere informazioni strutturate e verificate.

Quindi, dati provenienti da fonti ufficiali che, come tali, non devono essere verificati dall'operatore di polizia perché sono verificati *ex ante* e, quindi, la loro attendibilità è *in nuce*.

I dati desunti da queste fonti possono avere carattere probatorio.

Tuttavia, la maggior parte di queste informazioni provengono, ossia sono raccolte e indicizzate, da banche dati costituite per legge: si pensi alla banca dati delle Camere di commercio e a quella dell'Agenzia delle entrate.

Spesso le informazioni in esse contenute sono il frutto di comunicazioni degli stessi soggetti censiti in banca dati.

È evidente, tuttavia, che coloro che vogliono rendersi impermeabili all'investigazione comunicheranno alcune informazioni e tenteranno di tenerne celate o occultate altre.

E spesso quelle informazioni che si tenta di mantenere, in tutto o in parte, celate sono quelle che più interessano ai fini investigativi.

È appena il caso di citare il fenomeno degli intestatari fittizi, o il fenomeno – estraneo, per la verità, al nostro ordinamento ma diffuso all'estero – delle società anonime o, ancora, il fenomeno dei *trust* e, più in generale, di tutti gli altri strumenti utilizzati per rendere inutili, o quasi, gli accertamenti sulla riconducibilità di un bene ad una persona fisica o sulla reale titolarità di una persona giuridica.

Per questo motivo, spesso il ricorso alle tecniche di O.S.Int. – accezione qui usata nel senso più ampio possibile – può risultare determinate per scovare, nelle pieghe della rete, informazioni che non si possono rinvenire dall'interrogazione delle fonti informative ufficiali.

Nel divenire di un'indagine patrimoniale mettere in contatto i due mondi – quello delle informazioni distillate dalle banche dati ufficiali, per loro natura strutturate e organizzate, e quello delle informazioni desunte dalla rete, per loro natura destrutturate e disorganizzate – può consentire all'investigatore un proficuo prosiegua e poi, anche, un proficuo esito dell'attività investigativa.

Invero, si pensi all'attitudine e all'abitudine a tentare di oscurare le informazioni che devono essere custodite all'interno delle banche dati ufficiali e si pensi a quanta minor attenzione si riserva alle informazioni che vengono disseminate in rete.

Si ritiene erroneamente, da un lato, che le informazioni in rete siano meno facilmente rintracciabili e, dall'altro, che non siano preda della curiosità investigativa.

Il mondo delle investigazioni sulle cd. "fonti aperte" è un mondo che si

evolve tanto velocemente quanto rapidamente procede l'evoluzione della rete.

L'esigenza dell'investigatore OSINT, dunque, non è tanto quella di conoscere gli strumenti – i *software* e/o i *tools* – per effettuare una ricerca in rete.

Software e *tools* di ricerca sono soggetti a continue evoluzioni e aggiornamenti per renderli sempre performanti nell'analisi delle piattaforme dalle quali attingono notizie.

Per non parlare poi, degli strumenti *free*: spesso sono strumenti O.S.Int. molto utili ma la loro evoluzione non sempre è al passo con l'evoluzione delle piattaforme dalle quali drenano i dati; qualche volta, poi, gli strumenti *free* non consentono all'investigatore se non un limitato numero di richieste investigative.

Innanzitutto è bene precisare che la ricerca di informazioni o di indizi di un reato in rete è una ricerca dal carattere squisitamente investigativo: pertanto, non si discosta dall'attività di investigazione tradizionale che ogni operatore di polizia giudiziaria ha imparato a praticare e che ha acquisito al proprio bagaglio di conoscenze professionali.

È bene tener presente, tuttavia, che le informazioni che possono essere drenate dalla rete sono una mole pressoché infinita e, per questo motivo, si definiscono disorganizzate, destrutturate.

Ma soprattutto si tratta di informazioni non verificate.

L'investigatore OSINT, allora, deve innanzitutto aver chiaro l'obiettivo che si è prefisso con l'avvio dell'attività di ricerca in rete.

Per tradurre in pratica: se l'attività OSINT è volta alla ricerca di informazioni generiche con la finalità di delineare un profilo dell'indagato, l'investigatore potrà orientare la propria attività verso le piattaforme *social*, dalle quali è possibile drenare notizie su abitudini, amicizie, interessi e luoghi visitati o frequentati.

Tuttavia, è bene tener presente che non tutte le piattaforme *social* sono uguali: per uno stesso *target* potrebbero esistere profili diversi su piattaforme diverse: alcuni di questi potrebbero essere parchi di informazioni, mentre altri potrebbero essere prodighi di notizie utili.

Al contrario, se l'attività O.S.Int. è volta alla ricerca di un indirizzo mail, di un numero di telefono non ancora noto agli investigatori o di un indirizzo diverso dalla residenza o dal domicilio (cd. "ricerca per punti di attacco") allora dovrà essere orientata non più e non solo su piattaforme *social*.

In secondo luogo, l'investigatore OSINT – poiché le informazioni in rete sono destrutturate, disorganizzate, prive di un qualunque ordine e, spesso, si ritrovano in diversi anfratti della rete in frammenti che devono essere ricomposti per poter ottenere un'informazione anche solo parzialmente

compiuta – deve verificarne l'autenticità e la veridicità.

Infatti, sulle informazioni *open source* non viene mai fatta alcuna attività di riscontro e verifica preventiva.

“Molte informazioni, nessuna informazione”: questo recita un brocardo noto tra gli esperti di *intelligence* di tutto il mondo.

Tuttavia, per evitare di correre il rischio che la ricerca di informazioni sul *web* si traduca in un giro a vuoto tra i meandri della rete, è necessario che la ricerca O.S.Int. sia il più possibile organizzata⁴².

Si è detto che le notizie in rete sono destrutturate e disorganizzate: questo vuol dire che l'investigatore può trovare informazioni di interesse per il proficuo divenire dell'attività investigativa in ogni angolo della rete.

Le banche dati strutturate sono, di norma, organizzate su base tematica: si pensi alla banca dati ACI/PRA o a quella dell'Agenzia delle entrate.

Le banche dati strutturate di tipo generalista – ossia quelle non organizzate su base tematica – sono organizzate per categorie.

Pertanto, l'investigatore che vuole ricercare un'informazione deve interrogare la banca dati che raccoglie quel genere di informazioni.

La ricerca con le banche dati strutturate è certamente più semplice, più facile: si può estremizzare affermando che se all'interno della banca dati deputata a custodire l'informazione il dato non c'è vuol dire che non esiste o non è stato, ancora, catalogato.

Il percorso di ricerca di informazioni attraverso banche dati strutturate si può definire in un certo qual modo un percorso guidato.

La ricerca di informazioni in rete è, viceversa, più articolata e complessa, per certi versi.

Al contrario, poiché come detto le informazioni in rete sono destrutturate e disorganizzate, non è detto che l'informazione che non è stata scovata in esito ad una prima ricerca non possa essere recuperata attraverso la ripetizione della ricerca seguendo altri percorsi all'interno della rete.

In altre parole, l'informazione che non si trova all'interno di un profilo *social* non è detto che non si possa trovare all'interno della discussione di un *forum* tematico o di un *blog*.

Per questo motivo, ancora estremizzando il concetto, la ricerca in rete si può definire un percorso al buio, di segno contrario e opposto rispetto al percorso guidato della ricerca attraverso banche dati strutturate.

Pertanto, è necessario acquisire un metodo, un ordine nello sviluppo di un'indagine *open source*.

42) Torna utile che l'investigatore O.S.Int. rediga un piano di ricerca.

In tema di indagini patrimoniali un'attività di *Open source intelligence* può essere determinante per l'individuazione delle posizioni di influenza o delle connessioni nascoste e/o non ufficiali: persone fisiche e aziende possono intrattenere relazioni che non intendono palesare. Queste connessioni, nascoste e/o non ufficiali, spesso influenzano il comportamento sia dell'una che dell'altra parte⁴³.

Nel contrasto al terrorismo, ad esempio, può essere particolarmente utile svelare i collegamenti tra alcune aziende e alcune organizzazioni *no profit* che spesso vengono utilizzate come schermo per il finanziamento di organizzazioni terroristiche.

Nel corso di un'attività di indagine patrimoniale la possibilità di usare in modo consapevole alcuni strumenti e alcune tecniche di *open source intelligence* può aiutare nel compimento di alcuni accertamenti particolarmente specifici e, a volte, complessi.

In questo senso, il ricorso a tecniche di ricerca O.S.Int. può essere di particolare utilità per assumere informazioni su società commerciali e, più in generale, su persone giuridiche registrate o nel caso in cui si indaghi su una persona fisica può essere utile stabilire eventuali partecipazioni e/o interessi in società o persone giuridiche.

Per acquisire questo genere di informazioni, ad esempio, uno strumento *open source* straordinario è la piattaforma sviluppata da Organized Crime and Corruption Project (OCCRP): si tratta di *Investigative dashboard*.

OCCRP è gestito da "International Consortium of Investigative Journalists", una rete globale di cui fanno parte più di centonovanta giornalisti investigativi di sessantacinque Paesi diversi.

La piattaforma è dotata di un'interfaccia interattiva che consente un utilizzo facile e intuitivo.

Quest'ultimo tipo di ricerca consente di accedere ai singoli registri e ai singoli *data base* messi a disposizione dai vari Paesi.

Può suscitare interesse sapere che *Investigative dashboard* consente di accedere a molti *data base* svizzeri (si veda per esempio il link www.zefix.ch/it/search/entity/welcome), paese che, fino a qualche anno fa, era considerato non collaborante. Del pari, la piattaforma assicura l'accesso anche a paesi noti per essere considerati rifugio per capitali accumulati illecitamente. Attraverso il link www.web.caymanchamber.ky/advancedsearch, infatti, è possibile accedere al Registro della Camera di commercio delle Isole Cayman.

Tuttavia, è sempre bene ricordare che le informazioni acquisite da

43) La tecnica investigativa più utile per individuare questo tipo di contatti è la *Social network analysis*.

banche dati *open* devono essere sempre oggetto di verifica.

Per questo motivo, è possibile effettuare le stesse ricerche di informazioni commerciali effettuate attraverso *Investigative dashboard* anche per il tramite del portale *www.opencorporates.com*, che si basa su un *database* aperto che fornisce informazioni commerciali sulle imprese e sulle persone fisiche ad esse legate in tutto il mondo⁴⁴.

Il portale, a differenza di *Investigative dashboard*, consente una ricerca oltre che per persone giuridiche anche per persone fisiche, rintracciando gli incarichi che il singolo ricopre o ha ricoperto all'interno di imprese o società commerciali. È possibile accedere in forma gratuita ad un primo livello di informazioni.

Peraltro, come anticipato nelle righe precedenti, un passaggio necessario di una ricerca O.S.Int. nell'alveo di un'indagine patrimoniale è la ricerca delle connessioni nascoste.

Per individuarle può essere particolarmente utile la ricerca attraverso *www.aleph.occrp.org*.

Anche questa banca dati – come si evince dall'indirizzo web – è gestita da Organized Crime and Corruption Project (OCCRP) e consente l'acquisizione di informazioni dettagliate non immediatamente accessibili attraverso la consultazione delle banche dati commerciali istituzionali.

Invero, la ricerca tramite *Investigative dashboard* ha il pregio di consentire all'investigatore di accedere in tempi rapidissimi alle banche dati commerciali di decine di Paesi nel mondo; tuttavia, questa banca dati drena informazioni dai registri nazionali e, più in generale, da banche dati istituzionali.

Al contrario, la ricerca attraverso *Aleph* può consentire di accedere al contenuto di documenti non censiti all'interno di banche dati istituzionali o registri commerciali; spesso il contenuto di questi documenti non è accessibile ai più e, pertanto, potrebbe rimanere sconosciuto.

Dal data base di *www.aleph.occrp.org* si può accedere, solo per fare un esempio, a documenti che costituiscono la cd. "letteratura grigia".

Il data base di *Aleph* si basa soprattutto sulle informazioni drenate da *www.icij.org*.

Il sito è gestito da "International consortium of investigative journalists", una rete globale di cui fanno parte più di centonovanta giornalisti investigativi di sessantacinque Paesi diversi.

Si tratta di un sito web che utilizza documenti finanziari – *ab origine* riservati e poi resi accessibili – per estrarre una mappa delle connessioni,

44) "The largest open database of companies in the world" è lo slogan che campeggia sulla *homepage* del sito.

non immediatamente individuabili o identificabili, tra società e/o persone giuridiche e persone fisiche.

La banca dati del sito contiene oltre 785.000 documenti di più di duecento Paesi diversi.

Tuttavia, la banca dati più completa da consultare è senza dubbio *Word Check*⁴⁵.

A differenza della maggior parte degli strumenti analizzati nelle righe che precedono non è uno strumento dall'accesso gratuito; pur nondimeno, merita una menzione in questa sede perché costituisce un formidabile *database* di informazioni che possono essere utili a fini investigativi.

Inoltre, nell'ambito dell'attività investigativa volta ad aggredire i patrimoni illecitamente acquisiti o il riciclaggio e il reimpiego di denaro di illecita provenienza va apprezzata la possibilità di effettuare una ricerca delle società commerciali, o più in generale, delle persone giuridiche, attraverso il *Domain Name Sistem* (DNS).

Questa ricerca investigativa, per esempio, potrà consentire di scoprire chi ha registrato un dominio internet legato ad un'attività commerciale o imprenditoriale o ad una persona giuridica: spesso, quest'attività può essere d'aiuto per risalire ad informazioni utili sulla reale titolarità dell'impresa e dell'attività.

Il DNS è un'architettura di rete che consente la traduzione dei nomi dominio dei siti internet in indirizzi IP.

In parole diverse, per raggiungere il sito internet di un noto quotidiano, piuttosto che di una banca o di una società commerciale, abitualmente si procede a digitare sul motore di ricerca il nome del quotidiano, della banca, della società.

Bene: quello è il nome con il quale il quotidiano, la banca, la società hanno registrato il proprio dominio internet; spesso il nome del dominio coincide con il nome commerciale dell'attività per facilitare all'utente la ricerca in rete.

Il *Domaine Name Sistem* è il sistema che consente all'utente della rete di raggiungere un sito digitando il nome dello stesso in carattere alfabetici senza, quindi, dover digitare l'indirizzo IP.

Una ricerca per DNS consente di individuare chi ha chiesto la registrazione di quel dominio: l'esperienza investigativa ha dimostrato che spesso cercare l'utente che ha registrato un dominio internet schiude

45) www.refinitiv.com/en/products/world-check-kyc-screening. World-Check è un database di persone politicamente esposte e individui e organizzazioni a rischio elevato, utilizzato in tutto il mondo per aiutare a identificare e gestire il rischio finanziario, normativo e reputazionale (Wikipedia).

all'indagine strade che, viceversa, sarebbero rimaste inesplorate.

Si pensi ad una società commerciale titolare di un dominio collegato al proprio sito: la compagine societaria potrà cambiare, la partecipazione dei singoli soci variare, ma spesso il dominio registrato rimarrà lo stesso e così attraverso una ricerca per DNS si potrà risalire alla persona fisica che ha chiesto la registrazione.

Per effettuare una ricerca per DNS è possibile usare piattaforme specializzate spesso gratuite.

Tuttavia, è bene tenere presente che alcune di queste piattaforme pagano uno scotto al G.D.P.R., il regolamento privacy dell'Unione europea che, entrato in vigore nel 2018, ha obbligato i *provider* a cancellare i dati personali di quanti chiedono la registrazione⁴⁶.

Al contrario, dopo l'entrata in vigore del G.D.P.R. ha assunto particolare utilità la ricerca storica per DNS.

Invero, la ricerca storica – dopo l'entrata in vigore delle norme europee a garanzia della privacy – può consentire di risalire comunque a informazioni di sicuro interesse investigativo.

Anche in questo caso possono soccorrere alcune piattaforme gratuite e dall'utilizzo particolarmente intuitivo che consentono di risalire indietro nel tempo come avviene per una visura storica di una persona giuridica registrata alla Camera di commercio (si veda, ad esempio, www.domainbigdata.com, che consente ricerche storiche sul DNS).

Un'ulteriore considerazione: come anticipato in più occasioni, nell'attività di contrasto al riciclaggio e al reimpiego di capitali di illecita provenienza e nell'attività di contrasto ai canali di finanziamento del terrorismo internazionale, spesso può essere utile anche consultare la cd. "letteratura grigia" (sulla cui natura e definizione non ci attarderemo in questa sede).

In particolare, ci si riferisce alla possibilità di consultare www.imolin.org, il sito del network internazionale per il contrasto al riciclaggio di denaro di provenienza illecita delle Nazioni Unite: il sito contiene e diffonde informazioni particolareggiate e dettagliate provenienti dalle principali organizzazioni mondiali che si occupano di contrastare il finanziamento di attività illegali.

46) È il caso di www.tools.dnsstuff.com.

6. La cooperazione internazionale nel contrasto alle economie criminali: il congelamento dei beni delle organizzazioni terroristiche, l'ordine di indagine europeo e le Squadre Investigative Comuni (S.I.C.)

Nel contrasto alle organizzazioni criminali e terroristiche l'individuazione dei canali di finanziamento delle attività illecite e dei patrimoni illegittimamente acquisiti, come sostenuto nelle pagine precedenti, è di importanza fondamentale.

Tuttavia, per un serio progetto di aggressione ai beni e ai patrimoni criminali non si può prescindere dalla cooperazione internazionale, sia nel contrasto al terrorismo che nel contrasto alla criminalità comune e organizzata.

La pietra miliare della lotta al finanziamento del terrorismo internazionale può essere considerata la Convenzione ONU di New York firmata nel 1999.

In realtà, l'aggressione dei beni delle persone fisiche o delle organizzazioni, anche governative, sospettate di finanziare il terrorismo sono dettate dalla risoluzione n. 1267/1999 con la quale il Consiglio di sicurezza dell'ONU ha introdotto la procedura di "congelamento" delle risorse economiche possedute da persone collegate alla rete terroristica Al-Qaeda sulla base di una *black-list*.

Le persone fisiche e giuridiche inserite nella lista dell'ONU sono definite "soggetti designati": nei loro confronti è possibile adottare provvedimenti di congelamento dei beni.

L'Unione europea ha, dapprima, recepito la lista del Consiglio di sicurezza; poi, con il regolamento CE n. 2580/2001 ha disciplinato l'inserimento dei nominativi delle persone fisiche e delle organizzazioni designati su proposta delle autorità competenti dei diversi Paesi.

Ad oggi la fonte di riferimento è il regolamento CE n. 881/2002

La Commissione europea ha predisposto la propria lista consolidata (*Financial security database*) di tutti gli individui e le organizzazioni attualmente soggetti a sanzioni finanziarie internazionali in Europa.

L'aggiornamento delle liste avviene attraverso l'adozione di appositi provvedimenti di aggiornamento di queste fonti normative.

In Italia, la legge n. 431/2001, per dare esecuzione al "sistema del congelamento" ha istituito il Comitato di Sicurezza Finanziaria (CSF) presso il Ministero dell'economia e delle finanze, con il compito, tra gli altri, di gestire le proposte di designazione agli organismi internazionali competenti.

Oggi, il Comitato ha esteso i propri compiti anche in materia di riciclaggio.

Le disposizioni nazionali in materia di finanziamento del terrorismo

trovano organica sistemazione nel decreto legislativo 22 giugno 2007, n. 109, poi modificato dal decreto legislativo 4 ottobre 2019, n. 125 e dal decreto-legge 26 ottobre 2019, n. 124 (convertito con modificazioni dalla legge 19 dicembre 2019, n. 157).

La UIF cura la raccolta delle informazioni e dei dati di natura finanziaria dei soggetti designati, agevola la diffusione delle relative liste tramite il proprio sito internet, riceve e analizza le segnalazioni di operazioni sospette di finanziamento del terrorismo⁴⁷.

Le operazioni sospette di finanziamento del terrorismo vengono individuate, così come avviene per le operazioni sospette di riciclaggio e/o reimpiego di denaro della criminalità organizzata, sulla base degli indicatori di anomalia.

Nel provvedimento del 2010 – già richiamato allorquando si è affrontato il tema con riguardo alle infiltrazioni della criminalità organizzata nell'economia e nella finanza – sono stati individuati indicatori di anomalia specifici per le operazioni di finanziamento del terrorismo.

In particolare, la Banca d'Italia ha individuato indicatori di tipo soggettivo (ad es. la presenza nelle “liste nere” di cui si è parlato poco sopra) e di tipo oggettivo (ad es. la localizzazione delle controparti delle operazioni finanziarie in aree ad alto rischio).

Infine, ha individuato, anche sulla scorta delle esperienze ONU e UE, i settori o le attività maggiormente esposti al rischio di finanziamento del terrorismo: tra i settori ad “alto rischio” è stato individuato quello delle organizzazioni non governative e, in particolare, quello delle organizzazioni *no-profit*; tra le attività sono stati individuati i servizi di *money transfer*, i servizi bancari che offrono operatività transfrontaliera⁴⁸.

Peraltro, dopo le recenti innovazioni legislative, la cooperazione internazionale è stata notevolmente rafforzata: oggi gli organi di polizia e la magistratura italiana possono beneficiare di strumenti come l'Ordine di Indagine Europeo (O.I.E.) e le Squadre Investigative Comuni (S.I.C.).

In particolare, il d.lgs. 108/2017 ha adottato – in attuazione della direttiva 2014/41 dell'Unione europea del 3 aprile 2014 – l'Ordine di indagine europeo.

L'O.I.E. (*European Investigation Order*) è uno strumento di cooperazione giudiziaria penale con il quale si è realizzato un sistema per l'acquisizione

47) Decreto legislativo 22 giugno 2007, n. 109 (“Misure per prevenire, contrastare e reprimere il finanziamento del terrorismo e l'attività dei Paesi che minacciano la pace e la sicurezza internazionale”).

48) Ulteriori indici di rischio sono contenuti nei comunicati pubblicati dalla UIF, su www.uif.bancaditalia.it/normativa/norm-antiricic/Istruzioni_sulle_comunicazioni_delle_Pubbliche_Aministrazioni.pdf.

delle prove che travalica i confini nazionali dei singoli Paesi dell'Unione.

Sostituisce tutti gli strumenti di cooperazione giudiziaria esistenti e consente di acquisire elementi di prova su uno specifico reato anche in un ambito territoriale diverso da quello del Paese che sta indagando.

Si può utilizzare per quasi tutti i tipi di prova – sia in un procedimento penale che in un procedimento per l'applicazione di una misura di prevenzione – e secondo alcuni commentatori costituisce il primo passo per il superamento della sovranità territoriale in materia penale.

Tutti i Paesi UE hanno accettato di ratificare la normativa in materia, ad eccezione di Irlanda e Danimarca.

L'ordine di indagine europeo si fonda sul principio del mutuo riconoscimento delle sentenze e delle decisioni giudiziarie e nasce dall'insoddisfazione derivante dalle precedenti esperienze e, in particolare, dalla mancata applicazione e riconoscimento dei provvedimenti di blocco dei beni e di sequestro probatorio.

L'autorità di emissione può utilizzare un ordine europeo di indagine solo nel caso in cui l'atto d'indagine sia necessario, proporzionato e consentito in casi analoghi nell'ordinamento giudiziario dello Stato di esecuzione.

È necessario un O.I.E. quando sul territorio di uno Stato estero si richiede l'acquisizione di una prova in assenza della quale il colpevole potrebbe rimanere impunito o le indagini su un fatto-reato subire un grave pregiudizio.

Inoltre, è proporzionato se la sua esecuzione non comporti un sacrificio ai diritti fondamentali non giustificato dalle esigenze investigative del caso concreto, tenuto conto della gravità dei reati per i quali si procede e della pena prevista.

Infine, è consentito un O.I.E. attraverso il quale si chiede l'acquisizione di una prova ammessa dalla legge penale dello Stato cui è richiesto di dare esecuzione all'ordine.

Un ordine europeo di indagine è emesso impiegando un formulario standard tradotto nella lingua ufficiale del Paese UE di esecuzione o in un'altra lingua da questo indicata.

Ai sensi della nuova direttiva, gli atti d'indagine devono essere eseguiti dal Paese UE di esecuzione altrettanto rapidamente e con lo stesso livello di priorità dei casi nazionali analoghi.

La direttiva stabilisce un termine massimo di 30 giorni per decidere se riconoscere la richiesta e un termine di 90 giorni per dare esecuzione alla richiesta.

Inoltre, l'art. 10 del d.lgs. 108/2017 stabilisce i motivi per i quali è possibile respingere la domanda con la quale viene presentato l'O.I.E.

Infine, l'11 marzo 2016, l'Italia ha notificato alla Commissione di aver incorporato la decisione quadro del Consiglio 2002/465/GAI relativa alle

Squadre investigative comuni nel proprio ordinamento nazionale⁴⁹.

Da quel momento tutti i Paesi dell'UE hanno ora una base giuridica che giustifica la costituzione di Squadre investigative comuni, nate *ab origine* per combattere il traffico di stupefacenti, la tratta degli esseri umani e il terrorismo.

Qualora un'indagine penale all'interno dell'Unione europea richieda un'azione coordinata e concertata, almeno due Paesi dell'UE possono costituire una S.I.C.

A tal fine, le autorità competenti dei due Paesi UE interessati concludono un accordo che stabilisce la procedura da seguire da parte della "squadra", che deve essere costituita per uno scopo specifico e un periodo limitato (che può essere prorogato con l'accordo di tutte le parti coinvolte).

La "squadra", cui partecipano membri dell'autorità giudiziaria e dell'autorità di polizia dei Paesi firmatari dell'accordo di costituzione, è guidata da uno dei membri del Paese nel quale si svolge l'indagine. Tutti i membri devono svolgere i propri compiti nel rispetto delle leggi del Paese in cui operano.

Nel luglio 2005 è stata istituita la rete di esperti nazionali in materia di Squadre investigative comuni (rete SIC) al fine di incoraggiare l'uso di Squadre investigative comuni e lo scambio esperienze.

Da gennaio 2011, la rete SIC ha un segretariato, ospitato da Eurojust, che promuove le attività della rete e assiste gli esperti nazionali. Il numero crescente di Squadre investigative comuni create ogni anno dimostra che si tratta di strumenti chiave, che consentono di coordinare le indagini e che aumentano la fiducia reciproca tra le forze dell'ordine e le autorità giudiziarie dell'Unione europea.

49) "A joint investigation team is an international cooperation tool based on an agreement between competent authorities – both judicial (judges, prosecutors, investigative judges...) and law enforcement – of two or more States, established for a limited duration and for a specific purpose, to carry out criminal investigations in one or more of the involved States" (www.europol.europa.eu/activities-services/joint-investigation-teams).

Esecuzione penale esterna: funzioni della Polizia Penitenziaria

di Silvio Gallo*

Abstract

Tra le tematiche maggiormente dibattute, connesse ad un sempre più funzionale impiego del personale di Polizia Penitenziaria, va sicuramente annoverata la competenza del Corpo nel contesto dell'esecuzione penale esterna.

Tenuto conto che in tale settore intervengono figure professionali appartenenti a mondi diversi, in primis i funzionari di servizio sociale del Ministero della Giustizia, professionisti dell'aiuto e del controllo al tempo stesso, emerge la necessità di ricercare un equilibrio tra le diverse competenze, con la definizione di appositi disciplinari operativi.

La costituzione di Nuclei di Polizia Penitenziaria specializzati nell'ambito degli Uffici di esecuzione penale esterna, l'impatto con il territorio, in ragione delle misure di controllo che gli stessi dovranno assicurare in compartecipazione con le altre Forze di Polizia, rende, altresì, doverosa un'attività di previo coordinamento con l'Autorità di Pubblica Sicurezza.

Per soddisfare tale esigenza istituzionale, intervengono le "Linee Guida" del Capo della Polizia - Direttore Generale della Pubblica Sicurezza del 25 agosto 2022, che, unitamente alle discendenti pianificazioni in sede provinciale, costituiscono "un piano di intervento improntato a un incisivo ed efficace coordinamento e indirizzato alla massima e più funzionale integrazione di tutti gli organismi, a livello nazionale e locale".

* * *

As to the duties of the Prison Police in the context of external criminal enforcement, the issue of an increasingly functional use of its personnel is undoubtedly one of the most debated.

As a matter of fact, the personnel involved in this context includes professionals from different backgrounds, primarily the social service officials from the Ministry of Justice who are in charge of both control and assistance tasks. Hence the need to seek a balance between all the professionals involved

(*) Dirigente di Polizia Penitenziaria, titolato "Scuola di Perfezionamento per le Forze di Polizia" (t.SFP).

by defining specific operational regulations.

The establishment of specialized Prison Police Units within the Uffici di Esecuzione Penale Esterna also known by the Italian acronym U.E.P.E.), i.e. the External Criminal Enforcement Offices, and the impact on the territory of the control measures they have to jointly implement with other police forces require prior coordination with the public security authorities.

This institutional need has been met by the “Guidelines” issued by the Chief of Police - Director General of Public Security, on August 25, 2022. Said guidelines and the related implementation measures adopted at a provincial level represent “an action plan based on an incisive and effective coordination and aimed at the maximum and most functional integration of all the bodies involved, at local and national level”

* * *

Premessa

Tra le tematiche maggiormente dibattute di questi ultimi anni, relativamente all’impiego del personale di Polizia Penitenziaria, va sicuramente evidenziata la competenza del Corpo nell’area dell’esecuzione penale esterna.

Si tratta di una questione particolarmente delicata dal momento che in tale contesto operano figure professionali appartenenti a mondi diversi, chiamate a confrontarsi in uno spaccato lavorativo caratterizzato, da sempre, dalla tensione tra esigenze di aiuto e necessità di controllo¹.

Ne deriva quindi, oggi più che mai, l’urgenza di ricercare un equilibrio tra diverse competenze, elaborando posizioni ragionevoli, soprattutto condivisibili, tra i diversi operatori.

Il punto di partenza per cercare di superare le contrapposizioni che

1) È necessario considerare che, all’interno degli Uffici di esecuzione penale esterna, il profilo professionale prevalente è rappresentato dai funzionari di servizio sociale, professionisti dell’aiuto e del controllo al tempo stesso. Grande rilievo assume la gestione della funzione di controllo all’interno della relazione tra assistente sociale e persona-utente, che per definizione e caratteristiche del servizio sociale, è una relazione d’aiuto. Il controllo nel servizio sociale non è fine a sé stesso, né meramente persecutorio, quanto finalizzato ad accompagnare la persona nel percorso di cambiamento, di assunzione di maggiore autonomia e responsabilità. Allo stesso tempo, va sottolineato che ai sensi dell’art. 20 del Codice deontologico dell’assistente sociale, approvato dal Consiglio Nazionale il 17 luglio 2009, “l’assistente sociale, investito di funzioni di tutela e di controllo dalla magistratura o in adempimento di norme in vigore, deve informare i soggetti nei confronti dei quali tali funzioni devono essere espletate delle implicazioni derivanti da questa specifica attività”.

alimentano il dibattito sull'opportunità della presenza del personale di Polizia Penitenziaria, costituito in Nuclei specializzati nell'ambito degli Uffici di esecuzione penale esterna, postula l'esatto inquadramento delle competenze professionali spettanti a ciascuna operatore, che da tali articolazioni dipende, in materia di misure penali extradetentive.

Seguendo questa premessa metodologica, scevra da pregiudizi ideologici, si giunge a comprendere che il Corpo di Polizia Penitenziaria non ha invaso ambiti di competenza di altri professionisti, in particolare le prerogative dei funzionari di servizio sociale che, con abnegazione e tra mille difficoltà, assicurano un ruolo strategico di mediazione penale, attraverso inchieste sociali, indagini socio-familiari e controlli sull'esecuzione dei programmi da parte dei soggetti ammessi alle misure alternative.

Invero, proprio grazie ad un intervento multidisciplinare e ad un corretto posizionamento culturale tra figure cardine del sistema dell'esecuzione penale, impegnate negli Uffici territoriali del Dipartimento per la Giustizia minorile e di comunità, potrà compiutamente realizzarsi il processo riformatore dell'esecuzione penale esterna avviato con la modifica dell'art. 72 O.P. da parte della legge 27 luglio 2005, n. 154 e, quindi, la *mission* dell'Amministrazione².

1. Sistema di competenze della Polizia Penitenziaria

2) L'art. 3 della legge 27 luglio 2005, n. 154 recante "Delega al Governo per la disciplina dell'ordinamento della carriera dirigenziale penitenziaria", introduce importanti modificazioni alla legge 26 luglio 1975, n. 354: "a) la rubrica del capo III del titolo II è sostituita dalla seguente: «Esecuzione penale esterna ed assistenza»; b) l'articolo 72 è sostituito dal seguente: «Art. 72 (Uffici locali di esecuzione penale esterna). - 1. Gli uffici locali di esecuzione penale esterna dipendono dal Ministero della giustizia e la loro organizzazione è disciplinata con regolamento adottato dal Ministro ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni. 2. Gli uffici: a) svolgono, su richiesta dell'autorità giudiziaria, le inchieste utili a fornire i dati occorrenti per l'applicazione, la modificazione, la proroga e la revoca delle misure di sicurezza; b) svolgono le indagini socio-familiari per l'applicazione delle misure alternative alla detenzione ai condannati; c) propongono all'autorità giudiziaria il programma di trattamento da applicare ai condannati che chiedono di essere ammessi all'affidamento in prova e alla detenzione domiciliare; d) controllano l'esecuzione dei programmi da parte degli ammessi alle misure alternative, ne riferiscono all'autorità giudiziaria, proponendo eventuali interventi di modificazione o di revoca; e) su richiesta delle direzioni degli istituti penitenziari, prestano consulenza per favorire il buon esito del trattamento penitenziario; f) svolgono ogni altra attività prescritta dalla legge e dal regolamento». 2. I riferimenti ai centri di servizio sociale per adulti contenuti in disposizioni di leggi e di regolamenti si intendono effettuati, dalla data di entrata in vigore della presente legge, agli uffici locali di esecuzione penale esterna. 3. Le risorse e il personale previsti per i centri di servizio sociale per adulti alla data di entrata in vigore della presente legge sono destinati agli uffici locali di esecuzione penale esterna di cui al comma 1.

Nell'immaginario collettivo la Polizia Penitenziaria è spesso considerata come un'organizzazione deputata a svolgere unicamente attività di controllo nell'ambito del sistema carcerario.

Non sempre si ha piena consapevolezza delle prerogative del Corpo, che lo rendono Forza di Polizia chiamata a concorrere, a pieno titolo, alla sicurezza nazionale, con funzioni che nascono nel contesto dell'esecuzione penale detentiva per poi spingersi oltre le strutture penitenziarie.

In effetti, solo la lettura sistematica del complesso di norme che disciplinano le funzioni della Polizia Penitenziaria italiana ci aiuta a comprendere che, nelle progettualità del legislatore del '90, il Corpo di Polizia facente capo al Ministero della Giustizia, diversamente da quanto accade in altri Paesi europei, è chiamato a compiti che riguardano l'intero sistema dell'esecuzione penale, non limitati allo spaccato prettamente penitenziario³.

Invero, la tecnica legislativa degli ultimi decenni non aiuta ad intercettare agilmente e, comunque, in maniera compiuta le prerogative ed i doveri istituzionali della Polizia Penitenziaria.

In alcuni casi, persino l'esatta indicazione dell'Istituzione sembra sfuggire e così nei testi normativi, regolamentari e persino in taluni atti interni all'Amministrazione leggiamo che il Corpo "di" Polizia Penitenziaria tende ad evolversi, senza consapevolezza, in Corpo "della" Polizia Penitenziaria.

Per non parlare della piena consapevolezza, che a volte attanaglia gli stessi attori del sistema, di non essere solo operatori della comunità penitenziaria, quanto risorse del più complesso Comparto Sicurezza dello Stato italiano.

Se è innegabile che le funzioni della Polizia Penitenziaria trovano prioritaria esplicazione nel contesto dell'esecuzione penale penitenziaria, è pur vero che gli ambiti di intervento del Corpo, per volontà del Legislatore, non si limitano alle strutture penitenziarie e/o a compiti amministrativi esclusivamente riferibili a tale settore.

Probabilmente, con l'evolversi della funzione della pena verso soluzioni diverse da quella propriamente detentiva (sono oltre 119.000 le persone in carico agli Uffici di esecuzione penale esterna alla data del 15 maggio 2022, a fronte delle oltre 54.000 ristrette negli istituti penitenziari italiani)⁴ e l'affermarsi di competenze della Polizia Penitenziaria anche

3) Con la legge 15 dicembre 1990, n. 395, recante "*Ordinamento del Corpo di Polizia Penitenziaria*", è stato istituito il Corpo di Polizia Penitenziaria. All'art. 5 ne vengono declinati i primi compiti istituzionali, ed in particolare al comma 2 dell'articolo, si precisa che la Polizia Penitenziaria "*attende ad assicurare l'esecuzione dei provvedimenti restrittivi della libertà personale*": nessun limite di competenza, dunque, al sistema carcerario.

4) Alla data del 15 maggio 2022, sono 119.734 le persone in carico agli Uffici di esecuzione penale

nell'area dell'esecuzione penale esterna, delle misure alternative al carcere, sarebbe il caso di considerare seriamente l'opportunità di riscrivere, in chiave sistematica, il reale ordinamento e sistema di competenze del Corpo, nonché promuovere un cambio di denominazione dell'istituzione deputata ad assicurare l'esecuzione penale nella sua interezza.

Al riguardo, ad esempio, è opinione diffusa che sarebbe più corretto qualificare il Corpo come “Polizia dell'esecuzione penale” ovvero “Polizia della Giustizia”, per meglio evidenziare il contesto nel quale si esprimono le funzioni di polizia, di controllo e gli apporti al trattamento delle persone in custodia e/o affidate⁵.

Come ampiamente noto, agli operatori della Polizia Penitenziaria sono riconosciuti *status* di polizia giudiziaria e di polizia di sicurezza da un complesso variegato di norme, in larga parte antecedenti all'emanazione della legge di Riforma del 1990, non richiamate dall'art. 5 della stessa, che declina i “*compiti istituzionali*” del Corpo⁶.

esterna, di cui 73.203 sottoposte a misure; i restanti soggetti, 46.531, risultano sottoposti ad attività di consulenza, indagine e trattamento - Ufficio I del Capo Dipartimento per la Giustizia minorile e di comunità - Sezione Statistica. Sono 54.771 le persone detenute presenti negli istituti penitenziari italiani, di cui 17.136 straniere, alla data del 31 maggio 2022 - Ufficio del Capo del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria - Sezione Statistica.

- 5) Al riguardo è significativo ricordare come l'Istituzione penitenziaria e l'attuale Corpo di Polizia Penitenziaria nascono proprio nell'organizzazione delle “*Famiglie di Giustizia*” dell'Italia preunitaria, composte da “*soldati di giustizia*” chiamati a vegliare sulla tranquillità pubblica, con compiti di assistenza giudiziaria, di indagine, di custodia e di traduzione dei detenuti, nonché ad “*assistere le esecuzioni delle sentenze capitali e di maggiore esemplarità*”. Con la promulgazione delle Regie Patenti del 13 luglio 1814 e del 18 marzo 1817, si assiste alla nascita, rispettivamente, dell'Arma dei Carabinieri e del Corpo di Polizia Penitenziaria. L'approvazione “*Regolamento delle Famiglie di Giustizia*”, avvenuto con le Regie Patenti del 1817, segna, infatti, la “*destinazione penitenziaria delle Famiglie di Giustizia al trasferimento dei compiti di assistenza giudiziaria e di indagine ai neonati carabinieri*”. Vedi “*Per un'introduzione alla storia dell'istituzione penitenziaria italiana*” di Riccardo Turrini Vita, *Scuola superiore dell'esecuzione penale “Piersanti Mattarella”*, Roma, 2018-2019.
- 6) L'art. 57 c.p.p. attribuisce *status* di ufficiale e di agente di polizia giudiziaria agli appartenenti al Corpo degli Agenti di Custodia, nel 1990 smilitarizzato nell'attuale Corpo di Polizia Penitenziaria. L'art. 5 della legge 15 dicembre 1990, n. 395: “*(Compiti istituzionali) - 1. Il Corpo di Polizia Penitenziaria espleta tutti i compiti conferitigli dalla presente legge, dalla legge 26 luglio 1975, n. 354, dal regolamento approvato con decreto del Presidente della Repubblica 29 aprile 1976, n. 431, e loro successive modificazioni, nonché dalle altre leggi e regolamenti. 2. Il Corpo di Polizia Penitenziaria attende ad assicurare l'esecuzione dei provvedimenti restrittivi della libertà personale; garantisce l'ordine ((e tutela la sicurezza all'interno degli istituti penitenziari e delle strutture del Ministero della giustizia individuate con decreto del Ministro)); partecipa, anche nell'ambito di gruppi di lavoro, alle attività di osservazione e di trattamento rieducativo dei detenuti e degli internati; espleta il servizio di traduzione dei detenuti ed internati ed il servizio di piantonamento dei detenuti ed internati ricoverati in luoghi esterni di cura, secondo le modalità ed i tempi di cui all'articolo 4. Contribuisce a verificare il rispetto delle prescrizioni previste dai provvedimenti della magistratura di sorveglianza. ((Collabora con la magistratura di sorveglianza operando presso ogni Tribunale e Ufficio di sorveglianza; assiste il magistrato del pubblico ministero presso gli uffici di esecuzione istituiti nell'ambito delle Procure della Repubblica presso il*

Nello specifico, l'art. 5 della legge 15 dicembre 1990, n. 395, nella sua originaria formulazione, al primo comma richiamava genericamente “*altre leggi e regolamenti*”, quali fonti di possibili ulteriori compiti rispetto a quelli che avrebbe poi enucleato nei successivi tre commi.

Tale impostazione ha finito con l'avallare logiche di impiego del Corpo decisamente più limitate rispetto all'idea istitutiva della nascente Polizia, che già dagli anni '90, ad avviso di chi scrive, è legittimata a svolgere compiti di controllo ben oltre le cinta murarie degli istituti penitenziari della Repubblica, in forza di prerogative risalenti persino a regi decreti ancora vigenti⁷.

Probabilmente, gli ispiratori dell'art. 5 della legge di Riforma, concentrandosi quasi esclusivamente sulla declinazione esplicita di compiti connessi al contesto penitenziario e rinviando genericamente, per la compiuta conoscenza dei compiti istituzionali del Corpo, ad “*altre leggi e regolamenti*”, hanno involontariamente dirottato verso una concezione dell'operatività della Polizia Penitenziaria limitata al contesto carcerario⁸.

Tribunale del capoluogo del distretto, nonché delle Procure generali presso le Corti di appello.)) 3. Fatto salvo l'impiego ai sensi dell'articolo 16, secondo e terzo comma, della legge 1° aprile 1981, n. 121, gli appartenenti al Corpo di Polizia Penitenziaria ((possono essere impiegati in attività amministrative di supporto e direttamente connesse ai servizi di istituto)). 4. Fino a quando le esigenze di servizio non saranno soddisfatte dal personale di corrispondente profilo professionale preposto ad attività amministrative, contabili e patrimoniali, e comunque non oltre due anni dalla data di entrata in vigore della presente legge, il personale appartenente al Corpo degli Agenti di Custodia e al ruolo delle vigilatrici penitenziarie che, alla data di entrata in vigore della presente legge, espleta le suddette attività, continua, salve eventuali esigenze di servizio e fermo restando l'inquadramento cui ha diritto, a svolgere le attività nelle quali è impiegato. 5. Il Governo è delegato ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi, che prevedano che il personale di cui al comma 4 acceda, a domanda e previa prova pratica, nelle corrispondenti qualifiche funzionali, amministrative, contabili e patrimoniali, in relazione alle mansioni esercitate alla data di entrata in vigore della presente legge, fino alla copertura di non oltre il 30 per cento delle relative dotazioni organiche”.

7) Ai sensi art. 18 del regio decreto 31 agosto 1907, n. 690, recante “*Testo unico della legge sugli ufficiali ed agenti di pubblica sicurezza*”, “*sono pure agenti di pubblica sicurezza le guardie di finanza forestali, le guardie carcerarie, nonché le guardie campestri, daziarie, boschive, ed altre dei comuni, costituite in forza di regolamenti, deliberati ed approvati nelle forme di legge, e riconosciute dal prefetto*”. Le prerogative di pubblica sicurezza degli appartenenti ai ruoli della Polizia Penitenziaria sono state riaffermate dal decreto legislativo 20 ottobre 1992, n. 443, che attribuisce la qualità di agente di pubblica sicurezza al personale del ruolo degli agenti e degli assistenti (art. 4), del ruolo dei sovrintendenti (art. 15) e del ruolo degli ispettori (art. 23), nonché decreto legislativo 21 maggio 2000, n. 146 con riguardo agli appartenenti alla carriera dei funzionari del Corpo, quali sostituti ufficiali di pubblica sicurezza (art. 16).

Il decreto legislativo luogotenenziale 21 agosto 1945, n. 508, recante “*Modificazioni all'ordinamento del Corpo degli agenti di custodia delle carceri*” all'art. 22 riconosce agli ufficiali del Corpo degli agenti di custodia la qualità di ufficiali di polizia giudiziaria. L'art. 57 del codice di procedura penale estende lo *status* di ufficiale di polizia giudiziaria agli appartenenti ai ruoli degli ispettori e dei sovrintendenti ed attribuisce la qualità di agente di polizia giudiziaria al ruolo degli agenti ed assistenti.

8) In senso favorevole rispetto ad interventi di controllo all'esterno delle carceri da parte della Polizia Penitenziaria, Massimo Politi, *Manuale dei servizi di Polizia Penitenziaria*, Roma, 2002, 276, ad

L'assenza di un richiamo esplicito alle prerogative di polizia giudiziaria, di pubblica sicurezza e di polizia stradale⁹, possedute dagli appartenenti al Corpo in forza di norme di rango primario, ha finito per il negare sul nascere la possibilità di impiegare la Polizia Penitenziaria in attività di controllo nell'ambito dell'area di esecuzione penale esterna, diversamente da quanto accade ai nostri giorni¹⁰.

Invero, un'attenta lettura dell'art. 5 della legge 395/1990 consente di affermare, senza dubbio alcuno, che il Corpo "*attende ad assicurare l'esecuzione dei provvedimenti restrittivi della libertà personale*", senza alcuna previsione di limiti spaziali, per l'espletamento di tali compiti, al contesto propriamente carcerario.

Ne deriva che, da sempre, la Polizia Penitenziaria è competente a funzioni di controllo nel contesto di esecuzione penale esterna e ciò in forza dei compiti istituzionali assegnati dal Legislatore nel 1990, letti ed interpretati in combinato disposto con quelle norme che attribuiscono al Corpo prerogative di polizia giudiziaria e di pubblica sicurezza.

Non aver compiutamente esplicitato i doveri istituzionali del Corpo, nell'ambito dell'art. 5 della legge di Riforma, ha indotto a ritenere che le funzioni di polizia, di un Corpo che, lo ribadiamo, si chiama "Polizia Penitenziaria", fossero marginali e che nessuna competenza, in materia di esecuzione penale esterna al carcere, potesse essere ascritta a chi indossa il basco azzurro alle dipendenze del Ministero della Giustizia.

Le cose si complicano ulteriormente allorché si considera che seppur facendo parte delle forze di polizia dello Stato, sebbene articolazione di rilievo dell'Amministrazione della Pubblica Sicurezza, nonostante sia allineata negli *status* agli appartenenti al Comparto Sicurezza, la Polizia Penitenziaria italiana non è considerata alla stregua degli altri Corpi dello Stato chiamati alla sicurezza del Paese neanche con riguardo al "settore" che dovrebbe essere di propria esclusiva competenza.

avviso del quale la competenza funzionale del Corpo è evidente "*laddove si tratta di eseguire provvedimenti privativi/limitativi della libertà (si rammenti l'intestazione della L. 354/1975)*", in quanto la norma di legge contenuta nell'art. 5 della legge 26 luglio 1975, n. 354, "*assicurare l'esecuzione dei provvedimenti restrittivi della libertà personale*", si esprime in forma generica e generale per cui non v'è necessità di ricorrere ad interpretazioni estensive ovvero compiere equilibrismi ermeneutici per affermare la competenza del Corpo nello spaccato operativo delle misure alternative.

- 9) Ai sensi dell'art. 12, lett. *f-bis*), del decreto legislativo 30 aprile 1992 n. 285, noto come Codice della strada, l'espletamento dei servizi di polizia stradale spetta anche al Corpo di Polizia Penitenziaria "*in relazione ai compiti di istituto*".
- 10) Il decreto ministeriale 1° dicembre 2017 ha disciplinato l'istituzione di Nuclei di Polizia Penitenziaria presso gli Uffici di esecuzione penale esterna per lo svolgimento, anche, di compiti di controllo nei confronti di persone ammesse a misure alternative alla detenzione.

Basti pensare alla singolare disciplina in materia di procedure di controllo a distanza mediante mezzi elettronici o altri strumenti tecnici, c.d. “braccialetto elettronico”, in presenza di misure restrittive cautelari ed alternative della pena.

Le disposizioni di carattere tecnico per l’impiego e l’attivazione dei dispositivi di sorveglianza elettronica sono state definite, nel 2001, con decreto del Ministero dell’Interno, di concerto con il Ministero della Giustizia, ed individuano nella Telecom Italia il fornitore accreditato dei braccialetti elettronici. Il servizio prevede la disponibilità di 2000 sistemi elettronici di rilevamento contemporaneamente attivi¹¹.

Con successiva circolare dell’Ufficio Affari Generali e Legislativi della Direzione generale affari penali del Ministero della Giustizia, datata 9 aprile 2001, si individuavano gli uffici di Polizia a cui l’Autorità giudiziaria avrebbe fatto riferimento per la disponibilità e le necessarie verifiche della strumentazione, concentrati, in un primo momento, nelle sedi di Milano, Torino, Catania, Napoli e Roma.

Il numero dei dispositivi disponibili veniva individuato per ciascuna delle forze di polizia incaricate alle verifiche: 34 per la Polizia di Stato, 34 per i Carabinieri, 7 per la Guardia di Finanza.

Le direttive contenute nella predetta circolare hanno, inequivocabilmente, escluso l’unica Forza di Polizia dello Stato che, per specifiche competenze istituzionali, sarebbe stata, invero, la prima a dovere intervenire: il Corpo di Polizia Penitenziaria.

E la vicenda assume rilievo peculiare in quanto il provvedimento in questione, nell’analizzare gli aspetti tecnico-pratici dell’esecuzione delle misure di sorveglianza elettronica, altro non recepiva che gli esiti delle riunioni svoltesi tra rappresentanti dei diversi Ministeri interessati e delle forze di polizia, compreso il Dipartimento dell’Amministrazione penitenziaria.

L’esclusione della Polizia Penitenziaria dal sistema di competenze

11) Il decreto ministeriale del 2 febbraio 2001 (G.U. del 15 febbraio 2001) determinava “*le modalità di installazione, uso e descrizione dei tipi e delle caratteristiche dei mezzi elettronici e degli altri strumenti tecnici destinati al controllo delle persone sottoposte agli arresti domiciliari nei casi previsti dall’art. 275-bis c.p.p. ed ai condannati nell’ipotesi prevista dall’art. 47-ter, comma 4 bis, della Legge sull’ordinamento penitenziario*”. Il legislatore, con la previsione dell’art. 271-bis c.p.p. e la modifica dell’art. 47-ter dell’Ordinamento penitenziario, l’art. 275-bis e art. 282-bis c.p.p., ha inteso perseguire obiettivi di rafforzamento della sicurezza pubblica, prevedendo il controllo elettronico da remoto dei soggetti posti agli arresti domiciliari, in detenzione domiciliare, alla misura cautelare dell’allontanamento dalla casa familiare (nell’ambito delle norme per il contrasto alla violenza di genere), nei casi in cui non vi fossero garanzie adeguate al rispetto delle prescrizioni impartite dalla Autorità Giudiziaria. Vedi “*Braccialetto elettronico, un alieno nel nostro ordinamento?*”, di Maugeri Dario Pietro su www.diritto.it/braccialetto-elettronico-un-alieno-nel-nostro-ordinamento.

in materia di braccialetti elettronici ha determinato ricadute paradossali, decisamente dispendiose, nell'esecuzione dei servizi di Polizia.

Consideriamo, al riguardo, che una persona in custodia cautelare presso il proprio domicilio, che debba presenziare in udienza, richiamerà l'intervento della Polizia Penitenziaria, per la traduzione, e del personale delle altre forze di polizia per la "mediazione" con il fornitore Telecom Italia, al fine di richiedere la momentanea disapplicazione del braccialetto elettronico per tutta la durata di assenza dal domicilio autorizzato e la sua riattivazione al rientro dalla traduzione.

È di tutta evidenza che ben poteva essere il Corpo facente capo al Ministero della Giustizia a provvedere a tali incombenze, dal momento che trattasi di misure ricadenti nell'ambito dell'esecuzione penale e di strumentazione tecnologica applicata al sistema Giustizia nella forma innovativa della sorveglianza elettronica.

Come si intuisce, le naturali competenze del Corpo, in tema di controllo di misure connesse all'esecuzione penale, si spostano dalla Polizia Penitenziaria alla Polizia di Stato (Dipartimento della Pubblica Sicurezza) e finanche all'Arma dei Carabinieri (forza militare di polizia a competenza generale) probabilmente per l'asserita convinzione che in tali casi, di evidente esecuzione penale, emergano superiori esigenze di sicurezza pubblica, assicurabili unicamente da Polizia di Stato e Carabinieri, e non già dalla Polizia Penitenziaria.

Invero, il Corpo di Polizia Penitenziaria, ha una competenza specifica in tale settore, e ciò in virtù dei richiamati compiti istituzionali e per essere in possesso dei medesimi *status* di polizia, giudiziaria e di pubblica sicurezza, degli agenti della Polizia di Stato e dei militari dell'Arma.

Per iniziare ad uscire dal *tunnel* di un vero e proprio oscurantismo che rinnega competenze e professionalità della Polizia Penitenziaria e, soprattutto, si appalesa come incoerente rispetto a logiche di efficienza, efficacia, economicità e funzionalità del sistema dell'esecuzione penale, bisogna attendere il 1° dicembre del 2017, quando, con decreto del Ministro della Giustizia¹², sono stati concepiti i Nuclei del Corpo presso gli Uffici interdistrettuali e distrettuali di esecuzione penale esterna del Dipartimento per la Giustizia minorile e di comunità¹³.

12) Decreto ministeriale 1° dicembre 2017 recante "*Misure per l'organizzazione del personale del Corpo di Polizia Penitenziaria negli Uffici di esecuzione penale esterna, nonché per l'individuazione dei compiti e per la selezione del medesimo personale*".

13) La scelta di istituire Nuclei di Polizia Penitenziaria presso gli Uffici interdistrettuali e distrettuali di esecuzione penale esterna, quali autonomi Reparti del Corpo, ai sensi dell'art. 31 del d.P.R. 15 febbraio 1999, n. 82, è finalizzata ad assicurare unitarietà di gestione delle risorse nell'ambito delle

In forza di tale decretazione ministeriale, la Polizia Penitenziaria: acquisisce formalmente competenze in materia di *“accertamento dell’idoneità ed effettività del domicilio a norma dell’articolo 1 della legge 26 novembre 2010, n. 199”*; fornisce il *“supporto necessario agli accertamenti sulle condizioni economiche e lavorative del condannato nell’ambito delle indagini per l’ammissione alle misure alternative o di comunità”*; cura lo *“scambio informativo riguardo alle attività istituzionali, rapportandosi con le Forze dell’ordine territorialmente competenti”*; può essere impiegata, raccordandosi con l’Autorità di pubblica sicurezza competente per territorio, in *“attività di controllo delle persone ammesse alle misure alternative alla detenzione, con particolare riguardo all’osservanza delle prescrizioni inerenti alla dimora, alla libertà di locomozione, ai divieti di frequentare determinati locali o persone e di detenere armi”*.

Al personale di Polizia Penitenziaria si riconoscono, inoltre, compiti di verifica del rispetto delle *“ulteriori prescrizioni previste nel programma di trattamento”* delle persone ammesse a misure alternative alla detenzione.

Tali competenze vengono rafforzate con l’emanazione del decreto legislativo 2 ottobre 2018, n. 123¹⁴, che introduce significative modifiche al sistema dei controlli in materia di misure alternative alla detenzione, prevedendo che alle attività di controllo possa partecipare la Polizia Penitenziaria, ove richiesta ed in coordinamento con l’Autorità di pubblica sicurezza, al fine di verificare *“l’osservanza delle prescrizioni inerenti alla dimora, alla libertà di locomozione, ai divieti di frequentare determinati locali o persone e di detenere armi”*.

Nella circostanza il Legislatore si preoccupa, rispetto al testo previgente,

varie unità operative che vengono attivate anche a livello di Uffici locali. Si supera l’impostazione previgente che vedeva operare gli appartenenti al Corpo quali mere unità di personale nell’ambito delle più disparate sedi di servizio, senza possibilità di raccordo ed efficientamento delle risorse. Decreto legislativo 2 ottobre 2018, n. 123 recante *“Riforma dell’ordinamento penitenziario, in attuazione della delega di cui all’articolo 1, commi 82, 83 e 85, lettere a), d), i), l), m), o), r), t) e u), della legge 23 giugno 2017, n. 103”*.

- 14) L’art. 8 del decreto legislativo 2 ottobre 2018, n. 123 recante *“Riforma dell’ordinamento penitenziario, in attuazione della delega di cui all’articolo 1, commi 82, 83 e 85, lettere a), d), i), l), m), o), r), t) e u), della legge 23 giugno 2017, n. 103”*, novella l’art. 58 della legge 26 luglio 1975, n. 354 *“Norme sull’ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà”*, introducendo modifiche in tema di comunicazioni e attività di controllo: all’articolo 58, dopo il primo comma, si precisa che *“Alle attività di controllo partecipa, ove richiesta, la Polizia Penitenziaria, secondo le indicazioni del direttore dell’ufficio di esecuzione penale esterna e previo coordinamento con l’autorità di pubblica sicurezza. Tali attività riguardano esclusivamente l’osservanza delle prescrizioni inerenti alla dimora, alla libertà di locomozione, ai divieti di frequentare determinati locali o persone e di detenere armi. Le attività di controllo sono svolte con modalità tali da garantire il rispetto dei diritti dell’interessato e dei suoi familiari e conviventi, da recare il minor pregiudizio possibile al processo di reinserimento sociale e la minore interferenza con lo svolgimento di attività lavorative”*.

di disciplinare oltre alle comunicazioni da inoltrare all’Autorità di pubblica sicurezza in presenza di provvedimenti di concessione di misure alternative alla detenzione, anche le modalità con cui porre in essere le attività di controllo, in maniera tale che sia garantito il “rispetto dei diritti dell’interessato e dei suoi familiari e conviventi” ed arrecato il “minor pregiudizio possibile al processo di reinserimento sociale e la minore interferenza con lo svolgimento di attività lavorative”.

Previsioni, in tema di controlli e di modalità esecutive degli stessi, che fanno parte del DNA dei poliziotti penitenziari, chiamati a presidiare l’esecuzione dei provvedimenti restrittivi della libertà personale e a partecipare alle attività di osservazione in vista dell’attuazione del trattamento rieducativo delle persone detenute, con umanità, imparzialità, rispetto della dignità della persona, senza discriminazioni in ordine a nazionalità, razza, condizioni economiche e sociali, opinioni politiche e credenze religiose¹⁵.

Il decreto legislativo 2 ottobre 2018, n. 123 introduce, inoltre, all’art. 10, un espresso arricchimento dei compiti istituzionali della Polizia Penitenziaria di cui all’art. 5 della legge 15 dicembre 1990, n. 395, sancendo che il Corpo “contribuisce a verificare il rispetto delle prescrizioni previste dai provvedimenti della magistratura di sorveglianza”.

Il quadro che ne scaturisce conferma l’assunto iniziale che intende ascrivere alla Polizia Penitenziaria compiti di controllo sulla intera esecuzione penale, non solo carceraria, grazie anche all’appartenenza del Corpo alle forze di polizia di cui all’art. 16 della legge 1° aprile 1981, n. 121, e, dunque, alla titolarità di funzioni di polizia giudiziaria e di pubblica sicurezza, piene ed incondizionate nello spazio e nel tempo.

Probabilmente un approccio olistico, al complesso sistema di competenze della Polizia Penitenziaria, teso a superare l’impostazione che vede relegate l’esercizio delle sue funzioni unicamente al contesto penitenziario, avrebbe da tempo legittimato l’impiego del Corpo in attività di controllo nell’area dell’esecuzione penale esterna, ove si scontano sanzioni diverse dalla detenzione ordinaria, ma pur sempre ricadenti nell’ambito dei provvedimenti dell’Autorità Giudiziaria limitativi della libertà personale.

Intanto, l’assetto attuale vede operare il personale del Corpo nell’ambito dell’esecuzione penale esterna attraverso la costituzione di appositi Nuclei

15) Tali previsioni sono contenute nell’art. 5 della legge 15 dicembre 1990, n. 395 e ad esse si riconnettono i doveri generali di condotta cui sono tenuti gli appartenenti al Corpo di Polizia Penitenziaria in forza dell’art. 10 del d.P.R. 15 febbraio 1999, n. 82 e le norme vigenti in materia di trattamento e rieducazione di cui all’art. 1 della legge 26 luglio 1975, n. 354 recante “Norme sull’Ordinamento penitenziario e sull’esecuzione delle misure privative e limitative della libertà”.

di Polizia Penitenziaria presso gli Uffici interdistrettuali e distrettuali di esecuzione penale esterna, uniche articolazioni territoriali della Direzione generale dell'esecuzione penale esterna e di messa alla prova di livello dirigenziale¹⁶.

2. Assetto ordinamentale

Prima di approfondire il sistema organizzativo vigente, appare doverosa una breve premessa su come si giunge alla previsione di tali Nuclei, trattandosi di un percorso lungo e travagliato che risale al lontano 2006, allorquando il Ministro della Giustizia del tempo preannunciava la volontà di costituire “*commissariati territoriali di Polizia Penitenziaria*” ai quali attribuire anche funzioni di controllo sull'esecuzione delle misure penali esterne¹⁷.

Nel perseguire l'indirizzo dell'Autorità politica del Dicastero, dall'autunno di quell'anno e nei successivi, l'Amministrazione si impegna a predisporre alcune bozze di decreto interministeriale, interessanti il Ministero della Giustizia e il Ministero dell'Interno, per prudentemente disciplinare la partecipazione del personale di Polizia Penitenziaria alle attività di esecuzione penale esterna.

Nei preamboli degli schemi di decreto che si succedono, si legittima

16) A seguito dell'emanazione del d.p.c.m. 15 giugno 2015, n. 84, viene approvato il nuovo Regolamento di organizzazione del Ministero della Giustizia e si attribuisce la competenza in materia di esecuzione delle pene nella comunità alla nuova Direzione generale per l'esecuzione penale esterna e di messa alla prova del Dipartimento per la Giustizia minorile e di comunità. Tale articolazione ministeriale provvede all'organizzazione ed al coordinamento degli Uffici di esecuzione penale esterna ed in particolare a: monitorare le attività degli uffici di esecuzione penale esterna; tenere rapporti con gli enti locali e le organizzazioni di volontariato per l'attività trattamentale e per la stipula di convenzioni per lo svolgimento del lavoro di pubblica utilità ai fini della messa alla prova; attuare ed eseguire i provvedimenti della magistratura di sorveglianza, ordinaria ed onoraria; organizzare i servizi per l'esecuzione delle pene non detentive e delle misure alternative alla detenzione o sanzioni di comunità; organizzare e coordinare le attività degli Uffici dell'esecuzione penale esterna negli Istituti penitenziari. Il d.m. 17 novembre 2015, in attuazione del d.p.c.m. 15 giugno 2015, n. 84, ha previsto, a livello centrale, la Direzione generale per l'esecuzione penale esterna e di messa alla prova (art. 7), quale ufficio di livello dirigenziale generale, e, al livello territoriale, undici Uffici interdistrettuali (art. 10) e diciotto Uffici distrettuali (art. 9), quali uffici dirigenziali di livello non generale.

17) L'intervento del Ministro della Giustizia Clemente Mastella in occasione della Festa nazionale del Corpo di Polizia Penitenziaria (tenutasi in Roma il 4 ottobre 2006) entusiasma i baschi azzurri, ma nel contempo provoca la reazione di un sindacato degli assistenti sociali della Giustizia che, a fronte degli intenti di istituire “*commissariati di Polizia Penitenziaria*”, replica con argomentazioni che sollecitano politiche di inclusione sociale e non già potenziamenti dei controlli di polizia. “*Carcere, gli assistenti sociali: «No ai commissariati di Polizia Penitenziaria»*“, di Stefano Arduini, 11 ottobre 2006, su www.vita.it/it/article/2006/10/11/carcere-gli-assistenti-sociali-no-ai-commissariati-di-polizia-penitenz/58204.

l'attività di controllo che la Polizia Penitenziaria sarà chiamata a svolgere sottolineando che *“la possibilità di verificare il rispetto delle prescrizioni di comportamento e di permanenza fatte alle persone ammesse all'esecuzione penale costituisce esigenza interna al percorso di riabilitazione verso la legalità, ed insieme esigenza civile e condizione perché la giurisdizione possa fare più sicuro ricorso alle stesse misure alternative”*¹⁸.

Nel contempo però, l'impostazione complessiva dei decreti, soprattutto sul versante squisitamente organizzativo, alimenta vibranti reazioni delle Organizzazioni sindacali del Corpo, in quanto le varie bozze finiscono con l'annacquare l'ambizioso progetto iniziale del Ministro della Giustizia.

Più specificatamente, con i lavori intrapresi, si prevedeva la mera istituzione di *“Nuclei di verifica”* a capo dei quali sarebbe stato preposto personale del Ruolo degli Ispettori, istituzionalmente deputato allo svolgimento di mansioni di concetto, con la conseguenza che di fatto il Nucleo sarebbe stato diretto dal direttore dell'Ufficio locale di esecuzione penale e non già da un vertice in uniforme.

Impostazione di gran lunga diversa rispetto al progetto prefigurato dall'allora Guardasigilli, volto a creare *“Commissariati territoriali di Polizia Penitenziaria”*, diretti da funzionari del Corpo.

L'impianto che si andava delineando appariva decisamente svilente per le professionalità della Polizia Penitenziaria già al tempo in servizio, costituite da esperti quadri direttivi provenienti dai ruoli interni del Corpo e giovanissimi funzionari laureati, e le necessarie autonomie da riconoscere ad una Forza di Polizia dello Stato.

L'epilogo fu la sospensione dei lavori di valorizzazione delle competenze della Polizia Penitenziaria e l'abbandono del progetto riformatore dell'assetto organizzativo del più complesso sistema dell'esecuzione penale italiana.

Soltanto a distanza di qualche anno, e più precisamente sul finire del 2016, a seguito della riorganizzazione del Ministero della Giustizia e l'istituzione del Dipartimento per la Giustizia minorile e di comunità avvenuta con il d.p.c.m. 15 giugno 2015, n. 84¹⁹, inizia nuovamente ad essere avvertito,

18) Estratto dallo *“Schema di Decreto interministeriale riguardante la partecipazione della Polizia Penitenziaria alle attività di esecuzione penale”* che il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria sottopone all'esame delle Organizzazioni Sindacali del Corpo di Polizia Penitenziaria alla riunione del 4 luglio 2007.

19) Con il d.p.c.m. 15 giugno 2015, n. 84, gli Uffici di esecuzione penale esterna sono divenuti articolazioni territoriali del Dipartimento per la Giustizia minorile e di comunità. Il d.m. 17 novembre 2015, recante *“Individuazione presso il Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità degli uffici di livello dirigenziale non generale, la definizione dei relativi compiti, nonché l'organizzazione delle articolazioni dirigenziali territoriali ai sensi dell'art. 16 c1 e c2 del d.p.c.m. 84/2015”* ha definito le articolazioni dirigenziali del Dipartimento per la Giustizia

come necessario, l'intervento del Corpo nel contesto della esecuzione penale esterna, al fianco dei funzionari di servizio sociale, ed iniziano a riprendere, serrati, i confronti tra l'Amministrazione e le Organizzazioni Sindacali interessate.

La nuova configurazione degli Uffici di esecuzione penale esterna come agenzie di *probation*, saldamente radicate nel territorio, a vocazione sempre più multidisciplinare degli interventi²⁰, impegna nuovamente l'Amministrazione, questa volta della Giustizia minorile e di comunità, a definire un nuovo impianto organizzativo per la Polizia Penitenziaria al fine di impiegare il personale in attività di verifica per il rispetto delle prescrizioni disposte dalla magistratura di sorveglianza.

Il principale campo di intervento degli Uffici di esecuzione penale esterna riguarda l'esecuzione delle sanzioni sostitutive, di comunità e delle misure alternative alla detenzione e chiama tali organi, grazie al prezioso lavoro dei funzionari di servizio sociale, ad elaborare e proporre alla magistratura di sorveglianza i programmi di trattamento da applicare agli utenti affidati, per poi verificarne la corretta esecuzione.

Tale processo riformatore, che culmina con l'istituzione del Dipartimento per la Giustizia minorile e di comunità, contribuisce, così, in maniera decisiva al superamento dell'impostazione che, sino ad allora, relegava l'esecuzione penale esterna ad una funzione ancillare rispetto all'esecuzione penitenziaria in senso stretto.

Il cambio di rotta, con l'obiettivo di strutturare compiutamente un sistema di *probation* all'interno del tessuto sociale, non contrapposto al carcere, diventa un ambizioso progetto realizzabile proprio nel solco dell'indirizzo tipico del sistema della Giustizia minorile²¹.

minorile e di comunità. Il d.m. 23 febbraio 2017, recante "*Individuazione degli Uffici locali di esecuzione penale esterna quali articolazioni territoriali del Dipartimento della giustizia minorile e di comunità, nonché individuazione delle articolazioni interne dei medesimi Uffici locali e misure di coordinamento con gli Uffici interdistrettuali e distrettuali di esecuzione penale esterna*" ha previsto, inoltre, l'istituzione di quarantatré Uffici locali, uffici di livello non dirigenziale, e di diciotto Sezioni distaccate, e dettato le misure di coordinamento tra gli Uffici territoriali dirigenziali.

20) In questo senso interviene la lettera circolare del 15 settembre 2017 (nota prot. n. 44112/2.4), della Direzione generale per l'esecuzione penale esterna e di messa alla prova, disciplinante la gestione tecnico-organizzativa degli Uffici di esecuzione penale esterna, alla luce dell'introduzione nell'ordinamento delle nuove misure penali di comunità (in particolare della messa alla prova per adulti) e del processo riorganizzatore del Ministero della Giustizia completato con il d.m. 23 febbraio 2017.

21) Le prime indicazioni di tale cambio di rotta sono contenute nella lettera circolare dipartimentale del 16 giugno 2018 (nota prot. 29825.U) indirizzate agli Uffici di esecuzione penale esterna, con cui le Direzioni Generali del Dipartimento per la Giustizia e di Comunità (DGEPE e DGPRAM), affrontano il tema del decentramento amministrativo e della semplificazione delle procedure amministrative, principi ispiratori della riorganizzazione delle articolazioni territoriali.

E, così, si arriva ben presto al d.m. 23 febbraio 2017 che, all'art. 13, nell'individuare i profili professionali operanti presso gli Uffici di esecuzione penale esterna, prevede che alle già menzionate articolazioni “è assegnato altresì personale del Corpo di Polizia Penitenziaria secondo i criteri individuati con separato decreto ministeriale”.

Tale decretazione giunge puntuale il 1° dicembre 2017, allorché il Ministro della Giustizia, senza esitazioni, giunge a definire le prime coerenti “Misure per l'organizzazione del personale del Corpo di Polizia Penitenziaria negli Uffici di esecuzione penale esterna, nonché per l'individuazione dei compiti e per la selezione del medesimo personale”, legittimando l'istituzione di Nuclei di Polizia Penitenziaria presso gli Uffici di esecuzione penale esterna.

L'Amministrazione della Giustizia minorile e di comunità non è da meno e, dopo un proficuo confronto con le rappresentanze dei lavoratori del Comparto Sicurezza e ad ultimazione dei lavori delle misure correttive ai decreti legislativi di riordino dei ruoli e delle carriere del personale delle forze di polizia e delle forze armate²², emana il p.c.d. 8 aprile 2020 recante “Modalità di impiego del personale del Corpo di Polizia Penitenziaria in forza ai Nuclei insistenti presso gli Uffici di esecuzione penale esterna”.

In particolare, con tale atto viene disciplinata dettagliatamente l'azione dei poliziotti penitenziari nell'ambito dei Nuclei operativi presso gli Uffici di esecuzione penale esterna, nella cornice di competenze già sperimentate con l'emanazione del regolamento di Servizio del Corpo, il d.P.R. 15 febbraio 1999, n. 82, ed in chiave di sviluppo delle pratiche professionali.

3. I Nuclei di Polizia Penitenziaria e le “Linee Guida” del Capo della Polizia - Direttore Generale della Pubblica Sicurezza

Nell'ambito del contingente del Corpo assegnato al Dipartimento per la Giustizia minorile e di comunità, che conta complessivamente 1390 unità, circa il 24% del personale, pari a 333 unità, è operativamente destinato ai Nuclei di Polizia Penitenziaria presso gli Uffici di esecuzione penale esterna²³.

22) Decreto legislativo 27 dicembre 2019, n. 172, disposizioni integrative e correttive, a norma dell'articolo 1, commi 2 e 3, della legge 1° dicembre 2018, n. 132, al decreto legislativo 29 maggio 2017, n. 95, recante “Disposizioni in materia di revisione dei ruoli delle Forze di polizia, ai sensi dell'articolo 8, comma 1, lettera a), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche”.

23) Con il d.m. 2 ottobre 2017, recante “Ripartizione delle dotazioni organiche del Corpo di Polizia Penitenziaria in adeguamento della nuova dotazione organica definita con il decreto legislativo

Si tratta di un contingente davvero esiguo ed insufficiente per garantire efficacemente i compiti istituzionali nel contesto delle misure alternative alla detenzione e di comunità, se si considera la capillare presenza sul territorio nazionale delle articolazioni della Direzione generale per l'esecuzione penale esterna e di messa alla prova, nonché i carichi di lavoro che gravano sugli Uffici e destinati ad aumentare con la recente Riforma Cartabia²⁴ finalizzata, attraverso l'emanazione di decreti delegati, alla revisione del sistema sanzionatorio e in particolare delle sanzioni sostitutive per rendere il carcere un'autentica ultima *ratio*²⁵.

I poliziotti penitenziari sono amministrativamente in carico ai Nuclei istituiti presso gli undici Uffici interdistrettuali e diciotto Uffici distrettuali, ma operano anche nell'ambito delle unità operative presenti a livello di ben quarantatré Uffici locali.

Le procedure di assegnazione ai Nuclei vengono definite attraverso l'emanazione di un apposito p.c.d. che individua i requisiti e criteri di accesso a tali ambiti operativi, secondo logiche che tendono a valorizzare, mediante un attento esame curriculare, le anzianità di servizio, le esperienze lavorative con relative valutazioni annuali, il possesso di titoli di studio e corsi professionali superati, nonché, attraverso la previsione di un colloquio selettivo, le motivazioni e le attitudini degli aspiranti a tale contesto lavorativo²⁶.

È di tutta evidenza, infatti, che l'attività di servizio dell'appartenente al Corpo nell'ambito dei nuovi Nuclei si caratterizza diversamente rispetto all'impiegonei Reparti presso gli Istituti e gli altri Servizi dell'Amministrazione, in virtù del peculiare contesto e conseguenti interazioni sociali.

Se è innegabile che il contributo della Polizia Penitenziaria, in materia

29 maggio 2017, n 95” viene definito il contingente assegnato al Dipartimento per la Giustizia minorile e di comunità e con il successivo p.c.d. 17 maggio 2018 si provvede a disciplinare la dotazione organica di sede e dei ruoli del personale del Corpo.

- 24) La legge 27 settembre 2021, n. 134 prevede la “*delega al Governo per l'efficienza del processo penale nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari*”. Nella Riforma, tra le tante modifiche al sistema ordinamentale vigente, viene rivisto il sistema sanzionatorio (art. 1 commi 14, 15, 1 e 17), potenziati gli istituti della non punibilità per tenuità del fatto (art. 1 comma 21) e della messa alla prova (art. 1 comma 22) e l'estinzione delle contravvenzioni per condotte riparatorie o ripristinatorie (art. 1 comma 23).
- 25) Al 15 maggio 2022 risultano: 34.081 persone sottoposte a misure alternative alla detenzione, 103 beneficianti di sanzioni sostitutive, 4.585 con misure di sicurezza e 25.255 soggette a sanzioni e misure di comunità, analisi statistica dei dati “Adulti in area penale esterna” - Ufficio I del Capo Dipartimento per la Giustizia minorile e di comunità - Sezione Statistica.
- 26) Il provvedimento del Capo del Dipartimento per la Giustizia minorile e di comunità del 28 dicembre 2018, recante “*Criteri di assegnazione ai Nuclei di Polizia Penitenziaria presso gli Uffici di esecuzione penale esterna*”, stabilisce che l'assegnazione ai Nuclei avviene mediante interpello secondo le modalità individuate dai provvedimenti adottati dall'Amministrazione penitenziaria, differenziando le procedure di selezione tra ruoli non direttivi e carriera dei funzionari del Corpo.

di ordine e sicurezza pubblica, si dispiega anche al di fuori del carcere, nell'ambito di specifici servizi operativi penitenziari, di protezione e vigilanza delle personalità affidate, di indagine di polizia giudiziaria, di collaborazione interforze, è pur vero che la multidisciplinarietà degli interventi, che caratterizza gli Uffici di esecuzione penale esterna, necessariamente deve condurre alla declinazione di nuove competenze per gli appartenenti al Corpo, nel complesso panorama dell'esecuzione penale.

L'istituzione di Nuclei di Polizia Penitenziaria, quali autonomi Reparti del Corpo presso gli Uffici di esecuzione penale esterna, comporta la prefigurazione di un "servizio di sicurezza", a presidio della sicurezza interna agli Uffici e delle persone che ivi operano ovvero accedono. Tale servizio si occupa, in via prevalente, del ricevimento del pubblico e degli utenti affidati, con tutte le attività di identificazione che ne discendono, ovvero della partecipazione allo "staff di accoglienza" multiprofessionale, laddove attivato.

Al fine di assicurare gli interventi istituzionali nel territorio di competenza dell'Ufficio, è stato previsto un "servizio automobilistico" affidato alla Polizia Penitenziaria che opererà in conformità a quanto previsto dal regolamento di Servizio del Corpo e secondo le indicazioni offerte dal Modello operativo del Servizio traduzioni e piantonamenti²⁷.

Il p.c.d. prevede la partecipazione della Polizia Penitenziaria nell'Area delle misure e sanzioni di comunità che, nell'ambito degli Uffici, è l'articolazione deputata a seguire l'espletamento delle misure alternative alla detenzione, delle sanzioni di comunità e delle misure di sicurezza.

In tale contesto, la collaborazione del personale del Corpo si estrinseca nella gestione delle posizioni giuridiche delle persone ammesse a misure alternative o di comunità, in attività di supporto ai funzionari di servizio sociale nella formazione e tenuta dei fascicoli, nell'aggiornamento della banca dati SDI, nelle attività di osservazione e di controllo dei condannati liberi e delle persone sottoposte a misure di comunità.

Per quanto attiene più specificatamente alle attività di controllo e verifica, il disciplinare dipartimentale si preoccupa di offrire alcune prime indicazioni operative in tale area di impiego, tenuto conto anche che specifiche ordinanze dell'Autorità giudiziaria hanno già chiamato il personale del Corpo a tali nuovi compiti²⁸.

27) Il Nuovo Modello Operativo del Servizio Traduzioni e Piantonamenti è stato emanato con nota circolare n. 3643/6093, GDAP n. 94125 del 14 marzo 2013.

28) Il Tribunale di Sorveglianza di Palermo, dal mese di novembre 2018, ha emesso numerose ordinanze di concessione di misure alternative dell'affidamento in prova al servizio sociale e della detenzione

L'art. 8 del p.c.d. espressamente prevede che l'avvio della Polizia Penitenziaria nelle attività di controllo debba essere preceduto da una informativa al Prefetto competente per territorio, attraverso la quale il direttore dell'Ufficio di esecuzione penale esterna rappresenti gli indirizzi generali di intervento con riguardo agli interventi ed alle attività di verifica su persone ammesse a misure alternative e a sanzioni di comunità.

Le intese che ne scaturiscono con l'Autorità prefettizia, necessarie ed opportune in un'ottica di coordinamento degli interventi ai fini dell'ordine e della sicurezza pubblica, anticipano i collegamenti operativi e gli scambi informativi che il comandante del Nucleo di Polizia Penitenziaria dovrà assicurare con le altre forze di polizia, fermi restando i doveri di informazione e collaborazione con l'Autorità giudiziaria per esigenze di polizia giudiziaria.

L'impatto con il territorio e con le misure di controllo in essere, prioritariamente assicurate dalle altre forze di polizia, rende doverosa, per il Corpo, un'attività di previo coordinamento in sede di Prefettura²⁹.

L'attività di controllo affidata alla Polizia Penitenziaria riguarda l'osservanza delle *“prescrizioni inerenti alla dimora, alla libertà di locomozione, ai divieti di frequentare determinati locali o persone e di detenere armi”*, prevedendosi che dovrà essere svolta con *“modalità tali da garantire il rispetto dei diritti dell'interessato e dei suoi familiari e conviventi, da recare il minor pregiudizio possibile al processo di reinserimento sociale e la minore interferenza con lo svolgimento di attività lavorative”*³⁰, ferme

domiciliare (ordinanza n. 2018/2573 del 29 novembre 2018, n. 2019/69 del 31 gennaio 2019, n. 2019/296 del 10 gennaio 2019, n. 2019/398 del 17 gennaio 2019, n. 2019/452 dell'1 febbraio 2019), richiedendo all'Ufficio di esecuzione penale di Trapani attività di controllo sull'osservanza delle prescrizioni impartite, con il coinvolgimento del personale di Polizia Penitenziaria. Le competenti Direzioni Generali del Dipartimento per la Giustizia minorile e di comunità, in riscontro alle richieste pervenute dalla dipendente articolazione di Trapani, nel mese di marzo 2019 hanno autorizzato l'inserimento del personale del Corpo nell'ambito del CIT (Controllo Integrato Territorio), quale Tavolo Tecnico Permanente attivato nell'ambito della Divisione Anticrimine della Questura di Trapani, per assicurare un adeguato coordinamento in materia di prevenzione e controllo del territorio (vedi nota circolare 225/UAG/2014-49794-U del 28 luglio 2014, *Sistema di controllo integrato del territorio*, diramata dalla Direzione Centrale Anticrimine del Dipartimento della Pubblica Sicurezza).

29) La legge 26 marzo 2001, n. 128, recante *“Interventi legislativi in materia di tutela della sicurezza dei cittadini”*, all'art. 17 prevede che il *“Ministro dell'interno impartisce e aggiorna annualmente le direttive per la realizzazione, a livello provinciale e nei maggiori centri urbani, di piani coordinati di controllo del territorio da attuare a cura dei competenti uffici della Polizia di Stato e comandi dell'Arma dei carabinieri e, per i servizi pertinenti alle attività d'istituto, del Corpo della Guardia di finanza, con la partecipazione di contingenti dei corpi o servizi di polizia municipale, previa richiesta al sindaco, o nell'ambito di specifiche intese con la predetta autorità, prevedendo anche l'istituzione di presidi mobili di quartiere nei maggiori centri urbani, nonché il potenziamento e il coordinamento, anche mediante idonee tecnologie, dei servizi di soccorso pubblico e pronto intervento per la sicurezza dei cittadini”*.

30) Art. 58, comma 2, legge 26 luglio 1975, n. 354.

restando le ulteriori competenze del Corpo in attività di verifica del rispetto di ulteriori prescrizioni contenute nel programma di trattamento, in adesione a quanto previsto dall'art. 2, comma 3, del d.m. 1 dicembre 2017.

Alla Polizia Penitenziaria potranno, inoltre, essere chiesti accertamenti sulle condizioni economiche e sull'attività lavorativa relative alla persona da ammettere a misure alternative o a sanzioni di comunità, tenuto conto della possibilità per il personale del Corpo di interrogare banche dati in uso alle forze di polizia.

Tali interventi saranno richiesti, soprattutto, nei casi in cui si renda necessario un *“approfondimento, con specifico riferimento all'idoneità, adeguatezza e regolarità dell'attività lavorativa proposta”* anche al fine di *“riempire di contenuto le previsioni normative in cui vi è un riferimento (diretto o indiretto) ad attività a contenuto risarcitorio e riparativo nei confronti della vittima di reato (art. 168-bis, c. 2 c.p., art. 464-bis, c. 4, lett.b) c.p.p., art. 47, c. 7 O.P., art. 141-ter del d.lgs. n. 271/1989)”*³¹.

Da ultimo, vanno menzionate le *“Linee Guida”* del Capo della Polizia - Direttore Generale della Pubblica Sicurezza del 25 agosto 2022³², fortemente auspicato dal Dipartimento per la Giustizia minorile e di comunità e indirizzate ai Prefetti della Repubblica, che, unitamente alle discendenti pianificazioni in sede provinciale, *“formeranno un piano di intervento improntato a un incisivo ed efficace coordinamento e indirizzato alla massima e più funzionale integrazione di tutti gli organismi, a livello nazionale e locale”*.

Le menzionate *“Linee Guida”*, nella prospettiva di assicurare l'efficace coordinamento tra tutti i soggetti istituzionali coinvolti, declinano le procedure operative da seguire nelle attività di verifica e controllo assegnate ai Nuclei di Polizia Penitenziaria insistenti presso gli Uffici interdistrettuali e distrettuali di esecuzione penale esterna.

Al fine di assicurare la necessaria circolarità informativa si prevede che i Comandanti dei Nuclei inoltreranno, con cadenza mensile, alle Questure e ai Comandi Provinciali dell'Arma dei Carabinieri e della Guardia di Finanza l'elenco delle persone sottoposte a misure alternative alla detenzione residenti o che nel territorio dei distretti di competenza svolgano le attività previste dai programmi di trattamento.

L'elenco dei nominativi sarà corredato da una serie di informazioni

31) Art. 9 del p.c.d. 8 aprile 2020.

32) Le *“Linee Guida sulle modalità di coordinamento delle attività di verifica e controllo dei Nuclei di Polizia Penitenziaria presso gli Uffici di esecuzione penale esterna con le altre Forze di Polizia”*, sono declinate nella nota circolare prot. 317145 del 25 agosto 2022 del Dipartimento della pubblica sicurezza - Ufficio coordinamento e pianificazione forze di polizia.

riguardanti: posizione giuridica e fine pena, domicilio e dimora, attività lavorativa, prescrizioni inerenti alla permanenza presso la propria dimora e/o luoghi di svolgimento dell'attività lavorativa e di eventuali ulteriori attività trattamentali, eventuali obblighi sulla libertà di locomozione.

Spetterà ai Comandanti dei Nuclei, inoltre, in linea con le direttive già impartite per i servizi di traduzione e piantonamento e con modalità riservate, comunicare le attività di controllo e verifica pianificate alle Questure e ai Comandi Provinciali dell'Arma dei Carabinieri.

Le uscite/rientri delle pattuglie incaricate delle attività di verifica e controllo saranno precedute da comunicazioni telefoniche di inizio/fine servizio alle Sale operative delle Questure e alle Centrali operative dei Comandi Provinciali dell'Arma dei Carabinieri, al fine di assicurare il necessario coordinamento ed eventuali supporti operativi.

I Nuclei di Polizia Penitenziaria provvederanno, infine, agli accertamenti sulle condizioni economiche e lavorative (esistenza dell'attività, idoneità delle mansioni svolte e dell'ambiente lavorativo, profilo del datore di lavoro e degli eventuali altri dipendenti) dei condannati, nell'ambito delle indagini per l'ammissione alle misure alternative o di comunità, avvalendosi, ove necessario, dei contributi informativi delle altre forze di polizia, nel rispetto dei comparti di specialità di cui all'art. 2 del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 177, nonché al discendente decreto del Ministro dell'Interno 15 agosto 2017³³.

Infine, con l'obiettivo di assicurare un efficace scambio informativo, con particolare riguardo alle attività istituzionali di competenza (es. misure di sicurezza, misure di prevenzione, accertamenti fiscali, ecc.) e ferme restando le comunicazioni alle competenti Autorità Giudiziarie, è stato previsto che eventuali inosservanze delle prescrizioni imposte alle persone ammesse alle misure alternative alla detenzione *“saranno condivise con le altre forze di polizia competenti territorialmente”*.

Osservazioni conclusive

L'istituzione dei Nuclei di Polizia Penitenziaria specializzati nel sistema dell'esecuzione penale esterna, come sovente avviene quando si cerca di

33) In particolare, in caso di accertamenti di particolare complessità sulle condizioni economiche dei condannati, le “Linee Guida” prevedono che l'attività informativa potrà essere arricchita di dati e notizie in possesso dei Comandi/Uffici delle altre forze di polizia, nel rispetto delle competenze dei comparti di specialità, previa specifica richiesta dei Comandanti dei Nuclei di Polizia Penitenziaria.

intervenire normativamente per definire le complesse competenze del Corpo, si è immediatamente palesata quale sfida istituzionale dal cammino lungo e tortuoso.

La determinazione politica e amministrativa di questi ultimi anni, in tale ambito, si è dimostrata vincente. Sono state impegnate significative risorse e, soprattutto, sono stati coinvolti, nella fase prodromica all'avvio del nuovo assetto, tutti gli attori istituzionali del mondo dell'esecuzione penale che operano oltre il carcere: magistrati, dirigenti di Polizia Penitenziaria, dirigenti penitenziari, funzionari amministrativi e di servizio sociale.

Non resta che attendere gli ultimi passi per assistere compiutamente, sull'intero territorio nazionale, ad una prima operatività del personale del Corpo nel contesto dell'esecuzione penale esterna, tenuto conto anche delle procedure di interpello volte a rinforzare i Nuclei con immissione di nuovi operatori, nonché della mirata formazione assicurata dalla Scuola Superiore dell'Esecuzione Penale in favore dei dirigenti di Polizia Penitenziaria preposti a funzioni di comando.

L'auspicio è che, di pari passo con l'affermazione delle nuove competenze del Corpo e della recente Riforma Cartabia diretta a rendere la pena carceraria autentica ultima *ratio*, si proceda ad un'attenta riflessione sull'opportunità di incrementare le risorse, umane e materiali, necessarie ad un adeguato e funzionale sistema di controllo nell'area delle misure penali non detentive, considerate le esiguità attuali.

PARTE III
Voci dall'Aula

Strumenti normativi e strategie operative a tutela delle risorse relative al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (P.N.R.R.). Opportunità e innovazioni per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose negli appalti pubblici

di Eva Claudia Cosentino, Claudio Gnoni, Francesco Novi,
Alessandro Salvemini, Salvatore Tognolosi*

Abstract

Il Piano nazionale di ripresa e resilienza è la declinazione nazionale di un innovativo strumento unionale per la realizzazione di un ambizioso progetto di crescita delle aree meno sviluppate e di omogeneizzazione dei contesti socio-economici europei, attraverso l'attuazione di significative riforme e rilevanti investimenti. L'importante portata economica del Piano, la sua focalizzazione sulle aree geografiche e sui settori che da sempre contraddistinguono l'Italia come una nazione "a due velocità", la modalità esecutiva legata più alla necessità di realizzazione delle opere in un ristretto arco temporale che non alla esatta determinazione e valutazione degli impegni di spesa, caratterizzeranno prepotentemente l'economia nazionale dei prossimi anni, quale motore propulsivo delle attività imprenditoriali e delle pubbliche amministrazioni.

Lo studio si pone l'esplicito obiettivo di supportare e qualificare l'azione delle forze di polizia, fornendo un ordinato e corretto inquadramento normativo delle innovazioni sinora adottate, collocandole sistematicamente nel mondo della prevenzione e della repressione della criminalità economica, prima minaccia per la concreta realizzazione non tanto delle opere e delle riforme pianificate, ma dello sviluppo sociale ed economico che attraverso di esse si intende perseguire.

Per tale scopo, l'esame sarà svolto attraverso una preliminare analisi del P.N.R.R., illustrandone la genesi, gli scopi e la struttura, elementi fondamentali per individuare i principali attori e le precipue modalità attraverso le quali

(*) Vice Questore della Polizia di Stato Eva Claudia Cosentino, Colonnello della Guardia di Finanza Claudio Gnoni, Colonnello dell'Arma dei Carabinieri Francesco Novi, Dirigente di Polizia Penitenziaria Alessandro Salvemini e Vice Questore della Polizia di Stato Salvatore Tognolosi, già frequentatori del 37° Corso di Alta Formazione presso la Scuola di Perfezionamento per le Forze di Polizia.

verrà attuato il Piano. Successivamente, saranno approfonditi gli strumenti di prevenzione e di contrasto alla criminalità organizzata di tipo economico, già presenti nel nostro ordinamento e recentemente qualificati e implementati con importanti novelle legislative, approfondendo poi le misure specificamente adottate a presidio del settore degli appalti pubblici, i ruoli delle principali istituzioni, l'adozione di nuovi protocolli di coordinamento informativo ed il delicato ruolo di polizia economico-finanziaria della Guardia di Finanza, individuata quale primo presidio della correttezza delle operazioni. In tale contesto, una visione più ampia, moderna ed aggiornata del contesto operativo condurrà ad una panoramica sulla neoistituita Procura europea, votata alla tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea, e della c.d. "responsabilità penale" degli enti, istituti che inevitabilmente non potranno più essere relegati a competenze specialistiche, ma dovranno far parte del patrimonio di ogni singolo operatore di polizia.

In tale quadro complessivo, pur sottolineando la positività del modello nazionale di prevenzione e contrasto alle infiltrazioni mafiose negli appalti pubblici, forte di uno strumentario che non ha pari nella legislazione europea, le tempistiche di attuazione del P.N.R.R. impongono, tuttavia, a tutti gli operatori pubblici, non solo alle forze di polizia, una padronanza del contesto normativo ed economico in cui andranno ad operare, con un nuovo e dinamico approccio, prodromico alla realizzazione dei progetti per lo sviluppo sociale ed al rafforzamento della filiera dei controlli per la tutela della legalità.

** * **

Italy's Recovery and Resilience Plan represents the national side of an innovative EU instrument for the fulfillment of an ambitious project aimed at fostering economic growth in the less developed regions as well as at harmonizing the European social and economic contexts by means of the implementation of important reforms and substantial investments. The considerable economic scope of this Plan, its focus on geographic areas and sectors which have been always characterizing Italy as a "double-speed" nation, the execution of public works linked, above all, to the need to carry out them within a tight timeframe rather than to the careful estimation and evaluation of the commitment of expenditure, will strongly mark national economy in the next years as the driving force of entrepreneurial and public administrations' activities.

This dissertation is mainly aimed at supporting and recognizing the importance of police forces' activity, as well as at illustrating a precise and correct regulatory framework of the innovations which have been introduced

up to now and have been regularly implemented to prevent and counter economic crime. As a matter of fact, economic crime poses the main threat against the practical implementation not only of the public works and reforms which have been planned but, above all, against the social and economic development they should bring about.

For this reason, first of all, an analysis of the NRRP will be conducted together with the description of its origin, purposes and structure, which are the fundamental features to pinpoint the main actors and the specific methods to be used to implement that Plan. Then, the prevention and repression instruments against economic organized crime will be assessed. These instruments, which are already provided for by our legislation, have been recently improved and implemented by means of legislative reforms. Moreover, the specific measures adopted to supervise the public procurement sector will be deeply examined, together with the roles of the main institutions, the adoption of new protocols of information coordination and the special role of financial-economic police activity carried out by the Guardia di Finanza Corps, which is the main institution responsible for the control over the regular progress of the procedures. In this context, a wider, modern and updated analysis of the operational framework will lead to an overview on the newly established European Public Prosecutor's Office responsible for safeguarding the financial interests of the EU as well as for checking the so called "criminal responsibility" of the companies. As a matter of fact, these practices will no more fall within special competences but will have to be an integral part of any police officer's knowledge.

In this general framework, although the effectiveness of the Italian system to prevent and counter the infiltration of mafia-type organizations into public procurements, based on a set of rules which have no equal in the European legislation, the timeframes planned to implement the National Recovery and Resilience Plan oblige public administrators, not only police forces, to acquire a deep knowledge of the legislative and economic contexts in which they have to operate, adopting a new and proactive approach, which is essential to implement the plans aimed at social development and at strengthening the control chain for the safeguard of legality.

** * **

1. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (P.N.R.R.)

1.1. Il programma Next Generation EU

La crisi pandemica derivante dal Covid-19, esplosa nel marzo del 2020, e la conseguente emergenza epidemiologica, oltre al copioso numero di vittime e alle ripercussioni sanitarie, hanno causato ingenti danni e pesanti strascichi di carattere economico, ai quali l'Unione europea ha pensato di porre rimedio tramite la genesi di un nuovo programma, denominato Next Generation EU (NGEU).

In particolare, tale programma, di portata ed ambizione inedite, è uno strumento finanziario dell'Unione europea che prevede uno stanziamento complessivo di 750 miliardi di euro per sostenere gli Stati membri nel periodo della crisi pandemica, per rilanciare l'economia europea e per favorire l'adozione di riforme da parte dei singoli Stati. Inoltre, prevede investimenti e riforme per accelerare la transizione ecologica e digitale, migliorare la formazione delle lavoratrici e dei lavoratori, conseguire una maggiore equità di genere, territoriale e generazionale.

Il NGEU intende, quindi, promuovere una robusta ripresa dell'economia europea all'insegna delle aree tematiche su esposte, attraverso il “Dispositivo per la Ripresa e Resilienza (RRF)”¹, ossia uno dei principali strumenti (il vero e proprio “fulcro”) del NGEU, che permette agli Stati membri interessati di presentare un “pacchetto” di investimenti e riforme: il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (P.N.R.R.).

Bisogna incidentalmente specificare che il “Dispositivo per la Ripresa e Resilienza (RRF)”, pur essendone il cuore pulsante, non è l'unico programma in cui si estrinseca, come detto, il Next Generation EU: per completezza espositiva vanno elencate, altresì, le altre componenti, ovvero:

– il Pacchetto di assistenza alla ripresa per la coesione e i territori d'Europa (REACT-EU), che è stato concepito in un'ottica di più breve termine (2021-2022), per aiutare gli Stati membri nella fase iniziale di rilancio delle loro economie. Questo fondo assegna al nostro Paese la quota più alta (13,5 miliardi su 47,5 miliardi complessivi), di cui quasi 8,5 miliardi sono rivolti al Mezzogiorno;

– Orizzonte Europa (regolamento UE 2021/695) a rafforzamento della ricerca nei settori della salute, del clima e dell'innovazione, con un importo di circa 5 miliardi di euro;

1) *Recovery and Resilience Facility*. Fondo che offre un sostegno finanziario su larga scala per riforme e investimenti intrapresi dagli Stati membri, allo scopo di attenuare l'impatto a livello sociale ed economico della pandemia da coronavirus e di rendere le economie dell'UE più sostenibili, resilienti e meglio preparate per le sfide poste dalle transizioni verde e digitale.

- InvestEU (regolamento UE 2021/523), che si propone di utilizzare la garanzia del bilancio dell’Unione per attirare altri investitori, anche privati, in quattro settori principali: infrastrutture sostenibili; ricerca, innovazione e digitalizzazione; piccole e medie imprese; investimento sociale e competenze. L’importo complessivo del programma ammonta a circa 5,6 miliardi di euro;
- il Fondo Agricolo Europeo per lo Sviluppo Rurale (FEASR) per fornire sostegno ad agricoltori e aree rurali nei cambiamenti strutturali che si renderanno necessari per l’attuazione del *green deal* europeo (di cui si dirà dopo), con un impegno finanziario di circa 7,5 miliardi di euro;
- il Fondo per una transizione giusta (*Just Transition Fund* - JTF, regolamento UE 2021/1056), istituito nell’ambito della politica di coesione e attuato in regime di gestione concorrente, utilizzato per concedere sovvenzioni a favore della diversificazione economica dei territori maggiormente colpiti dalla transizione climatica, nonché della riqualificazione professionale e dell’inclusione attiva dei lavoratori e delle persone in cerca di lavoro. Offrirà sostegno, complessivamente pari a circa 10 miliardi di euro, a tutti gli Stati membri sulla base di piani territoriali per la transizione giusta elaborati dagli Stati stessi e approvati dalla Commissione europea;
- il Meccanismo di protezione civile (rescEU, regolamento UE 2021/836) dell’Unione e la sua riserva strategica, con finanziamenti aggiuntivi utilizzabili nella forma di sovvenzioni o appalti per infrastrutture di risposta ad emergenze, capacità di trasporto e infrastrutture logistiche, con un impegno finanziario complessivamente pari a circa 1,9 miliardi di euro.

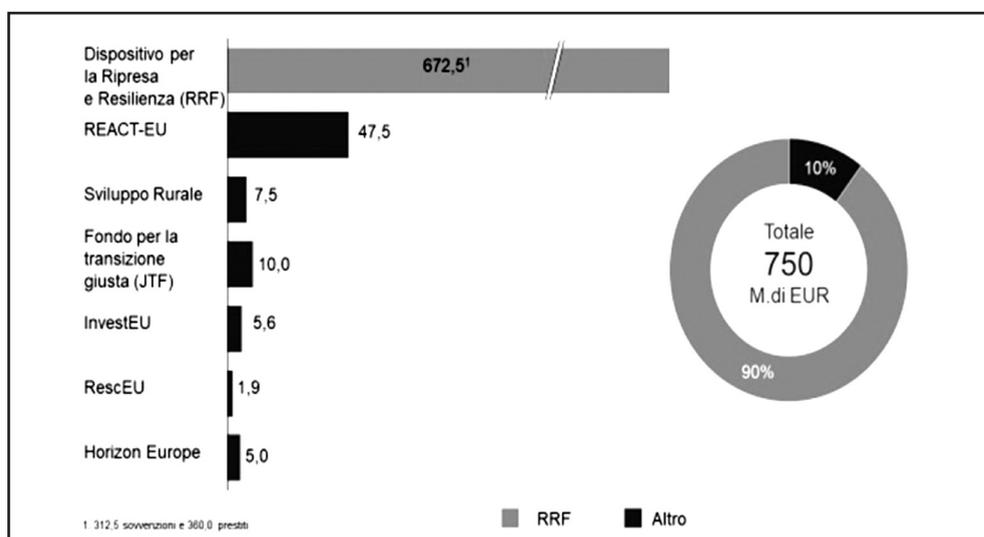


Fig. 1 - Ripartizione risorse Next Generation EU – Fonte P.N.R.R.

Il regolamento UE 241/2021² del Parlamento europeo e del Consiglio dell'Unione europea³ enuncia le sei grandi aree di intervento (i cosiddetti pilastri) sui quali i P.N.R.R. (che sono, come vedremo subito dopo, i Piani predisposti dai singoli Stati membri) si dovranno focalizzare:

1. transizione verde;
2. trasformazione digitale;
3. crescita intelligente, sostenibile e inclusiva;
4. coesione sociale e territoriale;
5. salute e resilienza economica, sociale e istituzionale;
6. politiche per le nuove generazioni, l'infanzia e i giovani.

L'iter cronologico del programma di cui si discute vede il proprio *dies a quo* nel 27 maggio 2020, allorché la Commissione europea ha proposto lo strumento Next Generation EU, dotato, come detto di 750 miliardi di euro⁴. Il 21 luglio 2020, durante il Consiglio europeo, i Capi di Stato o di Governo dell'UE hanno raggiunto un accordo politico sul pacchetto.

Nel settembre 2020, il Comitato Interministeriale per gli Affari Europei (CIAE)⁵ ha approvato una proposta di linee guida per la redazione del P.N.R.R., che è stata sottoposta all'esame del Parlamento italiano. Il 13 e 14 ottobre 2020, le Camere si sono pronunciate con un atto di indirizzo che invitava il Governo a predisporre il Piano garantendo un ampio coinvolgimento del settore privato, degli enti locali e delle forze produttive del Paese. Nei mesi successivi, ha avuto luogo un'approfondita interlocuzione informale con la task force della Commissione europea. Il 12 gennaio 2021, il Consiglio dei Ministri ha approvato una proposta di P.N.R.R. sulla quale il Parlamento ha svolto un approfondito esame, approvando le proprie conclusioni il 31 marzo 2021. Il Governo ha provveduto ad una riscrittura del Piano, anche alla luce

-
- 2) Tale regolamento istituisce il Dispositivo per la ripresa e la resilienza, Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, 18.2.2021: l'articolo 18 del regolamento appena menzionato istituisce il Piano, ed al comma 4 ne sono evidenziati i requisiti, e sono puntualmente sviscerati gli elementi, in un elenco dettagliato che va dalla lettera "a" alla lettera "t".
 - 3) Si ricorda che, in ambito UE, il potere legislativo risiede solo in parte nel Parlamento, che non è l'unico titolare. Lo è anche il Consiglio dell'Unione europea, ed in alcune materie, come nel P.N.R.R., decidono insieme: è un sistema "dialogico"; in altre parole, "il legislatore europeo è, e rimane, un soggetto plurimo": così A.L. VALVO, *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*, Torino, Giappichelli, 2021.
 - 4) Oltre a un rafforzamento mirato del bilancio a lungo termine dell'UE per il periodo 2021-2027.
 - 5) È un organo istituito dalla legge 24 dicembre 2012, n. 234, il cui funzionamento è disciplinato dal decreto del Presidente della Repubblica, 26 giugno 2015, n. 118: esso è convocato e presieduto dal Presidente del Consiglio dei Ministri (o, per sua delega, dal Ministro per gli affari europei) e vi partecipano il Ministro degli affari esteri, il Ministro dell'economia e delle finanze e gli altri Ministri che hanno competenza nelle materie oggetto dei provvedimenti e delle tematiche all'ordine del giorno; ha l'obiettivo di concordare le linee politiche del Governo nel processo di formazione della posizione italiana, nella fase di predisposizione degli atti dell'Unione europea.

delle osservazioni del Parlamento. Nel mese di aprile 2021, il Piano è stato discusso con gli enti territoriali, le forze politiche e le parti sociali.

In analogia agli altri Paesi dell'UE, il 30 aprile 2021, l'Italia ha presentato alla Commissione europea (e, subito dopo, al Parlamento italiano) il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (P.N.R.R.). Il Piano intende rilanciare il Paese dopo la crisi pandemica, stimolare la transizione ecologica e digitale, favorire un cambiamento strutturale dell'economia, a partire dal contrasto alle diseguaglianze di genere, territoriali e generazionali, e prevede 134 investimenti (235 se si conteggiano i sub-investimenti) e 63 riforme.

Il 22 giugno 2021, la Commissione europea ha pubblicato la proposta di decisione di esecuzione del Consiglio, fornendo una valutazione globalmente positiva del P.N.R.R. italiano⁶.

Il Piano dell'Italia è stato approvato il 13 luglio 2021 dal Consiglio dell'UE⁷, che ha recepito la proposta della Commissione europea, con l'obiettivo di utilizzare le risorse messe a disposizione dall'UE, ammontanti a 191,5 miliardi di euro⁸, da impiegare nell'arco temporale dall'anno 2021 al 2026. Di questi, 68,9 miliardi sono contributi a fondo perduto e 122,6 miliardi sono prestiti. A ciò vanno aggiunti 30,6 miliardi provenienti dal P.N.C. (Piano nazionale per gli investimenti complementari, previsto dal d.l. 59/2021) ricavati da risorse nazionali: per la realizzazione del P.N.R.R., infatti, il Parlamento italiano, ha previsto, con il d.l. n. 59 del 2021, l'ulteriore finanziamento di 30,6 miliardi di euro del c.d. "Piano complementare"; a questi stanziamenti si aggiungono, inoltre, le risorse dei fondi europei React-EU, per un totale di circa 235 miliardi di euro, che corrispondono al 14 per cento circa del Prodotto interno lordo italiano.

Il 13 agosto 2021, la Commissione europea, a seguito della valutazione positiva del P.N.R.R., ha erogato all'Italia 24,9 miliardi a titolo di prefinanziamento (di cui 8,957 miliardi a fondo perduto e per 15,937 miliardi di prestiti), pari al 13% dell'importo totale stanziato a favore del Paese. Di

6) "Tenendo conto della valutazione qualitativa di tutte le componenti del piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia, il loro peso individuale (importanza, rilevanza, dotazione finanziaria) e le loro interazioni, il piano contiene misure per l'attuazione di riforme e investimenti pubblici che, in larga misura, rappresentano azioni coerenti", come riportato testualmente nel "Documento di lavoro - Analisi del Piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia" della Commissione europea datato 22.6.2021.

7) In tale data sono stati altresì approvati i Piani di Austria, Belgio, Danimarca, Francia, Germania, Grecia, Italia, Lettonia, Lussemburgo, Portogallo, Slovacchia e Spagna, mentre il 26 luglio 2021 sono stati approvati i Piani di Cipro, Croazia, Lituania e Slovenia. La maggior parte degli Stati membri ha richiesto solamente sovvenzioni. Hanno richiesto, invece, anche prestiti Cipro, Grecia, Italia, Polonia, Portogallo, Romania e Slovenia.

8) L'Italia è pertanto la prima beneficiaria, in valore assoluto.

questi, previo parere favorevole della Conferenza unificata⁹, il Ministero delle infrastrutture ha destinato 12 miliardi di euro alle Regioni, per opere portuali, ferroviarie e per il potenziamento del trasporto collettivo su gomma.

Appare evidente, pertanto, se non altro dalla sola lettura delle cifre, la maestosità della portata economica dell'intervento, assimilabile, forse, al solo Piano Marshall¹⁰. La principale differenza tra i due piani la si rileva nel soggetto "finanziatore" che nel caso del Piano Marshall era costituito dagli Stati Uniti d'America, quindi, un soggetto terzo rispetto agli Stati destinatari¹¹ degli aiuti, mentre nel caso del Next Generation EU si identifica, seppur indirettamente, negli stessi Stati beneficiari degli aiuti.

1.2. La struttura e le missioni del P.N.R.R.

Il Piano presentato dall'Italia, approvato dal Consiglio europeo con la decisione di esecuzione del 13 luglio 2021, prevede un insieme integrato di investimenti e riforme ed è orientato a migliorare l'equità, l'efficienza e la competitività del Paese, nonché a favorire l'attrazione degli investimenti.

Il Piano si compone di 6 missioni (predisposte in linea con i sei pilastri menzionati dal Regolamento RRF ed illustrati in altra parte del presente capitolo, sebbene la formulazione segua una sequenza ed una aggregazione lievemente differente) e 16 componenti¹², che si articolano intorno a tre assi strategici condivisi a livello europeo:

– digitalizzazione e innovazione, il cui fine è recuperare il considerevole ritardo in questo campo, sia nelle competenze dei cittadini, sia nell'adozione delle tecnologie digitali nel sistema produttivo e nei servizi pubblici, al fine di

9) Disciplinata dal d.lgs. 28 agosto 1997 n. 281.

10) Il Piano Marshall (European Recovery Program: come si vede il termine "recovery" è comune ad entrambe le vicende) promosso dagli Stati Uniti nel 1947 prese infatti forma in un contesto nazionale e internazionale precipuo: i devastanti effetti economici, monetari e sociali del secondo conflitto mondiale, caratterizzato da devastazioni e perdite umane, e il dualismo, prossimo a nascere, tra Stati Uniti e Unione Sovietica. Per l'Italia, i prestiti e il Fondo Lire, gestito dalla Banca d'Italia e generato da quegli aiuti, spinsero la modernizzazione industriale e agricola, agevolarono la produzione e favorirono innumerevoli interventi sul territorio: nel Sud del nostro Paese, si ricordano la costruzione o il completamento di alcune infrastrutture, come i porti di Messina, Siracusa, Napoli, Bari o le dighe per la produzione di energia idroelettrica e l'irrigazione agricola, come quella di Metaponto; le rilevanti percentuali dei fondi furono inoltre assegnate per scuole, strade, bonifiche e ferrovie. Un complesso di interventi, tra pubblico e privato, cui inevitabilmente si guarda ancora.

11) Tuttavia, come specificato in P. MONTALBANO - U. TRIULZI, *La politica economica internazionale. Interdipendenze, Istituzioni e coordinamento della governance globale*, Torino, Utet, 2021, anche l'Unione europea, prima della pandemia Covid, era attivamente impegnata nell'attuazione di programmi di cooperazione allo sviluppo, e in politiche di carattere solidale verso i Paesi in via di sviluppo.

12) A loro volta articolate in 43 ambiti di intervento per progetti omogenei e coerenti.

promuovere gli investimenti in tecnologie, infrastrutture e processi digitali;

- transizione ecologica, che, come indicato dall’Agenda 2030 dell’ONU, è alla base del nuovo modello di sviluppo, al fine di ridurre le emissioni inquinanti, prevenire e contrastare il dissesto del territorio, minimizzare l’impatto delle attività produttive sull’ambiente, per migliorare la qualità della vita e la sicurezza ambientale;

- inclusione sociale, fondamentale per migliorare la coesione territoriale, aiutare la crescita dell’economia e superare diseguaglianze profonde spesso accentuate dalla pandemia.

Vi sono poi tre priorità trasversali: parità di genere; miglioramento delle competenze, della capacità e delle prospettive occupazionali dei giovani; riequilibrio territoriale e sviluppo del Mezzogiorno.

Le sei missioni rappresentano altrettante aree strutturali di intervento; esse sono:

- Missione 1 - “Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura”:
stanziati complessivamente oltre 49 miliardi di euro (40,3 miliardi dal Dispositivo per la ripresa e la resilienza e 8,7 dal Fondo complementare) con l’obiettivo di promuovere la trasformazione digitale del Paese, sostenere l’innovazione del sistema produttivo, e investire in due settori chiave per l’Italia, il turismo e la cultura¹³. Le componenti sono: M1C1 - Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA; M1C2 - Digitalizzazione, innovazione e competitività nel sistema produttivo; M1C3 - Turismo e cultura 4.0;

- Missione 2 - “Rivoluzione verde e transizione ecologica”:
stanziati complessivamente 68,6 miliardi di euro (59,5 miliardi dal Dispositivo per la ripresa e la resilienza e 9,1 dal Fondo complementare) con gli obiettivi principali di migliorare la sostenibilità e la resilienza del sistema e assicurare una transazione ambientale equa ed inclusiva¹⁴. Le componenti sono: M2C1 - Agricoltura sostenibile ed economia circolare; M2C2 - Transizione energetica e mobilità sostenibile; M2C3 - Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici; M2C4 - Tutela del territorio e della risorsa idrica;

- Missione 3 - “Infrastrutture per una mobilità sostenibile”:
stanziati complessivamente 31,5 miliardi di euro (25,4 miliardi dal Dispositivo per la ripresa e la resilienza e 6,1 dal Fondo complementare). Il suo obiettivo primario è lo sviluppo di un’infrastruttura di trasporto moderna, ambientalmente

13) 100% della popolazione connessa entro il 2026, connessioni veloci per 8,5 milioni di famiglie e imprese, fibra ottica in novemila scuole, connettività a dodicimila punti di erogazione del SSN, approccio digitale per il rilancio di turismo e cultura.

14) Potenziamento del riciclo dei rifiuti: + 55% dei componenti elettrici, + 85% carta, + 65% materie plastiche, + 100% tessile, riduzione delle perdite di acqua potabile sulle reti idriche, sviluppo della ricerca e del sostegno dell’uso dell’idrogeno nell’industria e nei trasporti.

sostenibile ed estesa a tutte le aree del Paese¹⁵. Le componenti sono: M3C1 - Rete ferroviaria ad alta velocità/capacità e strade sicure; M3C2 - Intermodalità e logistica integrata;

– Missione 4 - “Istruzione e ricerca”: stanziati complessivamente 31,9 miliardi di euro (30,9 miliardi dal Dispositivo per la ripresa e la resilienza e 1 dal Fondo complementare) con l’obiettivo di rafforzare il sistema educativo, le competenze digitali e tecnico-scientifiche, la ricerca e il trasferimento tecnologico¹⁶. Le componenti sono: M4C1 - Potenziamento dell’offerta dei servizi di istruzione dagli asili alle università; M4C2 - Dalla ricerca all’impresa;

– Missione 5 - “Inclusione e coesione”: stanziati complessivamente 22,6 miliardi di euro (19,8 miliardi dal Dispositivo per la ripresa e la resilienza e 2,8 dal Fondo complementare) per facilitare la partecipazione al mercato del lavoro, anche attraverso la formazione, rafforzare le politiche attive del lavoro e favorire l’inclusione sociale¹⁷. Le componenti sono: M5C1 - Politiche per il lavoro; M5C2 - Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore; M5C3 - Interventi speciali per la coesione territoriale;

– Missione 6 - “Salute”: stanziati complessivamente 18,5 miliardi di euro (15,6 miliardi dal Dispositivo per la ripresa e la resilienza e 2,9 dal Fondo complementare) con l’obiettivo di rafforzare la prevenzione ed i servizi sanitari sul territorio, modernizzare e digitalizzare il sistema sanitario e garantire l’equità di accesso alle cure¹⁸. Le componenti sono: M6C1 - Reti di prossimità, strutture e telemedicina per l’assistenza sanitaria territoriale; M6C2 - Innovazione, ricerca e digitalizzazione del Servizio sanitario nazionale.

15) Modernizzazione e potenziamento delle ferrovie regionali con riduzione dei tempi di percorrenza (Roma-Pescara di 1h 20; Napoli-Bari di 1h 30; Palermo-Catania di 1h; Salerno-Reggio Calabria di 1h).

16) 4,2 milioni di nuovi posti in asili nido, 100.000 classi in connected learning environments, ristrutturazione di scuole per 2,4 milioni di m², cablaggio di 40.000 edifici scolastici e 6.000 dottorati.

17) Occupabilità dei lavoratori; “Fondo Impresa Donna” a sostegno dell’imprenditoria femminile; sostegni alle persone vulnerabili, non autosufficienti e con disabilità; investimenti infrastrutturali per le ZES (Zone Economiche Speciali).

18) 1.288 nuove “Case di comunità” e 381 “Ospedali di comunità” per l’assistenza di prossimità e l’assistenza domiciliare al dieci per cento degli *over* sessantacinque, 602 nuove COT (Centrali Operative Territoriali) per l’assistenza remota e 3.133 nuove grandi attrezzature per diagnosi e cura.

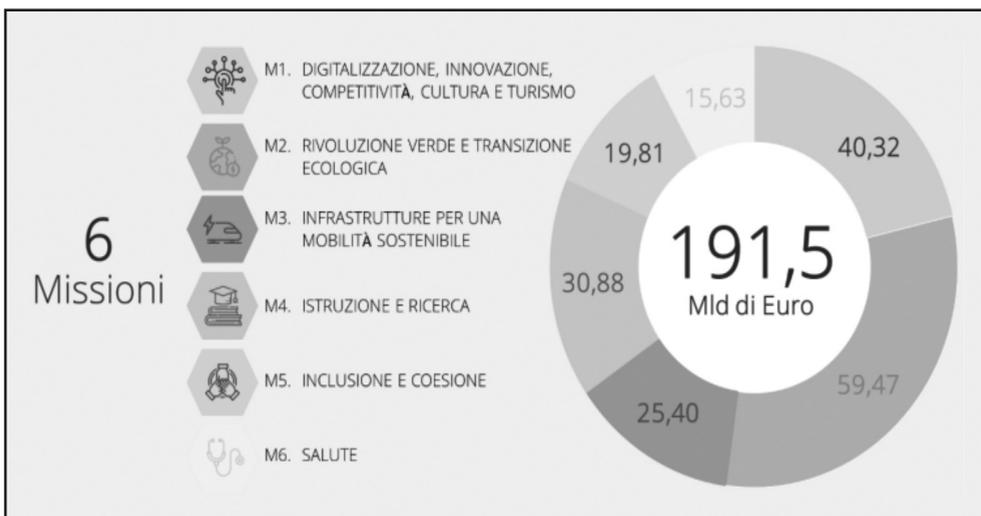


Fig. 2 - Le Missioni del P.N.R.R. – Ministero per la pubblica amministrazione

Parallelamente ai progetti di investimento, il P.N.R.R. delinea anche le riforme che il governo intende adottare per modernizzare il Paese. Infatti, i Piani nazionali di ripresa e resilienza sono innanzitutto piani di riforme. Riforme che costituiscono una *conditio sine qua non* per ottenere i finanziamenti.

Il Piano distingue quattro diverse tipologie di riforme:

- orizzontali o di contesto: misure d'interesse generale, d'interesse trasversale a tutte le Missioni del Piano, consistenti in innovazioni strutturali dell'ordinamento, idonee a migliorare l'equità, l'efficienza e la competitività e, con esse, il clima economico del Paese (tra queste si includono la riforma della pubblica amministrazione, che è la Componente 1 della Missione 1, non a caso il primo intervento del Piano e la riforma della giustizia);

- abilitanti: interventi funzionali a garantire l'attuazione del piano ed in generale a rimuovere gli ostacoli amministrativi, regolatori e procedurali che condizionano le attività economiche e la qualità dei servizi erogati (tra cui semplificazione e razionalizzazione della legislazione, o la semplificazione delle norme in materia di appalti pubblici e concessioni);

- settoriali: riferite a singole missioni o comunque ad ambiti specifici: si tratta di innovazioni normative relative a peculiari punti di intervento o attività economiche, destinate a introdurre regimi regolatori e procedurali più efficienti nei rispettivi settori (ad esempio, le procedure per l'approvazione di progetti su fonti rinnovabili, la normativa di sicurezza per l'utilizzo dell'idrogeno).

– concorrenti: non strettamente collegate con l’attuazione del Piano, ma comunque necessarie per la modernizzazione del Paese (come la riforma del sistema fiscale o quella degli ammortizzatori sociali).

1.3. La *governance* e gli organi

Al fine di dare attuazione al P.N.R.R., il Governo ha posto in essere il decreto-legge n. 77 del 31 maggio 2021 (detto anche “decreto Semplificazioni *bis*”, perché caratterizzato da interventi atti a velocizzare l’attuazione delle opere previste, snellendo le procedure e disciplinandone la gestione), poi convertito, con modificazioni, con la legge di conversione 29 luglio 2021, n. 108¹⁹.

La scelta, da parte dell’Esecutivo, dello strumento del “decreto-legge”, caratterizzato, come noto, da una celerità che può, di solito, non riscontrarsi nel procedimento ordinario, consente, verosimilmente, di ipotizzare che il Governo abbia considerato la necessità e l’urgenza²⁰ dell’emanazione di un primo atto normativo che recasse la “*governance* del P.N.R.R. e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure”. L’arco temporale richiesto dall’avvio di un normale iter legislativo, che presupponeva l’approvazione di un disegno di legge, nella stessa formulazione, dai due rami del Parlamento, che votano separatamente, mal si sposava con il “fattore-tempo” che, come vedremo, è di centrale rilevanza in tutto quel che ruota attorno al P.N.R.R.

Tale importante intervento normativo, decretato in via d’urgenza, ha voluto dare attuazione pratica al Piano nazionale di ripresa e resilienza,

19) È chiaro che in caso di conflitti tra il decreto-legge n. 77/2021 ed il regolamento dell’UE n. 241/2021 sarebbe quest’ultimo a prevalere, in virtù del noto principio di prevalenza della normativa comunitaria, che trova fondamento in due articoli della Costituzione, ossia nell’articolo 11 (“L’Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali; consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo”) e nel primo comma dell’articolo 117 (“La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali”), principio ribadito anche dalla Corte costituzionale. I Regolamenti godono della cosiddetta diretta applicabilità, ossia della capacità di produrre effetti giuridici, per gli Stati membri, senza la necessità di ulteriori e specifici atti di adattamento da parte dello Stato. Ciò avrebbe portato alcuni autori a ritenere l’Unione europea organizzazione sovranazionale (e non internazionale), che eserciterebbe, cioè, una sovranità propria: in senso contrario A. SINAGRA - P. BARGIACCHI, *Lezioni di diritto internazionale pubblico*, Milano, Giuffrè Francis Lefebvre S.p.a., 2019.

20) Ai sensi dell’articolo 77 della Costituzione, sono i requisiti per l’adozione di tale strumento legislativo.

predisponendo misure atte a rendere di fatto concretamente eseguibile il Piano stesso: potremmo dire, in linea di massima, che il decreto prevede, in una prima parte, gli organi e le rispettive competenze (ossia la *governance* del P.N.R.R., “chi fa cosa”: come vedremo è previsto anche un potere sostitutivo del Governo), ed in una seconda parte le procedure.

Nell’analizzare gli organi che sono previsti dal decreto semplificazioni bis, bisogna evidenziare, innanzitutto, che (come si specifica meglio e dettagliatamente nel proseguo del presente capitolo) il rispetto dei tempi è una condizione molto importante per la riuscita del Piano. Si tratta, infatti, di un punto imprescindibile, affinché l’Italia ottenga effettivamente le risorse previste dal Next Generation EU.

Per questo, dunque, il decreto-legge 77/2021 ha previsto la creazione di una serie di organi il cui compito consiste, a seconda dei casi, nel fornire linee di indirizzo, risolvere i conflitti politici o istituzionali, portare avanti la concertazione con le parti sociali, monitorare l’andamento dei progetti e superare eventuali stalli ed elementi di criticità.

Andiamo adesso ad esaminare i più importanti dei predetti organi, già elencati nell’articolo 1 del decreto in parola.

1.3.1. La “Cabina di regia”

Il compito di garantire il monitoraggio sull’avanzamento del P.N.R.R. è affidato ad una “Cabina di regia”, istituita e prevista, ai sensi dell’articolo 2 del decreto Semplificazioni, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Essa, presieduta dal Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresenta l’organo politico con poteri di indirizzo, impulso e coordinamento generale dell’attuazione del Piano. Alla “Cabina di regia” partecipano i Ministri ed i Sottosegretari di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri competenti, in ragione delle tematiche affrontate; i Presidenti delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, il Presidente dell’Associazione nazionale dei Comuni italiani ed il Presidente dell’Unione delle Province d’Italia, quando sono esaminate questioni di rispettiva competenza. Le funzioni della “cabina di regia” P.N.R.R. riflettono l’esigenza di garantire, al massimo livello di responsabilità politica, il controllo sull’attuazione del Piano, perché questa sia tempestiva e coerente con gli obiettivi ed i traguardi individuati. Infatti, tale organo è titolare di numerose potestà, dettagliatamente elencate nel comma 2 dell’articolo che la disciplina, tutte caratterizzate da un comune denominatore: fare di tale Cabina il vero punto nodale, la plancia di comando o la “stanza

dei bottoni” dei processi di attuazione del Piano. Essa, quindi, costituisce il vero perno dell’intera governance del P.N.R.R., anche se prevede, tuttavia, geometrie variabili, con la partecipazione di Ministri e Sottosegretari competenti in base alle tematiche affrontate in ciascuna seduta.

La Cabina, tra le altre cose, riceve informative regolari sull’attuazione degli interventi; esamina ostacoli e criticità; promuove il coordinamento tra i diversi livelli di governo; propone, ove ne ricorrano le condizioni, l’attivazione dei poteri sostitutivi; formula indirizzi specifici sull’attività di monitoraggio e controllo svolta dal “Servizio centrale per il P.N.R.R.”, costituito presso il Ministero dell’economia e delle finanze, di cui si dirà in seguito; dialoga con altri organi costituzionali, fornendo alle Camere, semestralmente e per il tramite del Ministro per i rapporti con il Parlamento, una relazione sullo stato di attuazione del P.N.R.R., e riferisce periodicamente al Consiglio dei Ministri sullo stato di avanzamento degli interventi del P.N.R.R. La medesima relazione è poi trasmessa, per il tramite della Segreteria tecnica del P.N.R.R., al “Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale”. La prima Relazione, che è stata trasmessa al Parlamento lo scorso 23 dicembre 2021, ha evidenziato che, a partire dall’anno 2022, le Relazioni saranno trasmesse al Parlamento entro la prima metà di aprile, in corrispondenza con la trasmissione del Documento di Economia e Finanza (DEF), ed entro la fine di settembre. Questa scelta è conforme anche al calendario previsto per il monitoraggio dei Piani nazionali di ripresa e resilienza in sede europea²¹.

L’azione della Cabina di regia non fa venir meno le funzioni di indirizzo e coordinamento in capo ai due Comitati interministeriali (per la “transizione digitale” e per la “transizione ecologica”)²² i quali svolgono, sull’attuazione degli interventi del P.N.R.R., nelle materie di rispettiva competenza, le funzioni di indirizzo, impulso e coordinamento tecnico, tenendo informata la Cabina di regia, che ha la facoltà di partecipare attraverso un proprio delegato.

21) L’articolo 27 del regolamento 2021/241/UE del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza prevede: “Lo Stato membro interessato riferisce due volte l’anno nell’ambito del semestre europeo in merito ai progressi compiuti nella realizzazione del suo piano per la ripresa e la resilienza (...). A tal fine le relazioni degli Stati membri sono adeguatamente rispecchiate nei programmi nazionali di riforma, che sono utilizzati come strumento per riferire in merito ai progressi compiuti verso il completamento dei piani per la ripresa e la resilienza”.

22) Istituiti e disciplinati dal decreto-legge n. 22 del 1° marzo 2021, convertito con la legge 22 aprile 2021, n. 55, recante: “Disposizioni urgenti in materia di riordino delle attribuzioni dei Ministeri”, rispettivamente all’art. 8 e all’art. 4.

1.3.2. Il tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale

All'articolo 3 del citato decreto Semplificazioni *bis* trova cittadinanza il “Tavolo permanente per partenariato economico, sociale e territoriale”: i compiti di tale organo sono meramente consultivi, potendo lo stesso, nelle materie e per le questioni connesse all’attuazione del P.N.R.R., segnalare in maniera collaborativa alla “Cabina di regia” ed al “Servizio centrale per il P.N.R.R.”, previsto dal successivo articolo 6 e di cui si parlerà in seguito, ogni profilo ritenuto rilevante per la realizzazione del P.N.R.R.

L’architettura istituzionale per l’attuazione del P.N.R.R. intende, quindi, garantire il pieno coinvolgimento delle rappresentanze degli enti territoriali e delle parti sociali: questo è lo scopo del Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale.

Tuttavia, la particolarità di tale organo risiede soprattutto nella sua particolare composizione: si prevede, infatti, la concertazione con le parti sociali, con gli enti locali, l’Università, la società civile, ma anche (ed è qui la peculiarità) con “Roma Capitale”: pertanto, l’organo di governo dell’ente locale della capitale, per esplicita scelta del legislatore, siede a pieno titolo a tale consesso ed è espressamente nominato (mentre per il resto l’articolo parla genericamente di “enti locali”).

A seguito di una modifica introdotta alla *governance* del P.N.R.R. nel corso dell’esame parlamentare, si è previsto che, in aggiunta al Tavolo permanente, il Governo e le parti sociali maggiormente rappresentative stipulino un protocollo di intesa nazionale. Sulla base di questo Protocollo, ciascuna Amministrazione centrale, titolare di interventi previsti nell’ambito del P.N.R.R., si impegna ad assicurare lo svolgimento di periodici tavoli di settore e territoriali sui progetti di investimento e sulle riforme settoriali. In questo ambito, l’attenzione sarà concentrata, in particolare, sulle ricadute economiche e sociali degli investimenti sulle filiere produttive e industriali, con riferimento alle conseguenze occupazionali dei diversi progetti, nonché sul loro impatto diretto e indiretto anche nei singoli ambiti territoriali.

1.3.3. La “Segreteria tecnica” presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri

La “Segreteria tecnica” presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, prevista dall’articolo 4 del decreto in argomento, è il vero organo di supporto della Cabina di regia e del Tavolo permanente di cui si è già trattato.

Tra i compiti essenziali di tale organo, vanno sicuramente sottolineati quelli cristallizzati, rispettivamente, nelle lettere “d” ed “e” del secondo comma dell’articolo 4. Nel primo caso, infatti, la “Segreteria tecnica” acquisisce dal “Servizio centrale per il P.N.R.R.” le informazioni ed i dati di attuazione del Piano a livello di ciascun progetto, ivi compresi quelli relativi al rispetto dei tempi programmati ed a eventuali criticità rilevate nella fase di attuazione degli interventi; nel secondo, invece, segnala al Presidente del Consiglio dei Ministri i casi da valutare, ai fini dell’eventuale esercizio dei poteri sostitutivi di cui all’articolo 12, ossia poteri di rilevante importanza, di cui si tratterà in altra parte di questo capitolo. Ciò costituisce un’importante novità, in quanto la ratio di tale disposizione è quella di evitare che eventuali inerzie, inattività o immobilismi possano influire sul rispetto dei tempi, condizione indispensabile.

1.3.4. L’“Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione” e l’“Ufficio per la semplificazione”

Nell’ambito della Presidenza del Consiglio dei Ministri, ai sensi dell’articolo 5 del decreto in esame, è istituita presso il Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi l’“Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione”, prevedendo come l’“Ufficio per la semplificazione” del Dipartimento della funzione pubblica, debba lavorare in stretto raccordo con essa. Queste strutture hanno il compito di individuare gli ostacoli alla corretta attuazione delle riforme e degli investimenti previsti dal P.N.R.R. e di elaborare proposte per superare le disfunzioni rilevate, con l’obiettivo di superare gli impedimenti normativi, regolamentari e burocratici che possono rallentare l’attuazione del Piano.

1.3.5. Il “Servizio centrale per il P.N.R.R.”

Ai sensi dell’articolo 6, presso il Ministero dell’economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, è invece previsto un ufficio centrale di livello dirigenziale generale, denominato “Servizio centrale per il P.N.R.R.”, con compiti di coordinamento operativo, monitoraggio, rendicontazione e controllo del P.N.R.R., che rappresenta il punto di diretto contatto nazionale (*Single Contact Point*) per l’attuazione del P.N.R.R. ai sensi dell’articolo 22 del regolamento (UE) 2021/241.

Potremmo dire che tale Servizio è il “cuore” dell’attuazione del P.N.R.R., mentre la “Cabina di regia” è la “mente”.

Tale Servizio, infatti, ha il compito di garantire il coordinamento centralizzato sul monitoraggio del P.N.R.R. ed il contatto con la Commissione

europea (soprattutto per quanto riguarda le richieste di pagamento), di rilevare l'attuazione finanziaria, di verificare l'avanzamento del Piano attraverso indicatori di realizzazione e comunicare i risultati alla Cabina di regia. È, infatti, il punto di contatto con le strutture di livello dirigenziale generale di cui, ai sensi dell'articolo 8, deve dotarsi (come vedremo) ciascun Ministero cui sono affidati interventi previsti dal P.N.R.R., strutture a cui affidare le attività di gestione, monitoraggio, rendicontazione e controllo di questi interventi. Ciascun Ministero può individuare queste strutture tra quelle già esistenti o crearne di nuove, dovendo, in questo secondo caso, modificare il proprio regolamento organizzativo.

1.3.6. L'Ufficio dirigenziale con funzioni di *audit*

Vale la pena citare anche la previsione, ai sensi dell'articolo 7 del decreto, la figura, presso il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato - Ispettorato generale per i rapporti finanziari con l'Unione europea (IGRUE) di un ufficio dirigenziale di livello non generale, avente funzioni di *audit* del P.N.R.R., ai sensi dell'articolo 22 paragrafo 2, lettera c), punto ii), del regolamento (UE) 2021/241 (che contempla testualmente l'obbligo di "... una sintesi degli *audit* effettuati, che comprenda le carenze individuate e le eventuali azioni correttive adottate").

Tale ufficio ha, quindi, funzioni di *audit* del P.N.R.R.: verifica cioè la qualità e la completezza dei dati di monitoraggio, oltre a valorizzare e sviluppare iniziative di trasparenza e partecipazione; effettua stime *ex post* e si occupa anche di monitoraggio anticorruzione.

1.3.7. Il controllo della Corte dei conti

Ai sensi dell'articolo 7, comma 7 del decreto in rassegna, il controllo sulla gestione sarà ovviamente svolto dalla Corte dei conti, che farà valutazioni di economicità, efficienza ed efficacia circa l'acquisizione e l'impiego delle risorse finanziarie provenienti dai fondi del P.N.R.R.. Tale controllo si informa a criteri di cooperazione e di coordinamento con la Corte dei conti europea, secondo quanto previsto dall'articolo 287, paragrafo 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea²³. La Corte dei conti riferisce almeno semestralmente al Parlamento sullo stato di attuazione del Piano.

23) Tra l'altro, statuisce che "... il controllo negli Stati membri si effettua in collaborazione con le istituzioni nazionali di controllo o, se queste non hanno la necessaria competenza, con i servizi nazionali competenti. La Corte dei conti e le istituzioni nazionali di controllo degli Stati membri cooperano in uno spirito di reciproca fiducia, pur mantenendo la loro indipendenza...".

Ad essa si affiancano la Guardia di Finanza e l’Autorità nazionale anticorruzione, con le quali le Amministrazioni centrali, titolari degli interventi, possono stipulare protocolli d’intesa, ai fini del rafforzamento del presidio di controllo, anche nell’ottica della prevenzione e del contrasto della corruzione, delle frodi, nonché dell’individuazione di conflitti d’interesse e duplicazioni dei finanziamenti pubblici.

Il ruolo di tali istituzioni, in funzione delle innovazioni legislative e delle strategie operative ideate a tutela delle risorse del P.N.R.R., verrà approfondito successivamente nel corpo del prossimo capitolo.

1.3.8. Le Amministrazioni titolari ed i “Soggetti attuatori”

Alle Amministrazioni centrali titolari di interventi P.N.R.R.²⁴ (Ministeri e strutture della Presidenza del Consiglio dei Ministri), invece, compete la responsabilità dell’attuazione delle riforme e degli investimenti previsti nel P.N.R.R. Ad esse, dunque, spetta il compito primario di presidiare e vigilare sull’esecuzione dei progetti/interventi che compongono le misure del P.N.R.R. di competenza, in modo costante, tempestivo ed efficace, al fine di garantire il raggiungimento dei relativi risultati (*target e milestone*, di cui si dirà in seguito), il cui conseguimento, secondo le tempistiche stabilite, rappresenterà la condizione abilitante per il rimborso delle risorse da parte della Commissione europea.

L’attività di “indirizzo” e accompagnamento dei singoli progetti (e dei relativi soggetti attuatori) deve proseguire anche nel corso delle successive fasi attuative del Piano, durante le quali alle Amministrazioni centrali titolari di interventi spetta il coordinamento delle attività di gestione, nonché il monitoraggio, la rendicontazione ed il controllo di tutti gli interventi/progetti che compongono le misure del P.N.R.R. (investimento e/o riforma) di competenza²⁵. A tal scopo, in base a quanto disposto dall’articolo 8 del decreto legge n. 77/2021, convertito con legge n. 108/2021, presso ogni Amministrazione centrale titolare di interventi è prevista l’istituzione di una “struttura di coordinamento” (che può individuarsi tra quelle già esistenti, o costituirsi appositamente) che:

– vigili affinché siano adottati criteri di selezione delle azioni coerenti con le regole e gli obiettivi del P.N.R.R.;

24) Ai sensi dell’art. 1, comma 4, lettera l del decreto Semplificazioni.

25) In tal senso anche la circolare del Ministero dell’economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato n. 21 del 14 ottobre 2021, avente protocollo MEF-RGS-Prot. 266985 del 14/10/2021 U, ed oggetto “Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (P.N.R.R.) - Trasmissione delle istruzioni tecniche per la selezione dei progetti P.N.R.R.”

- svolga attività di supporto nella definizione, attuazione e valutazione degli interventi P.N.R.R. di propria competenza;
- assicuri il monitoraggio delle *milestone* e dei *target* (che saranno successivamente, in questo stesso capitolo, definiti e studiati) delle misure di propria competenza e valida le informazioni relative al monitoraggio procedurale, finanziario e fisico dei singoli progetti/interventi.

Con riferimento a tale struttura, pertanto, in linea con quanto definito dall'articolo 8 del sopra indicato decreto, ogni Amministrazione centrale, titolare di interventi P.N.R.R., per lo svolgimento delle attività di coordinamento, può valutare l'adozione²⁶ di due modelli alternativi: o individuare al proprio interno la struttura di livello dirigenziale generale di riferimento e, quindi, assegnare agli uffici della stessa le funzioni previste dal decreto-legge n. 77/2021 (“Struttura” preposta al coordinamento degli interventi); oppure istituire temporaneamente un'apposita Unità di missione di livello dirigenziale generale fino al completamento del P.N.R.R., articolata fino ad un massimo di tre uffici dirigenziali di livello non generale (“Unità di missione” preposta al coordinamento degli interventi)²⁷.

Le Amministrazioni interessate assicureranno, quindi, la completa tracciabilità delle operazioni e la tenuta di una “contabilità separata” per l'utilizzo delle risorse del P.N.R.R., conservando tutti gli atti e la relativa documentazione giustificativa su supporti informatici adeguati e li renderanno disponibili per le attività di controllo e di *audit*.

Tuttavia, tutte le informazioni di dettaglio in merito al modello organizzativo e, in particolare, all'articolazione organizzativa della Struttura/Unità di missione di livello dirigenziale generale individuata o costituita per assumere il ruolo di struttura tecnica di coordinamento nell'ambito del P.N.R.R., dovranno necessariamente essere contenute nel “Documento

26) Tutti gli atti adottati per la costituzione della Struttura/Unità di missione devono essere trasmessi al “Servizio centrale per il P.N.R.R.”, unitamente ad un organigramma indicante le funzioni e i compiti di ciascun ufficio coinvolto nella supervisione e attuazione degli interventi P.N.R.R. di competenza, nonché le unità di personale assegnato. Eventuali variazioni dell'assetto organizzativo della Struttura/Unità di missione dovranno essere comunicate al Servizio centrale per il P.N.R.R., mediante la trasmissione dei documenti aggiornati.

27) In tal senso, con le “Istruzioni tecniche per la redazione dei sistemi di gestione e controllo”, allegata alla circolare del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato n. 9 del 10 febbraio 2022, avente protocollo MEF-RGS-Prot. 22116 del 9/2/2022 U, ed oggetto “Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (P.N.R.R.) - Trasmissione delle Istruzioni tecniche per la redazione dei sistemi di gestione e controllo delle Amministrazioni centrali titolari di interventi del P.N.R.R.”, vengono fornite indicazioni attraverso che suggeriscono una ipotetica Struttura di missione costituita da tre uffici che abbiano le funzioni sopra descritte. Al riguardo, si precisa come, tuttavia, le Amministrazioni, titolari degli interventi P.N.R.R., potranno adottare, in autonomia, una propria e diversa struttura organizzativa.

descrittivo del Sistema di Gestione e Controllo degli interventi P.N.R.R. (SiGeCo)?

Le Amministrazioni centrali, titolari di interventi P.N.R.R., in base alla natura del progetto ed a quanto eventualmente specificato all'interno del Piano stesso, possono procedere all'attuazione dei progetti attraverso le seguenti modalità:

– “a titolarità” - ossia la modalità di attuazione diretta; in tal caso, la stessa Amministrazione centrale titolare di interventi P.N.R.R. attraverso le proprie strutture amministrative preposte (Dipartimenti, Servizi, Uffici, ecc..) opera direttamente in veste di “soggetto attuatore” e, quale titolare del progetto incluso all'interno dell'investimento o riforma di competenza, è quindi responsabile degli adempimenti amministrativi connessi alla sua realizzazione, compresi, ad esempio, l'espletamento della procedure di gara (bandi di gara), inclusi gli affidamenti diretti nei confronti di enti in house ed è responsabile delle attività connesse alla gestione, monitoraggio, controllo amministrativo e rendicontazione delle spese sostenute durante le fasi di attuazione;

– “a regia”; in questo caso, i progetti²⁸ rientrano nella titolarità di altri organismi pubblici o privati e vengono selezionati dalle Amministrazioni centrali titolari di interventi P.N.R.R. secondo modalità e strumenti amministrativi ritenuti più idonei dall'Amministrazione (es.: avvisi pubblici, manifestazioni di interesse, ecc...), in base alle caratteristiche dell'intervento da realizzare e in linea con quanto indicato all'interno del P.N.R.R.

Se, come abbiamo visto, le Amministrazioni centrali (ovvero i Ministeri, tramite le strutture *ad hoc* deputate, ai sensi dell'articolo 8 dello stesso decreto, e gli organi su evidenziati nell'ambito della Presidenza del Consiglio dei Ministri) sono le sole titolari dell'attuazione delle riforme e degli investimenti del P.N.R.R., e provvedono alla loro attuazione, al coordinamento delle attività di gestione, al monitoraggio, alla rendicontazione ed al controllo, diverso è il discorso per la realizzazione concreta degli interventi. Tali interventi, infatti, possono essere posti in essere dalla stessa Amministrazione centrale o, come detto, possono essere assegnati a soggetti diversi, denominati soggetti attuatori, che, ai sensi dell'articolo 9 del più volte citato decreto, devono provvedere (come dice la parola stessa) all'attuazione degli interventi del P.N.R.R.

Questi soggetti, che hanno la responsabilità della realizzazione operativa

28) In merito ai quali una serie di “indirizzi operativi utili” vengono forniti con “Istruzioni tecniche per la selezione dei progetti P.N.R.R.”, allegate alla circolare del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato n. 21 del 14 ottobre 2021, avente protocollo MEF-RGS-Prot. 266985 del 14/10/2021 U.

degli interventi, sono molto spesso i Comuni e gli altri enti territoriali²⁹, o in alcuni casi altri organismi pubblici o privati, come i soggetti gestori delle infrastrutture idriche, le Autorità di sistema portuale, i soggetti competenti per le Zone Economiche Speciali (ZES), sulla base delle specifiche competenze istituzionali, ovvero della diversa titolarità degli interventi definita nel P.N.R.R.

Come accennato in precedenza, le Amministrazioni centrali titolari di intervento, per il tramite della Struttura tecnica di coordinamento assicurano un accompagnamento costante ai “soggetti attuatori” attraverso la predisposizione, a loro favore, di linee guida, manuali e istruzioni operative volte ad assicurare la correttezza delle procedure di attuazione e rendicontazione, la regolarità della spesa, il rispetto dei vincoli di destinazione delle misure agli obiettivi climatici e di trasformazione digitale previsti nel P.N.R.R. e il conseguimento di *milestone* e *target*, nonché il rispetto di ogni altro adempimento previsto dalla normativa europea e nazionale applicabile al P.N.R.R.

Sempre ai sensi della norma appena citata, essi possono agire attraverso le proprie strutture, ovvero avvalendosi di soggetti attuatori esterni individuati nel P.N.R.R., ovvero con le modalità previste dalla normativa nazionale ed europea vigente, anche con il supporto di società a partecipazione pubblica.

Per sostenere la definizione e l'avvio delle procedure di affidamento ed accelerare l'attuazione degli investimenti pubblici, le Amministrazioni interessate possono avvalersi del supporto tecnico-operativo di società in house mediante apposite convenzioni. Inoltre, per rendere più efficienti le stazioni appaltanti e garantire una rapida attuazione delle progettualità del P.N.R.R. e degli altri interventi ad esso collegati, CONSIP mette a disposizione delle pubbliche amministrazioni specifici contratti, accordi quadro e servizi di supporto tecnico, oltre a realizzare un programma di informazione, formazione e tutoraggio. Tali ipotesi sono esplicitamente previste dagli articoli 10 ed 11 del decreto Semplificazioni *bis*.

1.3.9. Il portale “Italia Domani”: la comunicazione del P.N.R.R.

Benché non prevista alcuna norma legislativa, un cenno alla forte spinta, sotto il profilo della comunicazione, promossa dal Governo in merito al P.N.R.R. va comunque fatto.

²⁹ Si stima che circa il 36 per cento delle risorse del P.N.R.R. saranno affidate a Regioni, Province, Comuni, Città metropolitane o altre Amministrazioni locali (66 miliardi di euro nel caso del P.N.R.R. in senso stretto, che si estendono a 80 miliardi di euro se si considera anche il Piano nazionale per gli investimenti complementari).

In particolare, la comunicazione del P.N.R.R. è rivolta ai soggetti che devono attivarsi, perché le risorse arrivino dove e a chi servono (Amministrazioni, enti territoriali); l'obiettivo è far conoscere in modo trasparente, comprensibile e tempestivo i contenuti delle misure e gli obiettivi raggiunti a livello nazionale e sul territorio.

Lo strumento principale con cui raggiungere tale obiettivo è stato individuato nella creazione del sito web "Italia Domani" (*Italiadomani.gov.it*), che costituisce portale ufficiale del Piano nazionale di ripresa e resilienza, che è stato lanciato lo scorso 3 agosto 2021. Il sito presenta informazioni e dati relativi ai contenuti del P.N.R.R., alle Missioni, alla suddivisione delle risorse a livello di Componenti e al Piano nazionale per gli investimenti complementari, fornisce aggiornamenti sull'attuazione del Piano e consente di reperire e scaricare la documentazione ufficiale del P.N.R.R. (il testo integrale del Piano, i principali atti normativi ad esso legati, i bandi e gli avvisi, i materiali di approfondimento e le singole misure).

Il portale "Italia Domani" è in continua evoluzione, con il preciso fine di sviluppare iniziative di trasparenza e partecipazione indirizzate alle istituzioni e ai cittadini.

Inoltre, come esplicitamente evidenziato nelle "Istruzioni tecniche per la redazione dei sistemi di gestione e controllo", allegate alla circolare³⁰ del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato n. 9 del 10 febbraio 2022, per consentire una modalità di accesso standardizzata ed immediata ad informazioni aggiornate ed organizzate sullo stato di attuazione delle misure del P.N.R.R., fermo restando gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni previsti dal decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33³¹, le Amministrazioni titolari di interventi sono tenute a:

1. individuare all'interno del proprio sito web una sezione denominata "Attuazione misure P.N.R.R.", articolata secondo le misure di competenza dell'Amministrazione ad ognuna delle quali riservare una specifica sottosezione con indicazione della missione e componente di riferimento³²;

2. riportare nella sezione "Attuazione misure P.N.R.R.", per ognuna delle sottosezioni, gli atti legislativi adottati e agli atti amministrativi emanati per l'attuazione della misura di riferimento, specificando per ogni atto riportato:

30) Protocollo MEF-RGS-Prot. 22116 del 9/2/2022 U.

31) Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni.

32) Per esempio "MXCY Investimento NNN".

- a) la tipologia (decreto-legge, legge, decreto legislativo, decreto ministeriale, decreto interministeriale, avviso, gara di appalto, ecc.);
 - b) il numero e la data di emissione o di adozione dell'atto, con il *link* ipertestuale al documento;
 - c) la data di pubblicazione;
 - d) la data di entrata in vigore;
 - e) l'oggetto;
 - f) l'eventuale documentazione approvata (Programma, Piano, Regolamento, ecc.), con il *link* ipertestuale al documento;
 - g) eventuali note informative;
3. aggiornare tempestivamente le informazioni fornite in ciascuna sottosezione.

1.3.10. Un'analisi delle peculiarità del c.d. “Decreto Semplificazioni bis”

Dopo aver elencato gli organi che, ai sensi del decreto³³ in oggetto, hanno visto la loro origine proprio per la gestione del P.N.R.R. ed averne specificato le caratteristiche intrinseche e le specificità, appare opportuno procedere ad un'analisi dell'architettura normativo-istituzionale, figlia del decreto in parola.

Potremmo dire che il decreto di cui si discute disegna una gestione del Piano nazionale di ripresa e resilienza su tre livelli, che assegnano le responsabilità di indirizzo politico al Presidente del Consiglio dei Ministri, quelle di controllo e rendicontazione alla Ragioneria generale dello Stato ed il compito di realizzare gli interventi ai Ministeri, alle Regioni ed agli enti locali.

In sostanza emerge una sorta di struttura sostanzialmente piramidale. Da un lato, infatti, la gestione effettiva dei progetti è assegnata ad una molteplicità di attori, ma dall'altro, nel caso emergano problemi di natura tecnica, giuridica o politica, si prevedono una serie di meccanismi che possono portare ad un intervento centralizzato con la possibilità, in alcuni casi, di ricorrere a poteri sostitutivi (come vedremo meglio e dettagliatamente di seguito). La ratio di questa struttura è da ricercarsi nel fatto che, in ultima analisi, è il Governo ad assumersi la responsabilità della corretta attuazione del P.N.R.R. di fronte alla Commissione europea.

33) D.l. 31 maggio 2021, n. 77, convertito in legge 29 luglio 2021, n. 108, recante: “Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure”, con l'art. 53 (Semplificazione degli acquisti di beni e servizi informatici strumentali alla realizzazione del P.N.R.R. e in materia di procedure di *e-procurement* e acquisto di beni e servizi informatici).

Inoltre, si evidenzia che molti degli organi su menzionati hanno una “durata temporanea superiore a quella del Governo che la istituisce” e si protrae fino al completamento del P.N.R.R., entro il 31 dicembre 2026. Una previsione che, peraltro, sembrerebbe derogare al principio stabilito dall’art. 7 del decreto legislativo 303/1999, secondo il quale le strutture create ad hoc presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri per il perseguimento di particolari risultati dovrebbero, ai sensi della norma appena citata, restare in funzione soltanto per la durata del Governo. Pertanto, parrebbe che la struttura nata con il decreto semplificazioni sia stata pensata per restare in funzione dopo la fine del Governo, potendo vincolare, in qualche modo, anche l’eventuale Governo che subentrerà. Dal punto di vista formale, è evidente che un nuovo Esecutivo potrebbe legiferare con un nuovo atto (decreto-legge) che rimoduli l’intera struttura, ma si tratterebbe di modificare una macchina già avviata, che tratta una delicatissima materia, quale è appunto la gestione del P.N.R.R.

Infine, un particolare focus va posto su due punti nodali del decreto: il potere sostitutivo del Governo e le modifiche alla legge n. 241/1990.

Ai sensi dell’articolo 12 della disposizione legislativa in rassegna, infatti, in caso di “mancato rispetto degli obblighi e impegni... ritardo, inerzia o difformità nell’esecuzione...” da parte di vari soggetti elencati nella citata norma è previsto un potere sostitutivo del Governo.

Il mancato rispetto degli impegni da parte delle pubbliche amministrazioni centrali e locali, i ritardi nell’attuazione dei progetti o la mancata adozione dei provvedimenti necessari, faranno scattare un termine di 30 giorni entro il quale superare il problema. In caso di inerzia perdurante, il Consiglio dei Ministri individua l’Amministrazione, l’ente, l’organo o l’ufficio o i commissari *ad acta*, ai quali attribuisce, in via sostitutiva, il potere di adottare gli atti o provvedimenti necessari, oppure di provvedere all’esecuzione dei progetti. È anche previsto, dal comma 1 dell’articolo di cui si tratta, l’onere, per il Governo, di “sentire il soggetto attuatore”. Tuttavia, appare evidente, sia dalla lettura letterale della norma che dallo spirito della stessa, che si tratta di un’interlocuzione i cui contenuti sono privi di qualunque carattere vincolante per il Governo stesso.

Si tratta, quindi, di poteri sostitutivi molto ampi che si estendono su tutte le materie toccate dal P.N.R.R., che non necessariamente rientrano nella competenza esclusiva dello Stato. Nell’individuare i principi di legittimità costituzionale su cui poggiano tali poteri, infatti, il decreto indica nel primo articolo che le disposizioni contenute al suo interno sono da considerarsi di competenza esclusiva dello Stato, in quanto attuative di un regolamento dell’Unione europea ed in quanto definiscono livelli essenziali delle prestazioni. In caso di diniego, dissenso,

opposizione proveniente da un organo statale, che può precludere la realizzazione di un intervento rientrante nel P.N.R.R., la Segreteria tecnica – se un meccanismo di superamento del dissenso non sia già previsto dalle vigenti disposizioni – propone al Presidente del Consiglio dei Ministri, entro i successivi 5 giorni, di sottoporre la questione all'esame del Consiglio dei Ministri.

È inoltre prevista, ai sensi del successivo articolo 13, una procedura finalizzata a superare l'eventuale dissenso, il diniego o l'opposizione che provengono da un organo della Regione o di un ente locale: in tali ipotesi la Segreteria tecnica può proporre al Presidente del Consiglio dei Ministri o al Ministro per gli affari regionali e le autonomie, entro i successivi 5 giorni, di sottoporre la questione alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome di Trento e di Bolzano per concordare le iniziative da assumere, che devono essere definite entro il termine di 15 giorni dalla data di convocazione della Conferenza.

Al termine dei 15 giorni, in mancanza di soluzioni condivise che consentano la rapida realizzazione dell'opera, il Presidente del Consiglio dei Ministri, oppure il Ministro per gli affari regionali e le autonomie nei casi opportuni, propone al Consiglio dei Ministri le iniziative necessarie, ai fini dell'esercizio dei poteri sostitutivi, ai sensi degli articoli 117 e 120 del dettato costituzionale.

Inoltre, appare evidente la comune caratteristica degli articoli 12 e 13 del decreto: blindare l'attuazione del Piano ed evitare che gli impegni assunti con l'Europa non vengano rispettati.

Per concludere, vanno analizzate le modifiche che il decreto di cui qui si tratta apporta alla legge n. 241 del 1990, sancite negli articoli 62 e 63.

Nell'articolo 62, infatti, si aggiunge il comma *2-bis*³⁴ al comma 2 dell'articolo 20 della legge in parola: sostanzialmente, nei casi in cui il silenzio è significativo, la pubblica amministrazione è tenuta a rilasciare un atto in cui, appunto, attesta che c'è stato il "silenzio-assenso", i cui effetti sono già maturati e l'Amministrazione deve certificarlo. Non può più provvedere nel merito, la questione è già risolta con il "silenzio-assenso": se la pubblica amministrazione, entro dieci giorni, non provvede con apposito provvedimento, lo stesso è sostituito da una dichiarazione del privato ai sensi del d.P.R. 445/2000.

34) "2-bis. Nei casi in cui il silenzio dell'Amministrazione equivale a provvedimento di accoglimento ai sensi del comma 1, fermi restando gli effetti comunque intervenuti del silenzio assenso, l'Amministrazione è tenuta, su richiesta del privato, a rilasciare, in via telematica, un'attestazione circa il decorso dei termini del procedimento e pertanto dell'intervenuto accoglimento della domanda ai sensi del presente articolo. Decorsi inutilmente dieci giorni dalla richiesta, l'attestazione è sostituita da una dichiarazione del privato ai sensi dell'articolo 47 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445".

Nell'articolo 62, invece, si riduce il termine per l'esercizio del potere di annullamento d'ufficio a 12 mesi: è evidente la finalità di semplificazione amministrativa che i due articoli appena evidenziati intendono perseguire.

1.4. Funzionamento del Piano e l'attuazione degli interventi

1.4.1. Il “cronoprogramma”

Nella gestione concreta del P.N.R.R. gioca un ruolo fondamentale una variabile dalla quale non può prescindere e che condiziona tutto il resto: il tempo. La calendarizzazione degli obiettivi ed il cronoprogramma, infatti, come vedremo dettagliatamente meglio nel proseguo, sono due punti cardine imprescindibili³⁵.

Infatti, al raggiungimento dei traguardi e degli obiettivi indicati per ciascuna rata del Piano, l'Italia presenta alla Commissione una richiesta di pagamento debitamente motivata. La Commissione valuta in via preliminare, entro due mesi dal ricevimento della richiesta, se traguardi e obiettivi siano stati conseguiti in misura soddisfacente. In caso di valutazione preliminare positiva, la Commissione trasmette le proprie conclusioni al Comitato economico e finanziario³⁶ e ne chiede il parere, che deve essere reso entro quattro settimane dal ricevimento della richiesta. La Commissione tiene conto del parere del Comitato economico e finanziario per la sua valutazione finale e, se positiva, autorizza l'erogazione dei fondi della rata successiva: si tratta delle c.d. “Condizionalità del P.N.R.R.”.

Se, invece, la Commissione accerta che i traguardi e gli obiettivi non sono stati conseguiti in misura soddisfacente, il pagamento della totalità o di parte del contributo finanziario e del prestito viene sospeso. La sospensione viene revocata solamente quando lo Stato membro interessato abbia adottato le misure necessarie per garantire un conseguimento soddisfacente dei traguardi e degli obiettivi. Se lo Stato membro interessato non ha invece adottato le misure necessarie entro sei mesi dalla sospensione, la Commissione riduce proporzionalmente l'importo del contributo finanziario e del prestito dopo aver dato allo Stato membro la possibilità di presentare le proprie osservazioni entro due mesi dalla comunicazione delle sue conclusioni.

Accanto a questa valutazione che potremmo definire “ordinaria”, ovvero

35) Analiticamente indicati nell'Appendice conclusiva (Parte I).

36) Organo consultivo dell'Unione europea, previsto dall'articolo 134 del Trattato sul funzionamento dell'UE, è composto dai rappresentanti dei Governi e delle banche centrali degli Stati membri dell'Unione; è istituito per promuovere il coordinamento delle politiche degli Stati membri necessarie al funzionamento del mercato interno, e si riunisce in due formazioni diverse, ossia con o senza la partecipazione delle banche centrali nazionali.

relativa al vaglio sul raggiungimento di specifico risultato, ve ne è una di più ampio raggio, ovvero più generale. Se, infatti, entro il termine di 18 mesi dalla data di adozione della decisione di esecuzione del Consiglio (quindi per l'Italia entro il 13 gennaio 2023), non saranno stati compiuti progressi concreti da parte dello Stato membro interessato per quanto riguarda il conseguimento dei traguardi e degli obiettivi, la Commissione risolverà gli accordi, disimpegnando l'importo del contributo finanziario e recuperando integralmente il prefinanziamento del 13 per cento (concesso lo scorso agosto 2021).

Nel caso eccezionale in cui uno o più Stati membri ritengano che vi siano gravi scostamenti dal conseguimento soddisfacente di traguardi e obiettivi, è prevista una procedura di emergenza che permette loro di chiedere che il Presidente del Consiglio europeo rinvi la questione al successivo Consiglio europeo. Nessuna decisione che autorizzi l'erogazione dei contributi può essere presa fino a quando il successivo Consiglio europeo non avrà discusso in modo esaustivo la questione. Questo processo non dovrebbe richiedere più di tre mesi dal momento in cui la Commissione ha chiesto il parere del Comitato economico e finanziario³⁷.

L'esito dei risultati inerenti all'anno 2021 è stato trasmesso al Parlamento con la prevista "Relazione"³⁸, avente, come detto, data 23 dicembre 2021, nella quale si è evidenziato che tutti gli obiettivi previsti tale annualità sono stati raggiunti dall'Italia. "L'Italia ha rispettato l'impegno a conseguire tutti i 51 traguardi e obiettivi entro il 31 dicembre e invierà entro l'anno alla Commissione europea la richiesta relativa al pagamento della prima rata pari a 24,1 miliardi di euro. I traguardi e gli obiettivi compresi nella rata del 31 dicembre 2021 prevedono l'adozione di atti di normativa primaria e secondaria o di atti amministrativi, contenenti indicazioni spesso propedeutiche alla realizzazione degli impegni per le scadenze delle rate future. Il loro conseguimento è una prima importante dimostrazione della capacità del Paese di attivare i processi di riforma e di investimento previsti dal Piano. Nei paragrafi successivi, si presenta una breve descrizione dei 51 traguardi e obiettivi della rata del 31 dicembre 2021, al fine di evidenziare le corrispondenti finalità e i legami con le altre scadenze delle rispettive riforme e investimenti. In allegato, una scheda per ciascuna Amministrazione titolare sintetizza le iniziative in corso che le Amministrazioni stesse hanno attivato

37) Una volta approvato, il P.N.R.R. può essere modificato, seppur solo "a causa di circostanze oggettive" e in seguito alla presentazione alla Commissione di "una richiesta motivata" (ai sensi dell'articolo 21, par. 1, del regolamento UE 2021/241).

38) Relazione sullo stato di attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza del 23.12.2021.

per rispettare le scadenze future”³⁹.

Gli interventi attuati nel corso del 2021 hanno riguardato in particolare “disuguaglianze e fragilità” (Legge quadro sulla disabilità; misure sulle zone economiche speciali; Fondo per l’imprenditoria femminile; Piano operativo per il sostegno alle persone vulnerabili e la prevenzione dell’istituzionalizzazione degli anziani); “lavoro” (Programma nazionale Garanzia di occupabilità dei lavoratori; Piano nazionale Nuove competenze); “salute” (il Piano di riorganizzazione delle strutture sanitarie per l’emergenza pandemica, con l’incremento del numero di posti letto di terapia intensiva e semi intensiva); “giustizia” (leggi delega in materia di riforma del processo civile e del processo penale, riforma in materia di crisi d’impresa, potenziamento delle piante organiche); “ambiente e mobilità sostenibile” (autobus elettrici, servizi idrici integrati, ciclo dei rifiuti, gas rinnovabile, prevenzione del dissesto idrogeologico, rafforzamento di Ecobonus e Sismabonus per l’efficientamento degli edifici); “università, ricerca e innovazione” (riforme del sistema di istruzione terziaria, impulso alla ricerca applicata, alloggi per studenti universitari, aumento di importo e beneficiari delle borse di studio); “mondo produttivo” (Piano Transizione 4.0; bandi per progetti d’interesse europeo su microelettronica, idrogeno e cloud; competitività delle imprese turistiche; sostegno all’internazionalizzazione; sportello unico doganale); “bilancio pubblico, controllo della spesa e amministrazione finanziaria” (rafforzamento del ruolo del MEF nel processo di spending review; semplificazione e revisione delle procedure per gli appalti; contrasto all’evasione fiscale) e il “rafforzamento della macchina amministrativa” finalizzata alla buona gestione del P.N.R.R.⁴⁰.

Sulla base del giudizio positivo ricevuto da parte della Commissione europea che ha verificato il raggiungimento di tutti gli obiettivi prefissati per il 2021, l’Italia ha ricevuto, lo scorso 13 aprile 2022, la prima rata del P.N.R.R., composta da un contributo finanziario di 11,5 miliardi e un prestito di 12,6 miliardi, per un totale di 24,1 miliardi di euro⁴¹.

Per il 2022, sono previste le seguenti riforme legislative:

39) Lo stesso Premier Draghi, nella premessa alla Relazione su menzionata, ha palesato soddisfazione per il traguardo: “È il risultato di un lavoro collettivo, che ha visto impegnati il Governo e le strutture operative a tutti i livelli. Il Parlamento ha dato un contributo essenziale al conseguimento di questi obiettivi e ha dimostrato notevole sensibilità nell’approvare in modo tempestivo riforme e norme essenziali per la riuscita del Piano. Ringrazio inoltre i servizi della Commissione europea, che ci hanno accompagnato in modo costante in questo processo”.

40) *Www.italiadomani.gov.it*.

41) L’importo effettivamente versato è stato pari 21 miliardi di euro (suddivisi fra 10 miliardi di sovvenzioni e 11 miliardi di prestiti), in quanto è al netto di una quota che la Commissione europea trattiene su ogni rata di rimborso, pari al 13% del prefinanziamento ricevuto dall’Italia lo scorso agosto 2021, pari a 24,9 miliardi sempre a titolo di prefinanziamento.

- la riforma della carriera degli insegnanti (con scadenza il 30 giugno 2022);
- la delega per la riforma del codice degli appalti pubblici (con scadenza 30 giugno 2022);
- l’istituzione di un sistema di formazione di qualità per le scuole (con scadenza 31 dicembre 2022);
- l’istituzione di un sistema di certificazione della parità di genere e dei relativi meccanismi di incentivazione per le imprese (con scadenza 31 dicembre 2022);
- la legge annuale sulla concorrenza (con scadenza 31 dicembre 2022).

In coerenza con la logica del P.N.R.R., l’approvazione di tali misure legislative rappresenta solo il primo passo, perché richiede, negli anni successivi, l’adozione di misure attuative, spesso anch’esse di natura normativa, e la predisposizione di investimenti veri e propri, o comunque il raggiungimento di obiettivi quantitativi ben precisi.

Si dovrà porre in essere, pertanto, una sorta di sistema “a cascata”, in cui al primo passo dovranno inevitabilmente seguirne altri, per non vanificare il precedente. Questa logica impone che, accanto alle tempistiche relative all’approvazione delle misure legislative, siano indicate scadenze tassative anche per gli atti normativi del Governo attuativi delle leggi indicate, in linea di massima molto ravvicinati rispetto all’entrata in vigore della legge in questione.

Esemplare è il caso della delega per la riforma del Codice degli appalti (decreto legislativo n. 50 del 2016) che, come appena ricordato, dovrà essere approvata entro il 30 giugno 2022: per l’entrata in vigore dei relativi decreti legislativi è previsto il termine del 30 marzo 2023, mentre per la predisposizione di tutti gli atti attuativi (dunque, regolamenti di esecuzione, linee guida e quant’altro) sono disponibili solo ulteriori 3 mesi. È evidente che le Camere per l’approvazione della legge di delega, il Governo per la predisposizione dei decreti legislativi e, di nuovo, le Camere per la relativa attività consultiva, sono tenuti ad attrezzarsi per rispettare tutte le scadenze, che si impongono all’Italia nel suo complesso e richiedono, perciò, il superamento di ogni tempistica che risulti incompatibile con gli impegni assunti con il P.N.R.R. (ed il codice di cui si discute è un testo normativo relativamente corposo, di ben 220 articoli). È quindi fondamentale, come è già stato nel corso del 2021, il ruolo del Parlamento nell’attuazione del P.N.R.R., nella definizione e piena realizzazione delle riforme e degli investimenti previsti nel Piano. In particolare, lo scorso 30 giugno 2021, il Consiglio dei Ministri ha approvato il disegno di legge di delega, dando avvio all’iter parlamentare. Come si dà conto nella Relazione illustrativa l’articolo unico contiene la delega al Governo

per la disciplina dei contratti pubblici, anche al fine di adeguare la normativa interna al diritto europeo e ai principi espressi dalla giurisprudenza della Corte costituzionale e delle giurisdizioni superiori, interne e sovranazionali, di razionalizzare, riordinare e semplificare la disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, nonché al fine di evitare l'avvio di procedure di infrazione a parte della Commissione europea e di giungere alla risoluzione delle procedure pendenti. La riforma della normativa di riferimento si rende necessaria non solo al fine di adeguare il settore dei contratti pubblici all'evoluzione della giurisprudenza in materia, ma anche per rimediare ai problemi applicativi riscontrati a seguito dell'entrata in vigore del Codice, del decreto correttivo e dei vari provvedimenti legislativi, che, ancorché ispirati all'esigenza di assicurare la coerenza dell'ordinamento nazionale a quello euro-unitario e di favorire una più celere realizzazione degli investimenti pubblici, hanno in più parti derogato (in alcuni casi anche in modo permanente) alla disciplina contenuta nel codice dei contratti pubblici. Ne è derivato un quadro giuridico di settore poco organico e chiaro, oltreché estremamente fluido ed in continuo divenire, all'interno del quale si è inserita l'epidemia da Covid-19, che ha imposto, sia al fine di fronteggiare la situazione di emergenza, sia al fine di favorire la rapida ripresa dei settori economici, l'introduzione nell'ordinamento giuridico di ulteriori disposizioni derogatorie della disciplina recata dal codice dei contratti pubblici.

Qualcosa è già stato modificato normativamente (si pensi ad esempio al cosiddetto decreto Semplificazioni che ha previsto rilevanti novità in materia), ma il progetto di riscrittura integrale del Codice degli appalti non ha ancora visto la luce ed a fine aprile 2022 il disegno di legge delega, contenente i principi cardine su cui si fonderà il nuovo Codice, era all'esame della Commissione ambiente della Camera dei Deputati.

1.4.2. La rendicontazione e la valutazione degli obiettivi: *milestone*, *target* e indicatori di valutazione

Il P.N.R.R. è un piano con obiettivi e traguardi ben definiti, da realizzare, come detto, in tempi certi: la rendicontazione finale è prevista entro il 2026.

Al riguardo, si evidenzia come il “Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza” (RRF)⁴² abbia introdotto modalità assolutamente innovative nei rapporti finanziari tra Unione europea e Stati membri. La novità principale si può sintetizzare nella considerazione del fatto che i Piani nazionali per la

42) Vgs. la nota n. 1.

ripresa e resilienza sono “Programmi *performance based*” e non di spesa⁴³.

La necessità di garantire il rispetto dei tempi e dei risultati impone di mettere la cultura della programmazione al centro dei processi della pubblica amministrazione. Tutte le misure del Piano (sia gli investimenti che le riforme) sono accompagnate da un calendario di attuazione e da un elenco di risultati da realizzare, che rappresentano le condizioni inderogabili per l'erogazione dei fondi.

In particolare, a ciascuna riforma (*milestone*) ed a ciascun investimento (*target*) è associata una descrizione delle finalità della misura e degli indicatori comuni⁴⁴ che ne riflettono gli obiettivi e costituiscono il parametro per la loro valutazione.

Con la predisposizione del P.N.R.R., infatti, le singole Amministrazioni centrali, titolari di interventi previsti nel Piano, hanno declinato ciascuna misura (investimenti e/o riforme) in tappe attuative e quantificato i risultati attesi, individuando nel tempo di attuazione del Programma circa 1.000 tra “milestone” e “target” (M&T), di cui 527 sono di rilevanza europea. Questi ultimi costituiscono impegni vincolanti che verranno valutati dalla Commissione europea per autorizzare i rimborsi sulla base dei progressi compiuti dal Piano. Gli ulteriori M&T sono stati definiti per assicurare un maggiore presidio a livello nazionale, in modo da favorire l'individuazione, in tempo utile, di criticità e ritardi che potrebbero compromettere il raggiungimento dei traguardi di livello europeo.

Più specificatamente, le “milestone” sono traguardi qualitativi da raggiungere tramite una determinata misura prevista dal P.N.R.R.; spesso individuano una “fase chiave” dell'attuazione delle misure. Le *milestone* rappresentano, dunque, le fasi essenziali dell'attuazione (fisica e procedurale), come l'adozione di particolari norme, la piena operatività dei sistemi informativi, o il completamento dei lavori; indicano, di solito, una sequenza di attività connesse al raggiungimento degli obiettivi della misura.

I “target”, invece, sono obiettivi misurabili in termini di risultato dell'investimento pubblico effettuato e rappresentano, quindi, i traguardi quantitativi che una determinata misura del P.N.R.R. intende raggiungere⁴⁵.

43) In considerazione del fatto che il RRF non sia da sufficiente a controbilanciare i bilanci nazionali, vi è un forte accento sulle riforme, senza le quali una spesa nazionale rischia di limitarsi a una spinta temporanea dell'economia con basso effetto moltiplicatore. L'iniziativa si pone obiettivi ambiziosi e pone un forte accento sulla capacità di dimostrare che gli interventi finanziati portino a risultati tangibili e sufficientemente rilevanti.

44) “Indicatori utilizzati per il monitoraggio e la valutazione del dispositivo per quanto riguarda il raggiungimento degli obiettivi generali e specifici”, dettagliati nel regolamento delegato UE 2021/2106 della Commissione del 28 settembre 2021 che integra il regolamento UE 2021/241.

45) Come i chilometri ferroviari costruiti; oppure di impatto delle politiche pubbliche, come l'incremento del tasso di natalità; o ancora metri quadri di superficie oggetto di interventi di

Sul punto, la Ragioneria generale dello Stato, in una recente circolare⁴⁶, ha chiarito tali concetti, riportando le seguenti definizioni:

– il “milestone” è un “traguardo qualitativo da raggiungere tramite una determinata misura del P.N.R.R. (riforma e/o investimento), che rappresenta un impegno concordato con l’Unione europea o a livello nazionale (es. legislazione adottata, piena operatività dei sistemi IT, ecc.);

– il “target” è un “traguardo quantitativo da raggiungere tramite una determinata misura del P.N.R.R. (riforma e/o investimento), che rappresenta un impegno concordato con l’Unione europea o a livello nazionale, misurato tramite un indicatore ben specificato (es. numero di chilometri di rotaia costruiti, numero di metri quadrati di edificio ristrutturato, ecc.).

Pertanto, “milestone” e “target” descrivono, rispettivamente sotto il profilo qualitativo e quantitativo, in maniera graduare l’avanzamento ed i risultati delle riforme e degli investimenti (ossia delle singole misure del P.N.R.R.) che si intendono attuare.

In merito, si evidenzia come le “milestone” ed i “target”, descritti in maniera dettagliata nell’Allegato della decisione⁴⁷ del Consiglio europeo del 13 luglio 2021 sul P.N.R.R. italiano, siano spesso accompagnati da una serie di requisiti specifici caratterizzanti le misure del Piano.

Ciò posto, essendo chiaramente la dimensione dei “target” di tipo quantitativo, per misurare l’effettivo conseguimento degli stessi, sono stati individuati preventivamente specifici indicatori di valutazione, così come analiticamente elencati nel corposo allegato alla sopra citata Decisione del Consiglio dell’Unione europea che ha approvato il Piano italiano.

In particolare, tali indicatori sono di due tipi⁴⁸:

efficientamento energetico, numero di studenti che hanno completato la formazione, ecc.

46) Contenute nell’allegato “Istruzioni tecniche per la redazione dei sistemi di gestione e controllo” alla circolare n. 9 (protocollo MEF-RGS-Prot. 22116 del 9/2/2022 U) del Ministero dell’economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, datata 10 febbraio 2022, avente ad oggetto: “Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (P.N.R.R.) - Trasmissione delle istruzioni tecniche per la redazione dei sistemi di gestione e controllo delle Amministrazioni centrali titolari di interventi del P.N.R.R.”.

47) Decisione di esecuzione del Consiglio (sessione n. 3808) del 13 luglio 2021 che ha approvato definitivamente il P.N.R.R. dell’Italia, recependo la proposta della Commissione europea. Alla Decisione è allegato un corposo allegato con cui vengono definiti, in relazione a ciascun investimento e riforma, precisi obiettivi e traguardi, cadenzati temporalmente, al cui conseguimento si lega l’assegnazione delle risorse su base semestrale.

48) Sempre alla luce delle definizioni riportate nelle citate “Istruzioni tecniche per la redazione dei sistemi di gestione e controllo”, allegate alla circolare del Ministero dell’economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato n. 9 del 10 febbraio 2022, avente protocollo MEF-RGS-Prot. 22116 del 9/2/2022 U ed oggetto “Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (P.N.R.R.) - Trasmissione delle istruzioni tecniche per la redazione dei sistemi di gestione e controllo delle Amministrazioni centrali titolari di interventi del P.N.R.R.”.

– di “output”, ovvero la “misura sintetica, espressa in forma quantitativa, atta a riassumere lo stato di avanzamento dell’investimento o progetto o quota parte di esso”;

– di “outcome”, ovvero la “misura sintetica, espressa in forma quantitativa, atta a rappresentare i fenomeni economico-sociali su cui il P.N.R.R. incide”.

Diversi e più generici, sono invece gli “indicatori comuni”, da non confondere con i precedenti, che sono, invece, gli “indicatori utilizzati per il monitoraggio e la valutazione del dispositivo per quanto riguarda il raggiungimento degli obiettivi generali e specifici”, dettagliati nel regolamento delegato UE 2021/2106 della Commissione del 28 settembre 2021 che integra il regolamento UE 2021/241.

Gli “indicatori di output” misurano, quindi, il “risultato” raggiunto e sono lo strumento tramite il quale si possono conseguire anche gli “indicatori di *outcome*”, che misurano, invece, l’“impatto”, ovvero il beneficio che si può direttamente osservare su un dato territorio, in considerazione di uno specifico investimento effettuato. Entrambi concorrono al conseguimento dei “target” prefissati⁴⁹.

Nella logica del RRF⁵⁰, pertanto, eccetto l’anticipo di risorse all’avvio del Piano, i successivi pagamenti dell’Unione europea allo Stato membro sono effettuati solo in base al raggiungimento delle “milestone” e dei “target”, concordati ex ante e temporalmente scadenziati. Una “milestone” o un “target” si considera conseguito solo se vengono rispettati tutti i requisiti citati nella descrizione estesa degli stessi e prodotte le evidenze richieste nel meccanismo di verifica concordato con la Commissione europea.

Le tranche di pagamento, due volte l’anno⁵¹, sono quindi condizionate al soddisfacente raggiungimento della totalità delle “milestone” e dei “target” associati a ciascun semestre.

Per ciascuna riforma ed investimento del P.N.R.R., dunque, come già riportato in precedenza, si dovrà dimostrare di aver raggiunto le “milestone” ed i “target” (M&T) ad essi associati, entro le scadenze prefissate; solo dopo i progressi compiuti in base al cronoprogramma e misurati attraverso il soddisfacente conseguimento della totalità delle *milestone* e dei *target* associati a ciascun semestre, la Commissione europea potrà autorizzare gli esborsi all’Italia. Pertanto, al fine di ottenere il pagamento della singola rata

49) La valutazione deve essere effettuata anche prendendo in considerazione la *baseline* dei valori iniziali, ovvero quelli relativi alla situazione di partenza, che rappresentano un dato rilevante per l’effettuazione del processo di analisi.

50) Vgs. la nota n.1.

51) Così come disposto dall’articolo 24 del regolamento UE 2021/241, lo Stato “presenta alla commissione una richiesta debitamente motivata relativa al pagamento del contributo finanziario” due volte l’anno.

di pagamento, non sarà sufficiente il solo rispetto dei “tempi” nell’attuazione delle opere e delle innovazioni previste (condizione ovviamente necessaria, ma, da sola, non sufficiente), ma bisognerà anche rispettarne i “modi”, ovvero quelli previsti *ex ante* dalle *milestone* e dai *target*. Potremmo dire che l’Europa valuterà “il quando ed il come”.

La valutazione positiva di ciascuna rata dipende dalla verifica delle *milestone* e dei *target* previsti, ma presuppone anche che siano confermati i traguardi e gli obiettivi conseguiti in precedenza. Ad esempio, non devono essere state introdotte revisioni di riforme già approvate e valutate positivamente per la rendicontazione di una precedente rata; inoltre, devono essere confermati i *target*, come la riduzione del tempo di aggiudicazione degli appalti pubblici, conseguiti in precedenti rendicontazioni.

Il monitoraggio “interno” di *milestone* e *target*, che è ovviamente propedeutico all’inoltro delle richieste di pagamento all’Unione europea, è effettuato dal “Servizio centrale per il P.N.R.R.”, istituito, come detto, presso il Ministero dell’economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, che è anche il Servizio che si occupa di inoltrare le predette richieste di pagamento.

Tale assunto, già noto ai sensi del c.d. decreto Semplificazioni *bis*⁵², viene ancor più puntualmente dettagliato dalla circolare⁵³ del Ministero dell’economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato. In tale provvedimento, si specifica che, a tal fine, ciascuna Amministrazione centrale titolare di interventi del P.N.R.R. deve inviare formalmente al Ministero dell’economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato - “Servizio centrale per il P.N.R.R.” la documentazione attestante il conseguimento di *milestone* e *target* di rispettiva competenza, corredata da una dichiarazione di gestione complessiva e una check-list di controllo in ragione di singola *milestone/target*, con le attestazioni sottoscritte dal responsabile della Struttura/Unità di missione P.N.R.R. dell’Amministrazione.

Una delle due modalità di trasmissione previste⁵⁴ è l’utilizzo del sistema informatico “ReGis”⁵⁵, ovvero il nuovo sistema informativo del

52) D.l. 31 maggio 2021, n. 77, convertito in legge 29 luglio 2021, n. 108, recante: “Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure”, con l’art. 53 (Semplificazione degli acquisti di beni e servizi informatici strumentali alla realizzazione del P.N.R.R. e in materia di procedure di *e-procurement* e acquisto di beni e servizi informatici).

53) Circolare n. 31 del 14 dicembre 2021 (protocollo MEF-RGS-Prot. 299714 del 14/12/2021 U), avente ad oggetto “Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (P.N.R.R.) - Rendicontazione P.N.R.R. al 31.12.2021 - Trasmissione dichiarazione di gestione e check-list relativa a *milestone* e *target*”.

54) L’altra è la Posta Elettronica istituzionale (PEC).

55) Previsto dall’articolo 1, comma 1043, legge 30 dicembre 2020, n. 178 (Legge Bilancio 2021),

Ministero dell'economia e delle finanze, che consente il monitoraggio degli interventi da parte del "Servizio centrale per il P.N.R.R." e da parte delle altre Amministrazioni per le misure di propria titolarità. Il citato sistema informatico permette di svolgere un monitoraggio strategico; di valutare le criticità rilevate nel raggiungimento di *milestone* e *target*; di effettuare estrazioni informative sull'attuazione delle priorità trasversali, sulla territorializzazione, o su altri tipi di informazioni specifiche e settoriali. Il sistema consentirà, inoltre, la rilevazione delle informazioni di inizializzazione del Piano e del cronoprogramma delle singole misure; la raccolta dei dati dei progetti; il monitoraggio dello stato di avanzamento di *milestone* e *target*; l'individuazione della quota di risorse destinate agli assi strategici "Clima" e "Digitale", attraverso una apposita marcatura dei dati rilevati. Il sistema "ReGiS" permette, inoltre, la rendicontazione alle istituzioni europee. In particolare, tale sistema informativo si basa su un'architettura modulare, disegnata in linea con i processi amministrativi di programmazione, attuazione, gestione contabile, rendicontazione e controllo del P.N.R.R. e consente, a ciascun profilo abilitato, di compiere all'interno dei diversi moduli le specifiche attività di competenza. Il sistema "ReGiS", infatti, è messo a disposizione di tutti i soggetti coinvolti nella gestione e attuazione del P.N.R.R. e rappresenta un unico strumento informatico in grado di supportarli durante l'intero ciclo di vita dei progetti finanziati dal Piano.

A livello di singolo progetto, si rappresentano di seguito le informazioni⁵⁶ che devono essere necessariamente registrate in tale sistema informatico e trasmesse al "Servizio centrale per il P.N.R.R.":

- le informazioni anagrafiche e identificative del progetto (es.: CUP - Codice Unico di Progetto e CIG - Codice Identificativo di Gara);
- i riferimenti alla Missione, Componente e misura di riferimento;
- la procedura di attivazione;
- la localizzazione;
- i soggetti correlati;

finalizzato a rispondere a quanto stabilito dall'articolo 29 del regolamento (UE) 2021/241 con riferimento alla "raccolta efficiente, efficace e tempestiva dei dati per il monitoraggio dell'attuazione delle attività e dei risultati", tale sistema informativo sviluppato dal Ministero dell'economia e delle finanze è messo a disposizione dal "Servizio centrale per il P.N.R.R." o di altri sistemi informativi locali adottati per lo scambio elettronico dei dati, al fine di garantire la semplificazione dei processi di gestione, controllo, monitoraggio e rendicontazione dei progetti finanziati, e, contestualmente, aderire ai principi di informazione, pubblicità e trasparenza prescritti dalla normativa europea e nazionale.

56) "Istruzioni tecniche per la redazione dei sistemi di gestione e controllo", allegate alla circolare del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato n. 9 del 10 febbraio 2022, avente protocollo MEF-RGS-Prot. 22116 del 9/2/2022 U.

- il quadro economico e relative voci di spesa;
- le eventuali procedure di affidamento dell'appalto, di acquisto di beni e servizi e le relative modalità di rendicontazione;
- gli avanzamenti finanziari (compresi gli impegni di spesa giuridicamente vincolanti, le spese sostenute e relativi pagamenti);
- le fasi procedurali di attività;
- i dati fisici di realizzazione previsti e realizzati, misurati in base al medesimo indicatore del *target* della corrispondente misura del P.N.R.R. e secondo gli indicatori comuni UE;
- il livello di conseguimento di *milestone* e *target*;
- i trasferimenti contabili;
- il rispetto del principio del “non arrecare danno significativo (“Do No Significant Harm - DNSH”) ai sensi dell’articolo 17 del regolamento (UE) 2020/85;
- i vincoli di destinazione delle misure agli obiettivi climatici e di trasformazione digitale previsti nel P.N.R.R. (cd. *tagging climate* e *digital*), ai sensi di quanto disposto dall’art. 18 paragrafo 4 lettere e) e f) del regolamento (UE) 2021/241;
- il rispetto del principio della parità di genere e della protezione e valorizzazione dei giovani, teso a garantire l’attuazione di interventi e riforme a beneficio diretto e indiretto per le future generazioni;
- gli elementi utili per l’analisi e la valutazione degli interventi tali da permettere alla Commissione europea il monitoraggio dell’attuazione del P.N.R.R. e l’istituzione del relativo quadro di valutazione (ex artt. 29 e 30 del regolamento (UE) 2021/241).

La registrazione e la trasmissione dei suddetti dati di monitoraggio permetteranno al “Servizio centrale per il P.N.R.R.” di raccogliere periodicamente, attraverso specifiche sezioni del sistema informatico “ReGiS”, informazioni sullo stato di avanzamento del Piano, sino al singolo progetto di ciascuna misura, nonché di rilevare eventuali criticità attuative circa il conseguimento dei *milestone* e *target* stabiliti nel P.N.R.R.

La costante e tempestiva trasmissione dei dati al sistema “ReGiS” da parte delle Amministrazioni centrali titolari di interventi e dei Soggetti attuatori, consentirà, quindi, di rilevare per tempo eventuali criticità realizzative degli investimenti e delle riforme del Piano e di predisporre possibili soluzioni atte a recuperare i ritardi attuativi.

A regime⁵⁷, tale strumento consentirà di tracciare tutte le operazioni

57) Si prevede, l’integrazione anche con i sistemi informatici della Commissione europea e che sarà consultabile nella seconda metà del 2022.

del Piano, assicurandone la trasparenza e l'efficiente scambio elettronico dei dati tra i diversi soggetti coinvolti nella *governance*, nonché la consultazione degli interventi realizzati e in corso di realizzazione con le risorse europee e nazionali concorrenti.

Una volta operativo, il citato applicativo informatico consentirà di disporre di ogni informazione utile sullo stato di avanzamento del P.N.R.R., con la possibilità di individuare ogni singolo passaggio del flusso di spesa pubblica, i soggetti coinvolti e la localizzazione degli interventi.

Questo strumento costituisce, pertanto, un utile presidio per fornire un continuo e tempestivo monitoraggio sull'insieme delle misure finanziate e sul loro avanzamento finanziario, procedurale e fisico. Infatti, ciascuna dimensione attuativa del P.N.R.R. è tracciata elettronicamente attraverso il corredo di tutte le informazioni di carattere anagrafico e di avanzamento delle attività, che le Amministrazioni responsabili e attuatrici gestiscono lungo l'intero ciclo di vita delle iniziative.

Nello specifico, il sistema permetterà la puntuale verifica dei *target* e dei *milestone*, fornendo una vista integrata con l'analogo quadro di altri progetti in corso di realizzazione con altre fonti europee e nazionali, a partire in primo luogo dalla programmazione complementare P.N.R.R.

Il sistema "ReGiS", che si integrerà anche con i sistemi della Commissione europea, potrà senz'altro coadiuvare le forze di polizia e le altre Istituzioni per le relative attività comprese quelle di controllo, evitando anche il rischio di doppio finanziamento, attraverso la codificazione e la tracciatura dei progetti finanziati nell'ambito dei diversi strumenti pubblici nazionali ed europei.

Conformemente alle indicazioni formulate in sede parlamentare, infine, il sistema informativo in argomento potrà assicurare, infine, la disponibilità di dati di supporto per le attività di *audit*, attraverso la predisposizione di una piattaforma digitale per fornire un'adeguata informazione sullo stato di avanzamento dei progetti contenuti nel P.N.R.R.

1.5. Lo stato di attuazione del P.N.R.R.

Recentemente, la Corte dei conti⁵⁸ ha pubblicato una relazione⁵⁹ sullo stato di attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza. Tuttavia, l'Autorità

58) Sulla base di quanto previsto dall'art. 7, comma 7, del decreto-legge 77/2021 che le attribuisce "il controllo sulla gestione di cui all'articolo 3, comma 4, della legge 14 gennaio 1994 n. 20, svolgendo in particolare valutazioni di economicità, efficienza ed efficacia", sancendo, inoltre, che la Corte dei conti "riferisce, almeno semestralmente, al Parlamento sullo stato di attuazione del P.N.R.R."

59) Datata 31 marzo 2022.

giudiziaria contabile, in considerazione dei limitati elementi informativi a disposizione e vista, altresì, l'ancora embrionale fase di attuazione del P.N.R.R., si è soffermata sui principali elementi di competenza delle singole Amministrazioni responsabili, sottolineando le caratteristiche degli interventi e le risorse finanziarie destinate, nonché l'interazione delle iniziative proposte con le attività esistenti e con le politiche economiche sinora adottate dalle stesse Amministrazioni. Inoltre, uno specifico focus è stato riservato anche alle responsabilità della realizzazione, dalle quali si evince una duplice complessità, relativa sia alla programmazione, sia alle difficoltà di attuazione.

Particolare accento è stato posto sul fatto che il cospicuo numero di obiettivi non può prescindere da un'efficace collaborazione tra diversi soggetti e livelli di governo, in considerazione del principio secondo il quale la complementarità degli interventi è basilare e potrebbe essere compromessa da un dialogo istituzionale carente o comunque mal coordinato. In particolare, la predetta Corte ha evidenziato che:

- durante il secondo semestre 2021 sono stati conseguiti i primi 51 obiettivi concordati a livello europeo, come riconosciuto dalla stessa Commissione europea;

- nel semestre in corso, ovvero nel periodo “gennaio-giugno 2022”, l'avanzamento del Piano impone il raggiungimento di ulteriori 45 obiettivi europei, 6 dei quali risultano già conseguiti⁶⁰ al 31 marzo 2022;

- risultano, invece, ancora preliminari i passi nell'avvio di riforme da cui si attendono risultati di rilievo nel prossimo futuro, come la riforma dell'Amministrazione finanziaria, quella fiscale, la riforma del quadro di revisione della spesa pubblica ed il recupero di margini di risparmio utili ad un rientro dai livelli di spesa legati alla fase emergenziale⁶¹.

Tuttavia, la Corte ha evidenziato come la forte crescita delle somme previste da Piano nazionale di ripresa e resilienza e del “Piano nazionale complementare per gli investimenti complementari al P.N.R.R.” debba essere contestualizzata ad una spesa in conto capitale fortemente incrementata nella fase pandemica. Anche in tale ottica, pertanto, la Corte dei conti ha sottolineato quanto sia indispensabile per le pubbliche amministrazioni interessate dotarsi di adeguate strutture amministrative, al fine di conseguire tempestivamente una elevata capacità progettuale in grado di assistere e guidare i soggetti

60) A questi si devono aggiungere 70 obiettivi intermedi nazionali ed ulteriori 55 legati ai progetti finanziati con il Fondo complementare.

61) In merito, la Corte dei conti ha evidenziato che al momento, appare limitato l'esame sull'andamento degli investimenti, per l'assenza di un quadro complessivo dei risultati degli interventi connessi alle misure “in essere” transitate nel Piano, di cui non è stato completato il censimento.

attuatori, anche mediante un efficace coordinamento tra livelli di governo, in un quadro regolamentare chiaro, efficace e snello; tutti cardini da cui, a parere dell'organo costituzionale di cui si discute, non può prescindere.

Nel dettaglio, la Corte dei conti ha espresso considerazioni positive in merito all'adeguata attuazione delle misure di semplificazione, anche se ha osservato come ancora non appaia fluida l'implementazione delle strutture tecniche di coordinamento delle attività del P.N.R.R. all'interno delle singole Amministrazioni responsabili, soprattutto in relazione ai profili dirigenziali.

Un'ulteriore criticità è stata individuata nella limitata disponibilità di strutture tecniche a sostegno delle capacità progettuali delle Amministrazioni territoriali, evidenziando come tale difficoltà, soprattutto nel caso degli enti territoriali del Mezzogiorno, è stata peraltro accentuata dall'elevata concentrazione temporale⁶² dei bandi di selezione dei progetti e di assegnazione delle risorse con intervalli di partecipazione particolarmente esigui, che si quantificano spesso in una media di circa due mesi. Sarà, pertanto, fondamentale l'utilizzo di strumenti di assistenza tecnica e di rafforzamento della capacità tecnico-amministrativa delle realtà territoriali come la recente istituzione, da parte della Ragioneria generale dello Stato, di uno specifico tavolo tecnico di coordinamento, proprio dedicato alle azioni di assistenza tecnica.

Si rappresenta, infine, come lo scorso 13 aprile rappresenti un'ulteriore data importante, per il percorso di attuazione del P.N.R.R., in quanto in tale data l'Unione europea, come già rappresentato in precedenza, ha erogato all'Italia la prima rata, pari a 21 miliardi⁶³, relativamente all'anno 2021, e, nello stesso giorno, il Governo ha approvato un nuovo decreto legge, c.d. "decreto P.N.R.R. 2"⁶⁴, che ha introdotto ulteriori misure urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza, al fine di centrare le *milestone* e i *target* entro la *deadline* del prossimo 30 giugno 2022⁶⁵.

62) In particolare, a partire da dicembre 2021.

63) Si veda per maggiori dettagli il paragrafo 1.4.1 del presente capitolo.

64) Decreto-legge, 30 aprile 2022, n. 36, recante "Ulteriori misure urgenti per l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (P.N.R.R.)" (GU - Serie generale n. 100 del 30-04-2022).

65) Nell'ambito del P.N.R.R., il nuovo provvedimento legislativo è il terzo, importante intervento normativo (i cui contenuti saranno approfonditi nel prossimo capitolo) approvato dall'Esecutivo in materia di P.N.R.R., che si aggiunge ai decreti legge n. 77/2021 (c.d. Decreto Semplificazioni *bis*) e n. 152/2021 (c.d. Decreto PNRR 1). Tale ultimo decreto ha introdotto un ulteriore pacchetto di misure organiche per l'attuazione delle *milestone*, afferenti alle seguenti tematiche: pubblica amministrazione ed università, fisco, ambiente ed efficientamento energetico, transizione digitale, infrastrutture, turismo e giustizia. In particolare, tale decreto, prevede, tra l'altro, le seguenti misure:

– creazione del "Portale nazionale del contrasto al lavoro sommerso", gestito dall'Ispettorato nazionale del lavoro, al fine di una efficace programmazione dell'attività ispettiva, nonché del monitoraggio del fenomeno del lavoro sommerso su tutto il territorio nazionale. In tale portale, confluiranno le risultanze dell'attività di vigilanza, svolta dall'Ispettorato nazionale del lavoro,

2. Strumenti normativi e strategie operative a tutela delle risorse del P.N.R.R.

2.1. La prevenzione dell'infiltrazione mafiosa nel circuito economico

Per l'Italia, il NGEU rappresenta un'opportunità imperdibile per le riforme strutturali e lo sviluppo, l'occasione per intraprendere un percorso di crescita economica sostenibile e duratura, rimuovendo gli ostacoli che hanno bloccato la crescita italiana negli ultimi decenni. Riassumendo il valore degli investimenti, ampiamente illustrati nel precedente capitolo, l'Italia è la prima beneficiaria, in valore assoluto, dei due principali strumenti del NGEU: il Dispositivo per la Ripresa e Resilienza (RRF) e il Pacchetto di Assistenza alla Ripresa per la Coesione e i Territori d'Europa (REACT-EU). Il solo RRF garantisce risorse per 191,5 miliardi di euro, da impiegare nel periodo 2021-2026, delle quali 68,9 miliardi sono sovvenzioni a fondo perduto. Di questi, il 40 per cento circa delle risorse sono destinate al Mezzogiorno, quale misura di riequilibrio territoriale⁶⁶.

In tale ambito, accanto alla previsione di una specifica governance politica e alla predisposizione di mirati meccanismi di controllo e rendicontazione sull'attuazione del P.N.R.R., già ipotizzati per favorire e supportare le pubbliche amministrazioni nell'efficace pianificazione ed impiego dei fondi, non può essere sottovalutata la necessità di predisporre una consapevole azione di contrasto al fenomeno dell'infiltrazione della criminalità mafiosa, che certamente tenterà di intercettare parte di tale cospicuo flusso economico. In particolare, l'accentuato decentramento decisionale, l'incremento delle procedure di aggiudicazione pubblica

dal personale ispettivo dell'Inps, dell'Inail, dell'Arma dei Carabinieri e della Guardia di Finanza, sulle violazioni in materia di lavoro sommerso, nonché in materia di lavoro e legislazione sociale;

- costituzione della società "3-I Spa" (da parte di Inail, Inps e Istat), a capitale interamente pubblico, finalizzata allo sviluppo, manutenzione e gestione di soluzioni software e di servizi informatici a favore delle pubbliche amministrazioni centrali;

- l'istituzione di un "tavolo tecnico" per approvare il "Piano nazionale di lotta al lavoro sommerso";
- risorse per la gestione dei beni confiscati vincitori del "Bando P.N.R.R.", che consentono di finanziare le spese di gestione, con una dotazione iniziale pari a 2 milioni di euro per l'anno 2022;
- monitoraggio c.d. "Superbonus 110%", al fine di evitare frodi, rendendo obbligatoria la procedura dell'inoltro, per via telematica, delle informazioni sugli interventi effettuati all'ENEA, in analogia a quanto già previsto in materia di detrazioni fiscali per la riqualificazione energetica degli edifici.

66) Si veda in merito la Premessa al Piano nazionale di ripresa e resilienza, reperibile sul portale Italiadomani in www.governo.it, p. 3 e ss.

semplificata e la perentoria rapidità con cui dovranno essere impegnati i fondi contribuiscono a favorire la possibilità, per la criminalità economica mafiosa, di mascherarsi e confondersi nell'economia lecita, con il duplice danno di vanificare l'effettiva crescita socio-economica e di rafforzare la presenza sul mercato di attori economici riconducibili alla criminalità organizzata. Il problema è noto da tempo: anche a prescindere dall'uso della violenza e della forza intimidatoria del vincolo associativo, la criminalità mafiosa dispone di una così ingente mole di capitali provenienti da attività illecite, che, immessi nel circuito economico in forma imprenditoriale, falsano in maniera decisiva il libero e naturale gioco della concorrenza in vasti settori dell'economia legale, estromettendo gli imprenditori onesti⁶⁷ e agevolando forme di riciclaggio sempre più complesse e occulte. In tale ambito, per un proficuo e non distorto impiego dei fondi del P.N.R.R., il sistema della prevenzione dell'infiltrazione mafiosa nell'attività di impresa assume un ruolo decisivo, anche e soprattutto alla luce di interventi normativi (aumento del tetto dei c.d. affidamenti "sotto-soglia", aggiudicazioni preventive, ecc...) che, nel comprensibile tentativo di semplificare e accelerare l'esecuzione dei lavori e il raggiungimento dei necessari *milestones* e *targets*, rischiano di allargare pericolosamente le maglie dei controlli.

Ciò posto, è evidente che difendere il P.N.R.R., e il sistema-Paese, dall'infiltrazione della criminalità economica mafiosa, significa conoscere, aggiornare, implementare e diffondere, anche all'estero, il sistema dei presidi e della prevenzione patrimoniale antimafia, attività concettualmente disgiunta e separata da quella delle misure sanzionatorie connesse e conseguenti ai procedimenti penali. In tale ambito, lo scopo di questo approfondimento è offrire non solo all'operatore di polizia, ma a tutti i soggetti che potrebbero essere coinvolti nell'impiego e nella gestione dei fondi del P.N.R.R.:

- un quadro chiaro e puntuale dei diversi strumenti di contrasto già presenti nel nostro ordinamento (misure patrimoniali connesse con il procedimento penale, misure di prevenzione patrimoniali di carattere giudiziale, misure di prevenzione di carattere amministrativo);

- le novità introdotte dai recenti interventi normativi per garantire l'attuazione del P.N.R.R. e prevenire l'infiltrazione mafiosa;

67) L. DELLI PRISCOLI, *L'informativa prefettizia antimafia e il diritto della collettività ad un mercato concorrenziale*, paragrafo 3, marzo 2022, in www.ildirittoamministrativo.it, che descrive, inoltre, i distorti effetti di acquisto di posizione dominante dell'impresa mafiosa sul libero mercato, spia di una condotta che, oltre alle conseguenze già previste dal codice civile e dalla legge anti-trust, può essere un elemento di valutazione nell'individuazione delle realtà economiche su cui focalizzare le attività informative di carattere preventivo.

– un nuovo approccio per orientare l'attività investigativa classica e patrimoniale in modo più aderente al quadro legislativo e meglio finalizzato ad una coerente canalizzazione della raccolta informativa, imprescindibile base per un'efficace attività di contrasto.

2.2. Le misure patrimoniali nel procedimento penale

La caratteristica principale delle misure patrimoniali correlate ad un procedimento penale è la sussistenza, quale presupposto essenziale, di un reato contestato ad un soggetto, ovvero di un *fumus commissi delicti*. Di conseguenza, affinché tali misure possano essere richieste ed applicate, è necessario che chi la propone (la pubblica accusa) dimostri che quel bene o quel patrimonio sia pertinente alla fattispecie criminosa per cui si procede e che vi sia un pericolo attuale e concreto che tale bene possa essere utilizzato ai fini della reiterazione del reato o del suo aggravamento.

Nel dettaglio:

– “sequestro preventivo”: disciplinato dall'art. 321 c.p.p.⁶⁸, si fonda,

68) Art. 321 c.p.p. (“Oggetto del sequestro preventivo”).

1. *Quando vi è pericolo che la libera disponibilità di una cosa pertinente al reato possa aggravare o protrarre le conseguenze di esso ovvero agevolare la commissione di altri reati, a richiesta del pubblico ministero il giudice competente a pronunciarsi nel merito ne dispone il sequestro con decreto motivato. Prima dell'esercizio dell'azione penale provvede il giudice per le indagini preliminari.*

Il giudice può altresì disporre il sequestro delle cose di cui è consentita la confisca.

2.bis. *Nel corso del procedimento penale relativo a delitti previsti dal capo I del titolo II del libro secondo del codice penale il giudice dispone il sequestro dei beni di cui è consentita la confisca.*

3. *Il sequestro è immediatamente revocato a richiesta del pubblico ministero o dell'interessato quando risultano mancanti, anche per fatti sopravvenuti, le condizioni di applicabilità previste dal comma 1. Nel corso delle indagini preliminari provvede il pubblico ministero con decreto motivato, che è notificato a coloro che hanno diritto di proporre impugnazione. Se vi è richiesta di revoca dell'interessato, il pubblico ministero, quando ritiene che essa vada anche in parte respinta, la trasmette al giudice, cui presenta richieste specifiche nonché gli elementi sui quali fonda le sue valutazioni. La richiesta è trasmessa non oltre il giorno successivo a quello del deposito nella segreteria.*

3-bis. *Nel corso delle indagini preliminari, quando non è possibile, per la situazione di urgenza, attendere il provvedimento del giudice, il sequestro è disposto con decreto motivato dal pubblico ministero. Negli stessi casi, prima dell'intervento del pubblico ministero, al sequestro procedono ufficiali di polizia giudiziaria, i quali, nelle quarantotto ore successive, trasmettono il verbale al pubblico ministero del luogo in cui il sequestro è stato eseguito. Questi, se non dispone la restituzione delle cose sequestrate, richiede al giudice la convalida e l'emissione del decreto previsto dal comma 1 entro quarantotto ore dal sequestro, se disposto dallo stesso pubblico ministero, o dalla ricezione del verbale, se il sequestro è stato eseguito di iniziativa dalla polizia giudiziaria.*

3-ter. *Il sequestro perde efficacia se non sono osservati i termini previsti dal comma 3-bis ovvero se il giudice non emette l'ordinanza di convalida entro dieci giorni dalla ricezione della richiesta. Copia dell'ordinanza è immediatamente notificata alla persona alla quale le cose sono state sequestrate.*

in sostanza, sulla serietà e gravità degli indizi in base ai quali si configura la sussistenza di un reato. Il provvedimento, emesso dal giudice (o dal GIP se non sia stata ancora esercitata l'azione penale), soddisfa l'esigenza di evitare:

- che la libera disponibilità di una cosa pertinente al reato possa aggravarne o protrarne le conseguenze o agevolare la commissione di altri reati;
- la dispersione dei beni mobili e immobili di cui è consentita la confisca.

Il sequestro preventivo può essere adottato in via d'urgenza dal pubblico ministero ovvero dalla polizia giudiziaria, quando il primo non ha ancora assunto la direzione delle indagini, ferma restando la convalida, che deve essere operata entro 48 ore con decreto dal giudice;

- “confisca”: nella sua forma base prevista dall'art. 240 c.p.⁶⁹, si fonda essenzialmente sull'applicazione di una condanna, e, quale misura di sicurezza patrimoniale, ha una funzione più marcatamente preventiva e finalizzata all'espropriazione di cose che servirono a commettere il reato o che ne costituiscono il prodotto o il profitto diretto, sottraendole al condannato per ridurre il rischio di recidiva. Di massima facoltativa, diviene obbligatoria quando si riferisce al prezzo del reato, al profitto e agli strumenti informatici adoperati nella commissione di alcuni delitti ovvero a cose il cui possesso sia comunque qualificabile come reato. In tale istituto, si osserva una prima forma di confisca “per equivalente”, consentita con l'ablazione di somme di denaro o beni per un valore corrispondente a quello

69) Art. 240 c.p. (“Confisca”).

Nel caso di condanna, il giudice può ordinare la confisca delle cose che servirono o furono destinate a commettere il reato, e delle cose, che ne sono il prodotto o il profitto. È sempre ordinata la confisca:

1. delle cose che costituiscono il prezzo del reato;

1.bis. dei beni e degli strumenti informatici o telematici che risultino essere stati in tutto o in parte utilizzati per la commissione dei reati di cui agli articoli 615-ter, 615-quater, 615-quinquies, 617-bis, 617-ter, 617-quater, 617-quinquies, 617-sexies, 635-bis, 635-ter, 635-quater, 635-quinquies, 640-ter e 640-quinquies nonché dei beni che ne costituiscono il profitto o il prodotto ovvero di somme di denaro, beni o altre utilità di cui il colpevole ha la disponibilità per un valore corrispondente a tale profitto o prodotto, se non è possibile eseguire la confisca del profitto o del prodotto diretti;

2. delle cose, la fabbricazione, l'uso, il porto, la detenzione o l'alienazione delle quali costituisce reato, anche se non è stata pronunciata condanna. Le disposizioni della prima parte e dei numeri 1 e 1-bis del capoverso precedente non si applicano se la cosa o il bene o lo strumento informatico o telematico appartiene a persona estranea al reato. La disposizione del numero 1-bis del capoverso precedente si applica anche nel caso di applicazione della pena su richiesta delle parti a norma dell'articolo 444 del codice di procedura penale.

La disposizione del n. 2 non si applica se la cosa appartiene a persona estranea al reato e la fabbricazione, l'uso, il porto, la detenzione o l'alienazione possono essere consentiti mediante autorizzazione amministrativa.

che aveva costituito il profitto o prodotto del reato per cui vi è confisca obbligatoria⁷⁰;

– “confisca allargata”: introdotto dal d.lgs. n. 21/2018, l’art. 240-*bis* c.p.⁷¹ positivizza una presunzione di illecita accumulazione economica in capo ai condannati per alcuni gravi reati, tra cui l’associazione di tipo mafioso, la corruzione e concussione, l’indebita percezione di erogazioni a carico dello Stato (delitti certamente ipotizzabili nell’ambito del delicato e frenetico piano di impiego del P.N.R.R.), prevedendo l’ablazione dei beni nella disponibilità del condannato, anche per interposta persona, che appaiano di provenienza ingiustificata e dal valore sproporzionato rispetto al reddito o all’attività economica esercitata, eventualmente procedendo anche per equivalente su beni di cui questi abbia la disponibilità legittima. Il chiaro intendimento della norma è delineare un contrasto patrimoniale ampio e autonomo, affievolendo il legame tra la *res* e il reato accertato giudiziariamente attraverso una presunzione di illecito arricchimento e l’inversione dell’onere della prova. In quest’ottica, è evidente l’importanza di una sintesi tra un approccio investigativo “classico”, finalizzato alla

70) Similmente, l’art. 322 c.p. prevede la confisca per equivalente anche per i beni che costituiscono il prezzo o il prodotto di delitti contro la pubblica amministrazione, ma la collocazione sistematica, al di là della sostanziale coincidenza sul piano pratico, ne suggerisce una funzione più afflittiva e riparativa della situazione economica danneggiata piuttosto che di carattere preventivo.

71) Art. 240-*bis* c.p. (“Confisca in casi particolari”).

Nei casi di condanna o di applicazione della pena su richiesta a norma dell’articolo 444 del codice di procedura penale, per taluno dei delitti previsti dall’articolo 51, comma 3-bis, del codice di procedura penale, dagli articoli 314, 316, 316-bis, 316-ter, 317, 318, 319, 319-ter, 319-quater, 320, 322, 322-bis, 325, 416, realizzato allo scopo di commettere delitti previsti dagli articoli 453, 454, 455, 460, 461, 517-ter e 517-quater, nonché dagli articoli 452-quater, 452-octies, primo comma, 493-ter, 512-bis, 600-bis, primo comma, 600-ter, primo e secondo comma, 600-quater.1, relativamente alla condotta di produzione o commercio di materiale pornografico, 600-quinquies, 603-bis, 629, 644, 648, esclusa la fattispecie di cui al quarto comma, 648-bis, 648-ter e 648-ter.1, dall’articolo 2635 del codice civile, o per taluno dei delitti commessi per finalità di terrorismo, anche internazionale, o di eversione dell’ordine costituzionale, è sempre disposta la confisca del denaro, dei beni o delle altre utilità di cui il condannato non può giustificare la provenienza e di cui, anche per interposta persona fisica o giuridica, risulta essere titolare o avere la disponibilità a qualsiasi titolo in valore sproporzionato al proprio reddito, dichiarato ai fini delle imposte sul reddito, o alla propria attività economica. In ogni caso il condannato non può giustificare la legittima provenienza dei beni sul presupposto che il denaro utilizzato per acquistarli sia provento o reimpiego dell’evasione fiscale, salvo che l’obbligazione tributaria sia stata estinta mediante adempimento nelle forme di legge. La confisca ai sensi delle disposizioni che precedono è ordinata in caso di condanna o di applicazione della pena su richiesta per i reati di cui agli articoli 617-quinquies, 617-sexies, 635-bis, 635-ter, 635-quater, 635-quinquies quando le condotte ivi descritte riguardano tre o più sistemi.

Nei casi previsti dal primo comma, quando non è possibile procedere alla confisca del denaro, dei beni e delle altre utilità di cui allo stesso comma, il giudice ordina la confisca di altre somme di denaro, di beni e altre utilità di legittima provenienza per un valore equivalente, delle quali il reo ha la disponibilità, anche per interposta persona.

corretta ricostruzione “in concreto” dello stile di vita e dei beni riconducibili al condannato, ed uno “patrimoniale”, finalizzato ad una puntuale ed accorta verifica del complesso reddituale del soggetto, necessaria anche per sostenere in contraddittorio dibattimentale l’illecita sproporzione, che il condannato non può giustificare con profitti da evasione fiscale. In tale ambito, la previsione di una confisca per equivalente, nella quale il legame tra res e reato viene a perdere qualsiasi rilevanza, sottolinea il carattere preventivo di tale istituto, finalizzato a disarticolare la forza economica dei soggetti condannati per i reati di criminalità organizzata e di maggior allarme sociale.

2.3. Le misure di prevenzione patrimoniali di carattere giudiziale

2.3.1. Inquadramento generale delle misure di prevenzione

Sin dal secolo scorso, l’azione di contrasto alla criminalità comune e organizzata si è avvalsa non solo degli strumenti previsti dal sistema penale ma anche di quelli offerti dal parallelo sistema delle misure di prevenzione, che 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 appartenenti a determinate categorie espressamente indicate dalla legge, che, sulla base di elementi certi o circostanze obiettive e concrete, si ritengono 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 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. Progressivamente, tale approccio al contrasto criminale si è poi concentrato sugli aspetti economici e finanziari, allo scopo di congelare e sottrarre le risorse finanziarie indispensabili per sostenere le attività delittuose. L’efficacia di questi strumenti ne ha determinato un loro ampliamento in più interventi legislativi, stratificati nel tempo ed infine riuniti nel d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159, c.d. Codice antimafia.

Le misure di prevenzione previste dal Codice antimafia sono definite “tipiche”, per differenziarle da ulteriori misure “atipiche” previste da

successive normative di settore⁷², e sono applicabili ad alcune categorie di soggetti, riconducibili, sostanzialmente, a quattro tipologie di pericolosità sociale:

- “comune” o “generica”, che comprende le persone abitualmente dedite a traffici delittuosi o che vivano abitualmente, anche in parte, di tali proventi;
- “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.

Ancora, le misure si distinguono in “personali” e “patrimoniali”, posto che:

- 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 che si ritengono illecitamente accumulati oppure lo inibiscono temporaneamente dalla gestione di cespiti o dall’esercizio di attività economiche.

2.3.2. Misure patrimoniali preventive e misure di prevenzione patrimoniali

Prima di entrare nei dettagli, è metodologicamente necessario premettere, specialmente per inquadrare correttamente istituti anche molto invasivi e non parimenti adottati da tutti gli Stati europei, la sostanziale differenza tra le misure patrimoniali preventive (sequestro e confisca previste dal codice penale, già descritte nel precedente paragrafo 2.2. e le parallele misure di prevenzione (sequestro e confisca di cui al Codice antimafia), la cui sovrapposibilità

72) Nel dettaglio, si distingue tra le misure di prevenzione personali:

- “tipiche”, previste dal Codice antimafia: foglio di via obbligatorio, avviso orale, sorveglianza speciale (semplice, con obbligo o divieto di soggiorno);
- “atipiche”, previste in legislazioni speciali quale forma di contrasto al proliferare di determinate fattispecie criminali: DASPO, DACUR, ammonimenti (per atti persecutori, violenza domestica, cyberbullismo).

semantica rischia di confondere le diverse finalità e modalità applicative.

Nel dettaglio, il sequestro preventivo è una misura cautelare reale che ha come presupposto la sussistenza di un reato contestato ad un soggetto, ovvero un *fumus commissi delicti*. Di conseguenza, affinché tale misura possa essere richiesta ed applicata, è necessario che chi la propone (la pubblica accusa) dimostri che quel bene o quel patrimonio sia pertinente alla fattispecie criminosa per cui si procede e che vi sia un pericolo attuale e concreto che tale bene possa essere utilizzato ai fini della reiterazione o aggravamento del reato, piuttosto che alla sua dispersione. Se il processo si conclude con una condanna a carico del reo, viene disposta la confisca del bene in sequestro ovvero, nei casi di condanna per delitti di particolare gravità, la confisca allargata dei beni di cui questi non sia in grado di giustificare una lecita provenienza.

Di contro, il sequestro di prevenzione è una misura di prevenzione reale, che può essere richiesta dal Pubblico ministero (così come dal Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo, dal Questore, ecc.) o disposto d'ufficio dal Tribunale, qualora si ritenga configurabile una sproporzione delle disponibilità economiche di un soggetto "socialmente pericoloso" rispetto all'attività svolta o al reddito dichiarato. In tale contesto, un sospetto qualificato sulla presunta illiceità dell'origine e della provenienza di reddito può essere sufficiente a generare un procedimento di prevenzione e non è richiesta l'esistenza di un reato né, ai fini della successiva confisca, la condanna del soggetto che detiene i beni oggetto dell'ipotesi criminosa.

Da tale distinzione discende, come previsto dall'art. 29 del Codice antimafia, l'indipendenza tra l'azione penale e l'azione di prevenzione⁷³. Il risultato finale è pertanto orientato alla coesistenza tra i due sistemi, attesa la netta separazione tra il procedimento di prevenzione e quello penale. Il soggetto è chiamato a rispondere, per un verso, nella veste di proposto, in relazione alla sua pericolosità sociale, e dall'altro, nella posizione di imputato/condannato, in ordine alla commissione di un fatto reato processualmente accertato, base di una misura di sicurezza. Ne discende il chiaro intendimento del legislatore di favorire l'impiego contestuale degli strumenti ablativi previsti in entrambi gli ambiti in tema, per conferire maggiore incisività all'azione di contrasto patrimoniale alla criminalità. Del resto, nel tempo, le due discipline hanno assistito ad un sostanziale allineamento per quanto attiene ai soggetti destinatari, alla disponibilità allargata e all'esecuzione per equivalente. Si è così affermata l'efficacia del c.d. "doppio binario", oggi

73) G. LAURICELLA, *Le misure di prevenzione patrimoniali e le garanzie: tra politica (criminale) e (Stato di) diritto*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2, 2021, p. 225, su www.forumcostituzionale.it, nel quale sono trattate le differenze tra gli istituti e viene approfondito in chiave di analisi normativa e giurisprudenziale il delicato equilibrio tra il rispetto dei diritti costituzionali individuali ed economici e la necessità di efficaci strumenti di prevenzione della criminalità.

ritenuto il metodo maggiormente premiante nel contrasto ai patrimoni illeciti. L'impianto normativo conferisce infatti libertà al giudice della prevenzione nel valutare gli stessi atti e le medesime circostanze di fatto sottoposte al vaglio giudiziario, senza nessun vincolo di pregiudizialità.

2.3.3. Il sequestro e la confisca di prevenzione

Ciò posto, si può quindi riassumere che le misure di prevenzione sono strumenti che incidono tanto sulla libertà personale dei destinatari, quanto sui loro patrimoni, in disponibilità diretta o indiretta, poiché anch'essi connotati da pericolosità intrinseca in relazione all'ordinario e regolare sviluppo dei circuiti economici o per la loro illegale provenienza (c.d. "pericolosità sociale dell'oggetto"). Il campo d'azione è quindi quello della prevenzione speciale ante delictum, che non presuppone la commissione di un reato, né il suo accertamento, ma si fonda sulla pericolosità del soggetto, allo scopo di controllarla e prevenirne i possibili effetti futuri. Il complesso sistema si è evoluto a tal punto da permetterci di assistere, tra l'altro, alla realizzazione di una piena autonomia tra i provvedimenti personali e quelli patrimoniali, che ora possono essere applicati disgiuntamente, abbandonando l'iniziale concezione di accessorietà di quest'ultimi rispetto ai primi, con le dovute precisazioni che seguiranno in ordine al nesso temporale tra l'acquisizione dei beni e la pericolosità sociale del proposto. In tale ambito, si possono quindi distinguere:

– il "sequestro di prevenzione": previsto dall'art. 20 del Codice antimafia, è un provvedimento di natura provvisoria, adottato anche d'ufficio dal Tribunale competente, con funzione strumentale rispetto alla confisca, che è applicabile solo al termine del procedimento di prevenzione⁷⁴. In particolare,

74) Art. 20 del Codice antimafia ("Sequestro").

1. Il tribunale, anche d'ufficio, con decreto motivato, ordina il sequestro dei beni dei quali la persona nei cui confronti è stata presentata la proposta risulta poter disporre, direttamente o indirettamente, quando il loro valore risulta sproporzionato al reddito dichiarato o all'attività economica svolta ovvero quando, sulla base di sufficienti indizi, si ha motivo di ritenere che gli stessi siano il frutto di attività illecite o ne costituiscano il reimpiego, ovvero dispone le misure di cui agli articoli 34 e 34-bis ove ricorrano i presupposti ivi previsti. Il tribunale, quando dispone il sequestro di partecipazioni sociali totalitarie, ordina il sequestro dei relativi beni costituiti in azienda ai sensi degli articoli 2555 e seguenti del codice civile, anche al fine di consentire gli adempimenti previsti dall'articolo 104 delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, di cui al decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271. In ogni caso il sequestro avente ad oggetto partecipazioni sociali totalitarie si estende di diritto a tutti i beni costituiti in azienda ai sensi degli articoli 2555 e seguenti del codice civile. Nel decreto di sequestro avente ad oggetto partecipazioni sociali il tribunale indica in modo specifico i conti correnti e i beni costituiti in azienda ai sensi degli articoli 2555 e seguenti del codice civile ai quali si estende il sequestro.

2. Prima di ordinare il sequestro o disporre le misure di cui agli articoli 34 e 34-bis e di fissare

riguarda i beni in disponibilità, diretta o indiretta, del proposto, quando il loro valore è sproporzionato rispetto al reddito dichiarato o all'attività economica svolta ovvero sussistano sufficienti indizi tali da consentire di ritenere che siano il frutto di attività illecita o ne costituiscano il reimpiego.

Al riguardo, il Tribunale può:

- restituire gli atti all'organo proponente quando ritiene che le indagini non siano complete, indicando gli ulteriori accertamenti patrimoniali indispensabili per valutare la sussistenza dei presupposti del provvedimento da adottare;
- revocare il provvedimento se riguarda beni risultati di legittima provenienza, di cui l'indiziato dispone direttamente o indirettamente, o nel caso in cui, al termine del procedimento, la proposta non viene accolta;
- il "sequestro anticipato": l'art. 22 del Codice antimafia⁷⁵ consente l'adozione di un provvedimento d'urgenza, dello stesso genere del sequestro, connotato dai medesimi presupposti soggettivi e oggettivi, disposto inaudita altera parte dal Presidente del Tribunale e caratterizzato dall'ulteriore

l'udienza, il tribunale restituisce gli atti all'organo proponente quando ritiene che le indagini non siano complete e indica gli ulteriori accertamenti patrimoniali indispensabili per valutare la sussistenza dei presupposti di cui al comma 1 per l'applicazione del sequestro o delle misure di cui agli articoli 34 e 34-bis.

3. Il sequestro è revocato dal tribunale quando risulta che esso ha per oggetto beni di legittima provenienza o dei quali l'indiziato non poteva disporre direttamente o indirettamente o in ogni altro caso in cui è respinta la proposta di applicazione della misura di prevenzione patrimoniale. Il tribunale ordina le trascrizioni e le annotazioni consequenziali nei pubblici registri, nei libri sociali e nel registro delle imprese.

4. L'eventuale revoca del provvedimento non preclude l'utilizzazione ai fini fiscali degli elementi acquisiti nel corso degli accertamenti svolti ai sensi dell'articolo 19.

5. Il decreto di sequestro e il provvedimento di revoca, anche parziale, del sequestro sono comunicati, anche in via telematica, all'Agenzia di cui all'articolo 110 subito dopo la loro esecuzione.

75) Art. 22 del Codice antimafia ("Provvedimenti d'urgenza").

1. Quando vi sia concreto pericolo che i beni di cui si prevede debba essere disposta la confisca vengano dispersi, sottratti od alienati, i soggetti di cui all'articolo 17, commi 1 e 2 possono, unitamente alla proposta, richiedere al presidente del tribunale competente per l'applicazione della misura di prevenzione di disporre anticipatamente il sequestro dei beni prima della fissazione dell'udienza. Il presidente del tribunale provvede con decreto motivato entro cinque giorni dalla richiesta. Il sequestro eventualmente disposto perde efficacia se non convalidato dal tribunale entro trenta giorni dalla proposta.

2. Nel corso del procedimento, a richiesta dei soggetti di cui al comma 1 o degli organi incaricati di svolgere ulteriori indagini a norma dell'articolo 19, comma 5, nei casi di particolare urgenza il sequestro è disposto dal presidente del tribunale con decreto motivato e perde efficacia se non è convalidato dal tribunale nei trenta giorni successivi. Analogamente si procede se, nel corso del procedimento, anche su segnalazione dell'amministratore giudiziario, emerge l'esistenza di altri beni che potrebbero formare oggetto di confisca.

2-bis. Ai fini del computo del termine per la convalida si tiene conto delle cause di sospensione previste dall'articolo 24, comma 2.

presupposto del concreto pericolo che i beni, per i quali si prevede possa essere ordinata la confisca, vengano dispersi, sottratti o alienati, al fine di eludere l'esecuzione dei provvedimenti successivi. In presenza di tali circostanze, pertanto, l'autorità proponente richiede di disporlo prima della fissazione dell'udienza;

– la “confisca di prevenzione”: disposta dal Tribunale ai sensi dell'art. 24 del Codice antimafia⁷⁶, riunisce i caratteri del tipico provvedimento ablatorio definitivo ed ha ad oggetto beni di cui il soggetto ha la disponibilità, anche per interposta persona fisica o giuridica, in valore sproporzionato al reddito o all'attività economica svolta e dei quali non è in grado di giustificare la legittima provenienza. La confisca di prevenzione perde efficacia se il collegio non deposita il decreto entro 1 anno e 6 mesi dall'inizio del possesso dei beni da parte dell'amministratore giudiziario. Di significativo rilievo per

76) Art. 24 del Codice antimafia (“Confisca”).

1. Il tribunale dispone la confisca dei beni sequestrati di cui la persona nei cui confronti è instaurato il procedimento non possa giustificare la legittima provenienza e di cui, anche per interposta persona fisica o giuridica, risulti essere titolare o avere la disponibilità a qualsiasi titolo in valore sproporzionato al proprio reddito, dichiarato ai fini delle imposte sul reddito, o alla propria attività economica, nonché dei beni che risultino essere frutto di attività illecite o ne costituiscano il reimpiego. In ogni caso il proposto non può giustificare la legittima provenienza dei beni adducendo che il denaro utilizzato per acquistarli sia provento o reimpiego dell'evasione fiscale. Se il tribunale non dispone la confisca, può applicare anche d'ufficio le misure di cui agli articoli 34 e 34-bis ove ricorrano i presupposti ivi previsti.

1.bis. Il tribunale, quando dispone la confisca di partecipazioni sociali totalitarie, ordina la confisca anche dei relativi beni costituiti in azienda ai sensi degli articoli 2555 e seguenti del codice civile. Nel decreto di confisca avente ad oggetto partecipazioni sociali il tribunale indica in modo specifico i conti correnti e i beni costituiti in azienda ai sensi degli articoli 2555 e seguenti del codice civile ai quali si estende la confisca.

2. Il provvedimento di sequestro perde efficacia se il tribunale non deposita il decreto che pronuncia la confisca entro un anno e sei mesi dalla data di immissione in possesso dei beni da parte dell'amministratore giudiziario. Nel caso di indagini complesse o compendi patrimoniali rilevanti, il termine di cui al primo periodo può essere prorogato con decreto motivato del tribunale per sei mesi. Ai fini del computo dei termini suddetti, si tiene conto delle cause di sospensione dei termini di durata della custodia cautelare, previste dal codice di procedura penale, in quanto compatibili; il termine resta sospeso per un tempo non superiore a novanta giorni ove sia necessario procedere all'espletamento di accertamenti peritali sui beni dei quali la persona nei cui confronti è iniziato il procedimento risulta poter disporre, direttamente o indirettamente. Il termine resta altresì sospeso per il tempo necessario per la decisione definitiva sull'istanza di ricusazione presentata dal difensore e per il tempo decorrente dalla morte del proposto, intervenuta durante il procedimento, fino all'identificazione e alla citazione dei soggetti previsti dall'articolo 18, comma 2, nonché durante la pendenza dei termini previsti dai commi 10-sexies, 10-septies e 10-octies dell'articolo 7.

2.bis. Con il provvedimento di revoca o di annullamento definitivi del decreto di confisca è ordinata la cancellazione di tutte le trascrizioni e le annotazioni.

3. Il sequestro e la confisca possono essere adottati, su richiesta dei soggetti di cui all'articolo 17, commi 1 e 2, quando ne ricorrano le condizioni, anche dopo l'applicazione di una misura di prevenzione personale. Sulla richiesta provvede lo stesso tribunale che ha disposto la misura di prevenzione personale, con le forme previste per il relativo procedimento e rispettando le disposizioni di cui al presente titolo.

le forze di polizia e per l'analisi informativa che costituisce il presupposto fondamentale per l'adozione della misura, è il requisito oggettivo della titolarità anche per interposta persona fisica o giuridica, o della disponibilità, a qualsiasi titolo, dei beni da parte del proposto.

I provvedimenti di prevenzione patrimoniali hanno ad oggetto i beni di cui il proposto non è in grado di giustificare la provenienza e dei quali risulti avere la disponibilità, a qualsiasi titolo, in valore sproporzionato al proprio reddito dichiarato o alla propria attività economica, nonché di quelli che risultino essere il frutto o il reimpiego di attività illecite. Il frutto attiene alle utilità direttamente conseguite dalla condotta illecita, mentre il reimpiego è riconducibile ai beni che presentano una correlazione indiretta con la condotta criminosa come, ad esempio, l'impiego dei proventi in attività imprenditoriali. Il requisito della sproporzione, concepito come alternativa rispetto alla prova dell'illecita provenienza diretta, richiede una dimostrazione solitamente meno onerosa, che consente di ipotizzare la ragionevole presunzione che il bene sia di provenienza illecita. In tema di sproporzione, l'accertamento va operato per ciascun bene del proposto, facendo riferimento sia al momento delle singole acquisizioni, che deve risalire al tempo in cui si è manifestata la pericolosità sociale, sia al valore dei beni. Anche in questo caso, grande attenzione meriterà, da parte dell'operatore di polizia, l'individuazione di tutte le possibili fonti di reddito necessarie per quantificare la sproporzione patrimoniale, che non può essere giustificata quale provento o reimpiego di evasione fiscale.

In questo contesto, l'oggetto delle misure ablatorie è riferibile alla c.d. "disponibilità allargata", ovvero alla titolarità o disponibilità dei beni, da parte del proposto, anche per interposta persona fisica o giuridica. Gli istituti normativi di contrasto preventivo, quindi, privilegiano la sostanza rispetto all'apparenza, conferendo rilevanza non solo ai casi in cui il proposto sia formalmente proprietario di un bene o titolare di altro diritto reale sullo stesso, ma anche a quelli in cui l'oggetto del provvedimento ricada nella sfera degli interessi economici del proposto e che eserciti il proprio potere su di esso attraverso terze persone. Chiaramente, data l'ampia portata applicativa dell'istituto, le ragioni della ritenuta interposizione fittizia deve essere documentata con rigore, sulla base di indizi e di elementi di fatto connotati dai requisiti della gravità, precisione e concordanza facendo riferimento, ad esempio, alla continuità nell'uso di un bene mobile registrato, al pagamento delle utenze o delle spese d'uso per gli immobili residenziali, al mantenimento, per le imprese, dei rapporti commerciali con fornitori e acquirenti ovvero attinenti alla contrattazione di lavoro con le maestranze

Il sequestro e la confisca di prevenzione possono assumere la forma di ablazioni dirette o “per equivalente”, quando aggrediscono denaro o altri beni del proposto che, sebbene di origine lecita, sono di valore corrispondente all’illecito arricchimento accertato⁷⁷. Presupposto necessario per ricorrere a tale forma di confisca risiede nell’impossibilità di procedere all’apprensione diretta dei beni di origine illecita, qualunque sia la ragione, anche la legittima alienazione per eludere l’esecuzione della misura. L’oggetto dei provvedimenti per equivalente deve rientrare nella sfera di disponibilità patrimoniale del soggetto, compresi quelli lecitamente acquisiti per interposta persona: l’istituto si correla con quello relativo all’“intestazione fittizia”⁷⁸, in ragione del quale il giudice, quando accerta che il proposto ha intestato o trasferito fittiziamente a terzi taluni beni, dichiara la nullità degli atti attraverso i quali è avvenuta la destinazione. In questo contesto, di grande rilievo nel contrasto preventivo patrimoniale è la presunzione per la quale sono ritenuti trasferimenti fittizi, fino a prova contraria, quelli compiuti nei 2 anni antecedenti alla proposta, a titolo gratuito o fiduciario, nei confronti di qualunque soggetto, sia anche a titolo oneroso, in favore dell’ascendente, del discendente, del coniuge o del convivente, nonché dei parenti entro il 6° grado e degli affini entro il 4°. Ciò premesso, diviene quindi necessario estendere gli accertamenti patrimoniali anche a tutti gli atti di disposizione effettuati nei due anni precedenti alla presentazione della proposta, ricercandone gli eventuali connotati di trasferimento fittizio, ricavabili, ad esempio, dalla sproporzione tra il valore di un bene o di un’attività ed il reddito del terzo intestatario, da un trasferimento di ricchezza documentato ma mai avvenuto, da un atto di alienazione cui non corrisponde un effettivo ingresso del bene nella disponibilità del destinatario.

77) Art. 25 del Codice antimafia (“Sequestro e confisca per equivalente”).

1. Dopo la presentazione della proposta, se non è possibile procedere al sequestro dei beni di cui all’articolo 20, comma 1, perché il proposto non ne ha la disponibilità, diretta o indiretta, anche ove trasferiti legittimamente in qualunque epoca a terzi in buona fede, il sequestro e la confisca hanno ad oggetto altri beni di valore equivalente e di legittima provenienza dei quali il proposto ha la disponibilità, anche per interposta persona.

2. Nei casi di cui all’articolo 18, commi 2 e 3, si procede con le modalità di cui al comma 1 del presente articolo nei riguardi dei soggetti nei cui confronti prosegue o inizia il procedimento con riferimento a beni di legittima provenienza loro pervenuti dal proposto.

78) Art. 26 del Codice antimafia (“Intestazione fittizia”).

1. Quando accerta che taluni beni sono stati fittiziamente intestati o trasferiti a terzi, con il decreto che dispone la confisca il giudice dichiara la nullità dei relativi atti di disposizione.

2. Ai fini di cui al comma precedente, fino a prova contraria si presumono fittizi:

a) i trasferimenti e le intestazioni, anche a titolo oneroso, effettuati nei due anni antecedenti la proposta della misura di prevenzione 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;

b) i trasferimenti e le intestazioni, a titolo gratuito o fiduciario, effettuati nei due anni antecedenti la proposta della misura di prevenzione.

In relazione al collegamento temporale, mentre ai fini dell'applicazione delle misure di prevenzione personale la pericolosità sociale deve soddisfare il requisito dell'attualità, per quelle patrimoniali occorre documentare la ragionevole correlazione temporale tra la manifestazione della pericolosità del soggetto e l'acquisizione delle ricchezze oggetto del provvedimento, che può essere adottato anche per beni acquisiti in tempi diversi rispetto al periodo in cui viene documentata la pericolosità sociale del destinatario. Secondo l'attuale orientamento della giurisprudenza di legittimità, l'accertamento della correlazione temporale viene richiesta in astratto anche per la pericolosità di tipo mafioso, sia pur affievolendone la portata, atteso che l'appartenenza a un'associazione non è sempre riconducibile a un determinato periodo di tempo, ma investe l'intera esistenza del proposto, tale da legittimare l'ablazione di tutte quelle ricchezze di cui il soggetto dispone e di cui non può dimostrare la legittima acquisizione. Nella stessa linea, il legislatore ha previsto l'applicabilità delle misure di prevenzione patrimoniali anche in caso di morte del proposto.

In particolare, se il decesso:

- è successivo all'inizio del procedimento, questo prosegue nei confronti degli eredi, anche nelle ipotesi di confisca per equivalente;
- interviene prima dell'avvio del procedimento, è possibile avanzare la proposta, a carico degli eredi, entro cinque anni dalla morte del soggetto. In questo caso, l'indagine patrimoniale sui profili di pericolosità e oggettività dovrà essere comunque incentrata sul de cuius e sulle sue ricchezze, ferma restando la necessità di individuare quelle aggredibili nei patrimoni eventualmente ereditati.

Da un punto di vista procedurale, le misure di prevenzione patrimoniali sono applicate dal Tribunale, anche d'ufficio, con decreto motivato, su richiesta del Procuratore distrettuale di dimora del proposto, dal Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo, del Questore o dal Direttore della Direzione investigativa antimafia, nonché, e previo coordinamento con il Procuratore distrettuale, dal Procuratore della Repubblica presso il Tribunale del Circondario di dimora. Inoltre, il Codice antimafia costruisce un meccanismo di tutela volto ad evitare che lo sviluppo di indagini patrimoniali finalizzate all'applicazione di misure di prevenzione arrechi pregiudizio a quelle condotte in altri procedimenti. In particolare, è il Procuratore distrettuale che soddisfa l'esigenza, attraverso il raccordo informativo con il Questore competente per territorio e il Direttore della DIA. Dal canto loro, questi ultimi devono comunicare al Procuratore distrettuale i nominativi delle persone fisiche e giuridiche nei cui confronti svolgono le investigazioni, almeno 10 giorni prima

del deposito. Entro lo stesso termine, la citata autorità giudiziaria comunica al proponente l'eventuale sussistenza di documenti per le indagini preliminari in corso, concordando le modalità per presentare congiuntamente la proposta.

2.3.4. Natura giuridica, compatibilità con il diritto costituzionale e rilievo comunitario

La natura giuridica della confisca di prevenzione, oggetto di ampio dibattito, è stata da ultimo definita dalla Corte costituzionale, che, nella sentenza n. 24 del 2019, ne ha individuato il presupposto nella “ragionevole presunzione che il bene sia stato acquistato con i proventi di attività illecita”⁷⁹, evidenziandone la finalità di rimuovere i beni di illecita provenienza dal circuito dell'economia legale e riconoscendo a questa forma di ablazione una natura assimilabile alla confisca come misura di sicurezza reale, *species* di un unico *genus* «confisca dei beni di sospetta origine illecita», che si pone come strumento di contrasto alla criminalità lucrogenetica ormai largamente diffuso in sede internazionale. Per le suddette ragioni, il sequestro e la confisca di prevenzione non hanno lo scopo di punire il soggetto per la propria condotta, ma di recidere il rapporto di fatto del soggetto con il bene, viziato da una costituzione non conforme all'ordinamento giuridico. Nel caso poi della confisca per equivalente lo scopo è quello di neutralizzare l'arricchimento di cui il soggetto gode in virtù della compiuta attività criminosa presupposta, con un carattere non affittivo, ma “ripristinatorio della situazione che si sarebbe data in assenza dell'illecita acquisizione del bene”⁸⁰.

La rimessione costituzionale si fondava sulla pronuncia della Corte europea dei diritti dell'uomo del 23 febbraio 2017 (De Tommaso c. Italia), che aveva ritenuto eccessivamente ampie e poco dettagliate le norme che pongono tra i destinatari delle misure di prevenzione: a) “coloro che debbano ritenersi, sulla base di elementi di fatto, abitualmente dediti a traffici delittuosi” e b) “coloro che per la condotta ed il tenore di vita debba ritenersi, sulla base di elementi di fatto, che vivono abitualmente, anche in parte, con i proventi di attività delittuose”, evidenziando possibili violazioni della carta costituzionale

79) Concetto già espresso dalla Corte di cassazione, sezioni unite, sentenza n. 4880 del 2014, c.d. Sentenza Spinelli, nella quale era stata evidenziata la necessità di una correlazione temporale tra l'acquisto dei beni e la manifestazione della pericolosità del soggetto proposto.

80) In dettaglio, la Corte costituzionale ha richiamato anche la giurisprudenza della Corte di Strasburgo che ha escluso la natura penale della confisca di prevenzione italiana, riconoscendo che misure analoghe alla confisca in esame svolgono una funzione «compensatoria e preventiva», volta a ripristinare la situazione che esisteva prima dell'acquisto illecito dei beni (in particolare, sentenza Gogitidze e altri contro Georgia, del 2015).

con riferimento a misure patrimoniali in danno di soggetti la cui definizione di “pericolosità” era stata considerata in contrasto con la CEDU. In tale ambito, la Corte costituzionale, riassume la natura delle misure di prevenzione patrimoniale:

– ha accolto la questione, limitatamente all’inapplicabilità, per eccessiva indeterminatezza e imprecisione delle norme, delle misure di prevenzione patrimoniali in danno dei soggetti “dediti a traffici delittuosi”;

– ha confermato la compatibilità del regime in vigore per “i soggetti che debba ritenersi vivano abitualmente con i proventi di attività delittuose”, formula che individua specifici e determinati comportamenti⁸¹, accertabili in un procedimento di prevenzione, che, pur non sottoposto agli standard del processo penale, rispetta i canoni generali del “giusto” processo e assicura la correlazione temporale tra il momento dell’acquisto del bene e quello in cui il soggetto ha compiuto le condotte correlate al suo giudizio di pericolosità.

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, non soggetto all’applicazione delle norme convenzionali proprie della “materia penale” perché, con una visione funzionalistica, 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. Anche ai fini probatori, la Corte europea ha osservato che, a prescindere dalle qualificazioni fornite dai legislatori nazionali, alle ipotesi di confisca di beni di origine delittuosa che prescindono da una sentenza di condanna, il ricorso allo standard probatorio del “più probabile che non” può dirsi proporzionato rispetto agli scopi di prevenzione della criminalità.

In tale contesto, 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, e in una chiave di lettura europea strettamente legata

81) In particolare, sono stati considerati sufficientemente predeterminate, ai fini dell’applicazione delle misure di prevenzione patrimoniale, condotte riconducibili a “categorie” di delitti che siano commessi abitualmente, determinando, in capo al proposto, un profitto che sia l’unico o la fonte principale del suo reddito.

allo sviluppo del P.N.R.R., è possibile osservare che, a fronte di più rodati strumenti di collaborazione per lo svolgimento all'estero delle indagini dirette alla ricostruzione del patrimonio, della posizione economica e della situazione finanziaria di un soggetto⁸², fino alla fine del 2020 non erano vigenti forme di cooperazione che disciplinassero, per quanto riguarda le misure di prevenzione patrimoniali, l'apprensione dei cespiti localizzati in altri Stati membri. In particolare, il 19 dicembre 2020, è entrato in vigore il regolamento UE 2018/1805 relativo al 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 condanna. Approfondendo i limiti di applicabilità del Regolamento, mentre non vi è dubbio che si riferisca a tutte le forme di confisca previste dal sistema penale italiano, si è posto il problema di stabilire se possa essere applicato anche alla confisca di prevenzione disciplinata dal Codice antimafia. In particolare, posto che il "provvedimento di confisca" viene definito come 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, si è ritenuta possibile l'applicazione del Regolamento anche alla misura di prevenzione patrimoniale antimafia, considerato che:

– è applicata con un procedimento "connesso 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;

– ha ad 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)⁸³.

82) Sul punto, possono citarsi:

1. 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.)";
2. 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;
3. 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.

83) Sul punto, l'applicabilità del Regolamento è stata confermata dalla circolare del 18 febbraio 2021 della Direzione generale degli affari internazionali e della cooperazione giudiziaria,

2.3.5. Le misure di prevenzione patrimoniali diverse dalla confisca

A fronte di realtà imprenditoriali che presentano forme di infiltrazione e condizionamento che, tuttavia, non pregiudicano la sostanziale integrità dell'azienda, il legislatore ha previsto strumenti di prevenzione ulteriori che mirano a “sterilizzare” l'attività aziendale dal contagio mafioso, dando impulso a interventi di bonifica di tipo preventivo, in chiave recuperatoria dell'operatore economico, con lo scopo di intervenire in modo meno invasivo, ma con strumenti parimenti efficaci, nei rapporti tra criminalità e impresa. In particolare, si tratta di misure con le quali si autorizza un'ingerenza da parte dello Stato all'interno delle aziende che si trovino in situazioni di infiltrazione e di contiguità con le consorterie mafiose tali da danneggiare il regolare e libero esercizio dei ruoli imprenditoriali, senza disporre, però, una totale estromissione dei soggetti titolari dalla gestione delle attività economiche.

Il riferimento è agli istituti dell'amministrazione giudiziaria e del controllo giudiziario, che si prefiggono di graduare l'azione preventiva di contrasto alle infiltrazioni mafiose nell'economia lecita, in applicazione del principio di proporzionalità, adeguatezza e minor invasività delle misure cautelari in funzione di salvaguardia del libero esercizio dell'impresa⁸⁴.

L'“amministrazione giudiziaria” dei beni connessi ad attività economiche e delle aziende, prevista dall'art. 34 del Codice antimafia⁸⁵, è applicabile

in base alla quale le caratteristiche sostanziali e procedurali delle misure di prevenzione (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) ne giustificano oramai, a pieno titolo, la riconduzione all'autonomo concetto unionale di “criminal matters”, concetto autonomo del diritto dell'Unione nel quale possono rientrare anche i provvedimenti emessi in assenza di una condanna definitiva.

84) K. TASSONE, *La costante riforma del Codice antimafia: un cantiere aperto*, in *Diritto penale contemporaneo*, n. 1/2019, reperibile in www.archiviodpc.dirittopenaleuomo.org.

85) Art. 34 del Codice antimafia (“L'amministrazione giudiziaria dei beni connessi ad attività economiche e delle aziende”).

1. Quando, a seguito degli accertamenti di cui all'articolo 19 o di quelli compiuti per verificare i pericoli di infiltrazione mafiosa, previsti dall'articolo 92, ovvero di quelli compiuti ai sensi dell'articolo 213 del codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, dall'Autorità nazionale anticorruzione, sussistono sufficienti indizi per ritenere che il libero esercizio di determinate attività economiche, comprese quelle di carattere imprenditoriale, sia direttamente o indirettamente sottoposto alle condizioni di intimidazione o di assoggettamento previste dall'articolo 416-bis del codice penale o possa comunque agevolare l'attività di persone nei confronti delle quali è stata proposta o applicata una delle misure di prevenzione personale o patrimoniale previste dagli articoli 6 e 24 del presente decreto, ovvero di persone sottoposte a procedimento penale per taluno dei delitti di cui all'articolo 4, comma 1, lettere a), b) e i-bis), del presente decreto, ovvero per i delitti di cui agli articoli 603-bis, 629, 644, 648-bis e 648-ter del codice penale, e non ricorrono i presupposti per l'applicazione delle misure di prevenzione patrimoniali di cui al capo I del presente titolo, il tribunale competente per l'applicazione delle

quando, a seguito di indagini patrimoniali⁸⁶ o a seguito degli accertamenti disposti dal Prefetto per verificare i pericoli di infiltrazione mafiosa⁸⁷, ovvero di quelli compiuti dall’Autorità nazionale anticorruzione⁸⁸, vi siano sufficienti indizi per ritenere che il libero esercizio di determinate attività economiche, comprese quelle di carattere imprenditoriale:

- sia direttamente o indirettamente sottoposto alle condizioni di assoggettamento o intimidazione previste dall’art. 416-*bis* c.p.;
- possa comunque agevolare l’attività di persone proposte o sottoposte a misure di prevenzione o di persone sottoposte a procedimento penale per gravi delitti (associazione mafiosa, estorsione, sequestro di persona a scopo di estorsione, usura, riciclaggio, ecc.).

misure di prevenzione nei confronti delle persone sopraindicate dispone l’amministrazione giudiziaria delle aziende o dei beni utilizzabili, direttamente o indirettamente, per lo svolgimento delle predette attività economiche, su proposta dei soggetti di cui al comma 1 dell’articolo 17 del presente decreto.

2. L’amministrazione giudiziaria dei beni è adottata per un periodo non superiore a un anno e può essere prorogata di ulteriori sei mesi per un periodo, comunque, non superiore complessivamente a due anni, a richiesta del pubblico ministero o d’ufficio, a seguito di relazione dell’amministratore giudiziario che evidenzia la necessità di completare il programma di sostegno e di aiuto alle imprese amministrate e la rimozione delle situazioni di fatto e di diritto che avevano determinato la misura.

3. Con il provvedimento di cui al comma 1, il tribunale nomina il giudice delegato e l’amministratore giudiziario, il quale esercita tutte le facoltà spettanti ai titolari dei diritti sui beni e sulle aziende oggetto della misura. Nel caso di imprese esercitate in forma societaria, l’amministratore giudiziario può esercitare i poteri spettanti agli organi di amministrazione e agli altri organi sociali secondo le modalità stabilite dal tribunale, tenuto conto delle esigenze di prosecuzione dell’attività d’impresa, senza percepire ulteriori emolumenti.

4. Il provvedimento di cui al comma 1 è eseguito sui beni aziendali con l’immissione dell’amministratore nel possesso e con l’iscrizione nel registro tenuto dalla camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura nel quale è iscritta l’impresa. Qualora oggetto della misura siano beni immobili o altri beni soggetti a iscrizione in pubblici registri, il provvedimento di cui al comma 1 deve essere trascritto nei medesimi pubblici registri.

5. L’amministratore giudiziario adempie agli obblighi di relazione e segnalazione di cui all’articolo 36, comma 2, anche nei confronti del pubblico ministero. Si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni di cui ai capi I e II del titolo III del presente libro.

6. Entro la data di scadenza dell’amministrazione giudiziaria dei beni o del sequestro di cui al comma 7, il tribunale, qualora non disponga il rinnovo del provvedimento, delibera in camera di consiglio la revoca della misura disposta ed eventualmente la contestuale applicazione del controllo giudiziario di cui all’articolo 34-bis, ovvero la confisca dei beni che si ha motivo di ritenere che siano il frutto di attività illecite o ne costituiscono il reimpiego. Alla camera di consiglio partecipano il giudice delegato e il pubblico ministero. Al procedimento si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni previste dal titolo I, capo II, sezione I, del presente libro. Per le impugnazioni contro i provvedimenti di revoca con controllo giudiziario e di confisca si applicano le disposizioni previste dall’articolo 27.

7. Quando vi sia concreto pericolo che i beni sottoposti al provvedimento di cui al comma 1 vengano dispersi, sottratti o alienati, nei casi in cui si ha motivo di ritenere che i beni siano frutto di attività illecite o ne costituiscono l’impiego, i soggetti di cui all’articolo 17 possono richiedere al tribunale di disporre il sequestro, osservate, in quanto applicabili, le disposizioni previste dal presente titolo. Il sequestro è disposto sino alla scadenza del termine stabilito dal comma 2.

86) Art. 19 del Codice antimafia.

87) Art. 92 del Codice antimafia.

88) Art. 213 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (“Codice dei contratti pubblici”).

Presupposto applicativo della misura è, quindi, un “contatto qualificato”⁸⁹ tra l’impresa e l’organizzazione criminale ovvero, in altri termini, la contiguità dell’impresa a contesti criminali, come evidenziato dalla Corte di cassazione, che ha distinto tra “contiguità concorrente”, nel caso di agevolazione indiretta di attività criminose, e “contiguità soggiacente”, nel caso di attività di impresa condizionata dal contesto criminale⁹⁰.

In tale contesto, il Tribunale competente per l’applicazione delle misure di prevenzione dispone l’amministrazione giudiziaria delle aziende o dei beni utilizzabili, direttamente o indirettamente, per lo svolgimento delle predette attività economiche, su proposta del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale del capoluogo del Distretto ove dimora la persona, del Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo, del Questore o del Direttore della Direzione investigativa antimafia.

Ai fini dell’applicazione della misura in esame, non rileva l’origine o la disponibilità delle attività economiche quanto, piuttosto, la condizione oggettiva di potenziale asservimento delle imprese alle dinamiche criminali, che, tuttavia, non deve essere tale da aver compromesso irrimediabilmente la governance societaria. In questa cornice, il legislatore ha ritenuto sufficiente sospendere temporaneamente i poteri gestori dell’imprenditore, sostituendolo con un amministratore giudiziario (per un periodo non superiore a un anno, prorogabile di ulteriori sei mesi, ma per un periodo comunque complessivamente non superiore a due anni), a richiesta del Pubblico ministero o d’ufficio, a seguito di relazione dell’amministratore giudiziario che evidenzia la necessità di completare il programma di sostegno e di aiuto alle imprese amministrate e la rimozione delle situazioni di fatto e di diritto che avevano determinato la misura.

In tale contesto, l’istituto si pone come uno strumento di bonifica dell’attività imprenditoriale quando la “contaminazione mafiosa” non giustifica lo spossessamento dell’imprenditore, in assenza di una sua diretta e dolosa correlazione con la criminalità organizzata, ferma restando la possibilità di richiedere e disporre il sequestro qualora emerga il concreto pericolo che i beni sottoposti ad amministrazione giudiziaria siano dispersi, sottratti o alienati ovvero di ritenga siano frutto di attività illecite o ne costituiscano l’impiego. Nello stesso contesto, il Tribunale, entro la data di scadenza

89) F. BALATO, *La nuova fisionomia delle misure di prevenzione patrimoniali: il controllo giudiziario delle aziende e delle attività economiche di cui all’art. 34-bis Codice antimafia*, in *Diritto penale contemporaneo*, n. 3/2019, reperibile in www.archiviodpc.dirittopenaleuomo.org.

90) Corte di cassazione, sez. V, sent. n. 34526 del 20 luglio 2018, reperibile in www.italgiure.giustizia.it.

dell'amministrazione giudiziaria dei beni o di un eventuale sequestro, delibera la revoca della misura (o la contestuale applicazione del controllo giudiziario di cui all'articolo 34-*bis*) e determina la confisca dei beni sequestrati.

Il "controllo giudiziario", introdotto all'art. 34-*bis* del Codice antimafia⁹¹ con la legge n. 161/2017, prevede che quando l'agevolazione

91) Art. 34-*bis* del Codice antimafia ("Controllo giudiziario delle aziende").

1. *Quando l'agevolazione prevista dal comma 1 dell'articolo 34 risulta occasionale, il tribunale dispone, anche d'ufficio, il controllo giudiziario delle attività economiche e delle aziende di cui al medesimo comma 1, se sussistono circostanze di fatto da cui si possa desumere il pericolo concreto di infiltrazioni mafiose idonee a condizionarne l'attività. Nel caso in cui risultino applicate le misure previste dall'art. 94-*bis*, il tribunale valuta se adottare in loro sostituzione il provvedimento di cui al comma 2, lettera b).*

2. *Il controllo giudiziario è adottato dal tribunale per un periodo non inferiore a un anno e non superiore a tre anni. Con il provvedimento che lo dispone, il tribunale può:*

a) *imporre nei confronti di chi ha la proprietà, l'uso o l'amministrazione dei beni e delle aziende di cui al comma 1 l'obbligo di comunicare al questore e al nucleo di polizia tributaria del luogo di dimora abituale, ovvero del luogo in cui si trovano i beni se si tratta di residenti all'estero, ovvero della sede legale se si tratta di un'impresa, gli atti di disposizione, di acquisto o di pagamento effettuati, gli atti di pagamento ricevuti, gli incarichi professionali, di amministrazione o di gestione fiduciaria ricevuti e gli altri atti o contratti indicati dal tribunale, di valore non inferiore a euro 7.000 o del valore superiore stabilito dal tribunale in relazione al reddito della persona o al patrimonio e al volume d'affari dell'impresa. Tale obbligo deve essere assolto entro dieci giorni dal compimento dell'atto e comunque entro il 31 gennaio di ogni anno per gli atti posti in essere nell'anno precedente;*

b) *nominare un giudice delegato e un amministratore giudiziario, il quale riferisce periodicamente, almeno bimestralmente, gli esiti dell'attività di controllo al giudice delegato e al pubblico ministero.*

3. *Con il provvedimento di cui alla lettera b) del comma 2, il tribunale stabilisce i compiti dell'amministratore giudiziario finalizzati alle attività di controllo e può imporre l'obbligo:*

a) *di non cambiare la sede, la denominazione e la ragione sociale, l'oggetto sociale e la composizione degli organi di amministrazione, direzione e vigilanza e di non compiere fusioni o altre trasformazioni, senza l'autorizzazione da parte del giudice delegato;*

b) *di adempiere ai doveri informativi di cui alla lettera a) del comma 2 nei confronti dell'amministratore giudiziario;*

c) *di informare preventivamente l'amministratore giudiziario circa eventuali forme di finanziamento della società da parte dei soci o di terzi;*

d) *di adottare ed efficacemente attuare misure organizzative, anche ai sensi degli articoli 6, 7 e 24-*ter* del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, e successive modificazioni;*

e) *di assumere qualsiasi altra iniziativa finalizzata a prevenire specificamente il rischio di tentativi di infiltrazione o condizionamento mafiosi.*

4. *Per verificare il corretto adempimento degli obblighi di cui al comma 3, il tribunale può autorizzare gli ufficiali e gli agenti di polizia giudiziaria ad accedere presso gli uffici dell'impresa nonché presso uffici pubblici, studi professionali, società, banche e intermediari mobiliari al fine di acquisire informazioni e copia della documentazione ritenute utili. Nel caso in cui venga accertata la violazione di una o più prescrizioni ovvero ricorrano i presupposti di cui al comma 1 dell'articolo 34, il tribunale può disporre l'amministrazione giudiziaria dell'impresa.*

5. *Il titolare dell'attività economica sottoposta al controllo giudiziario può proporre istanza di revoca. In tal caso il tribunale fissa l'udienza entro dieci giorni dal deposito dell'istanza e provvede nelle forme di cui all'articolo 127 del codice di procedura penale. All'udienza partecipano il giudice delegato, il pubblico ministero e, ove nominato, l'amministratore giudiziario.*

6. *Le imprese destinatarie di informazione antimafia interdittiva ai sensi dell'articolo 84, comma 4, che abbiano proposto l'impugnazione del relativo provvedimento del prefetto, possono richiedere al tribunale competente per le misure di prevenzione l'applicazione del controllo giudiziario di*

richiesta per l'applicazione dell'Amministrazione giudiziaria risulti "occasionale", il Tribunale dispone, anche d'ufficio, il controllo giudiziario delle attività economiche e delle aziende, qualora emergano circostanze di fatto che evidenzino il pericolo concreto di infiltrazioni mafiose che possano condizionarne l'attività. In particolare, nel controllo giudiziario l'agevolazione si caratterizza per l'occasionalità, differenziandosi, in questo modo, da quella stabile e continuativa che determina l'applicabilità dell'art. 34, introducendo una forma di intervento meno invasiva rispetto allo spossessamento gestorio. Nello specifico, il provvedimento che dispone il controllo può, in forma alternativa e graduale:

- imporre oneri informativi della gestione aziendale alle forze di polizia;
- nominare un amministratore giudiziario (che assolve solo funzioni di monitoraggio e non gestorie), il quale riferisce periodicamente, almeno bimestralmente, gli esiti dell'attività di controllo ad un giudice delegato e al Pubblico ministero.

I compiti dell'amministratore giudiziario finalizzati alle attività di controllo sono fissati dal Tribunale, che può imporre all'impresa di:

- non cambiare la sede, la denominazione e la ragione sociale, l'oggetto sociale e la composizione degli organi di amministrazione, direzione e vigilanza;
- non compiere fusioni o altre trasformazioni;
- informare preventivamente l'amministratore giudiziario circa eventuali forme di finanziamento della società da parte dei soci o di terzi;
- assumere qualsiasi altra iniziativa finalizzata a prevenire specificamente il rischio di tentativi di infiltrazione o condizionamento mafiosi, per la cui verifica può autorizzare la polizia giudiziaria ad accedere presso gli uffici dell'impresa nonché presso uffici pubblici, studi professionali, società, banche e intermediari mobiliari, al fine di acquisire informazioni e

cui alla lettera b) del comma 2 del presente articolo. Il tribunale, sentiti il procuratore distrettuale competente, il prefetto che ha adottato l'informazione antimafia interdittiva nonché gli altri soggetti interessati, nelle forme di cui all'articolo 127 del codice di procedura penale, accoglie la richiesta, ove ne ricorrano i presupposti; successivamente, anche sulla base della relazione dell'amministratore giudiziario, può revocare il controllo giudiziario e, ove ne ricorrano i presupposti, disporre altre misure di prevenzione patrimoniali.

7. Il provvedimento che dispone l'amministrazione giudiziaria prevista dall'articolo 34 o il controllo giudiziario ai sensi del presente articolo sospende il termine di cui all'articolo 92, comma 2, nonché gli effetti di cui all'articolo 94. Lo stesso provvedimento è comunicato dalla cancelleria del tribunale al prefetto della provincia in cui ha sede legale l'impresa, ai fini dell'aggiornamento della banca dati nazionale unica della documentazione antimafia di cui all'articolo 96, ed è valutato anche ai fini dell'applicazione delle misure di cui all'articolo 94-bis nei successivi cinque anni.

copia della documentazione ritenuta utile.

In concreto, il controllo giudiziario delle aziende è finalizzato a prevenire la “contaminazione” di imprese sul presupposto di un condizionamento che sia risultato occasionale, ma pericolosamente ripetibile. In tale quadro, il comma 6 dell’art. 34-*bis* introduce la possibilità di disporre il controllo giudiziario su richiesta dell’impresa destinataria di informazione antimafia interdittiva che abbia impugnato il provvedimento, introducendo una forma “intermedia” di “vigilata autorizzazione” a contrarre con la pubblica amministrazione, sottoponendosi volontariamente ad un controllo giudiziario da parte del Tribunale, che, chiaramente, sulla base della relazione dell’amministratore giudiziario, potrà poi revocare il controllo giudiziario ovvero, sussistendone le condizioni, disporre altre misure di prevenzione patrimoniali.

L’istituto, che si inserisce in un complesso equilibrio di fatto e di diritto tra autorità amministrative, giurisdizionali ordinarie e giurisdizionali amministrative, ha dato luogo ad alcune problematiche applicative (potenzialmente distorcenti dell’interdittiva antimafia), tra cui, *in primis*, quella relativa ad una possibile automatica applicazione del controllo giudiziario in seguito alla richiesta di parte, come potrebbe emergere da una interpretazione letterale del testo, ovvero ad una necessaria valutazione del tribunale che vada oltre l’accertamento dei requisiti “legittimanti” la richiesta. Allo stato, per la Corte di cassazione il giudice della prevenzione è comunque chiamato ad accertare che l’ente economico agevoli solo “occasionalmente” l’attività di soggetti sottoposti a misura di prevenzione, non potendo considerarsi “l’accesso al controllo giudiziario” come “un diritto potestativo dell’impresa”, evitando così rischi di doloso sviamento degli effetti dell’interdittiva antimafia⁹².

Ulteriore questione affrontata dalla giurisprudenza amministrativa è stata quella della possibile retroattività degli effetti sospensivi dell’interdittiva antimafia determinati dall’ammissione al controllo giudiziario (potenzialmente incidenti su gare e concorsi pubblici ormai conclusi o assegnati). Sul punto, il Consiglio di Stato ha evidenziato che “il controllo giudiziario che permette la prosecuzione dell’attività imprenditoriale non ha effetti retroattivi e (...) non costituisce un superamento dell’interdittiva, ma in un certo modo ne conferma la sussistenza, con l’adozione di un regime in cui l’iniziativa imprenditoriale può essere ripresa per ragioni di libertà di iniziativa e di garanzia dei posti di lavoro, in un regime limitativo di assoggettamento ad un controllo straordinario”⁹³.

92) Corte di cassazione, sez. V, sent. n. 34526 del 20 luglio 2018, reperibile in www.italggiure.giustizia.it.

93) Consiglio di Stato, sez. V, sent. n. 3268 del 31 maggio 2018, in www.giustizia-amministrativa.it.

2.4. Le misure di prevenzione di carattere amministrativo

Il sistema della prevenzione di carattere amministrativo si prefigge lo scopo, accanto all'aggressione patrimoniale delle mafie, di porre in essere misure ancora più anticipate mediante l'esclusione dal tessuto produttivo di imprese e soggetti legati alla criminalità organizzata. In tale ambito, la legislazione in materia di documentazione antimafia persegue lo specifico obiettivo di tutelare l'ordine pubblico economico e la libera concorrenza tra le imprese sia nei rapporti tra i privati e le pubbliche amministrazioni, mediante lo strumento delle informazioni antimafia, ma anche nei diretti rapporti tra privati, attraverso le comunicazioni antimafia.

Gli obblighi di documentazione antimafia sono previsti nell'articolo 83 del Codice antimafia⁹⁴, in ragione del quale le pubbliche amministrazioni e gli enti pubblici, anche costituiti in stazioni uniche appaltanti, gli enti e le aziende vigilati dallo Stato o da altro ente pubblico e le società o imprese comunque controllate dallo Stato o da altro ente pubblico, nonché i concessionari di lavori o di servizi pubblici, devono acquisire la documentazione antimafia prima di stipulare, approvare o autorizzare i contratti e subcontratti relativi a lavori, servizi e forniture pubblici, ovvero prima di rilasciare o consentire una serie di licenze, autorizzazioni, concessioni, iscrizioni in albi, ecc.

94) Art. 83 del Codice antimafia ("Ambito di applicazione della documentazione antimafia").

1. *Le pubbliche amministrazioni e gli enti pubblici, anche costituiti in stazioni uniche appaltanti, gli enti e le aziende vigilati dallo Stato o da altro ente pubblico e le società o imprese comunque controllate dallo Stato o da altro ente pubblico nonché i concessionari di lavori o di servizi pubblici, devono acquisire la documentazione antimafia di cui all'articolo 84 prima di stipulare, approvare o autorizzare i contratti e subcontratti relativi a lavori, servizi e forniture pubblici, ovvero prima di rilasciare o consentire i provvedimenti indicati nell'articolo 67.*

2. *La disposizione di cui al comma 1 si applica ai contraenti generali di cui all'articolo 176 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, di seguito denominati «contraente generale».*

3. *La documentazione di cui al comma 1 non è comunque richiesta: a) per i rapporti fra i soggetti pubblici di cui al comma 1; b) per i rapporti fra i soggetti pubblici di cui alla lettera a) ed altri soggetti, anche privati, i cui organi rappresentativi e quelli aventi funzioni di amministrazione e di controllo sono sottoposti, per disposizione di legge o di regolamento, alla verifica di particolari requisiti di onorabilità tali da escludere la sussistenza di una delle cause di sospensione, di decadenza o di divieto di cui all'articolo 67; c) per il rilascio o rinnovo delle autorizzazioni o licenze di polizia di competenza delle autorità nazionali e provinciali di pubblica sicurezza; d) per la stipulazione o approvazione di contratti e per la concessione di erogazioni a favore di chi esercita attività agricole o professionali, non organizzate in forma di impresa, nonché a favore di chi esercita attività artigiana in forma di impresa individuale e attività di lavoro autonomo anche intellettuale in forma individuale; e) per i provvedimenti, ivi inclusi quelli di erogazione, gli atti ed i contratti il cui valore complessivo non supera i 150.000 euro.*

3-bis. *La documentazione di cui al comma 1 è sempre prevista nelle ipotesi di concessione di terreni agricoli e zootecnici demaniali che ricadono nell'ambito dei regimi di sostegno previsti dalla politica agricola comune, a prescindere dal loro valore complessivo, nonché su tutti i terreni agricoli, a qualunque titolo acquisiti, che usufruiscono di fondi europei per un importo superiore a 25.000 euro o di fondi statali per un importo superiore a 5.000 euro.*

La documentazione antimafia non è richiesta per:

- i rapporti fra i soggetti pubblici;
- i rapporti fra i soggetti pubblici e quelli aventi funzioni di amministrazione e di controllo, i cui organi rappresentativi sono sottoposti, per disposizione di legge o di regolamento, alla verifica di particolari requisiti di onorabilità;
- il rilascio o rinnovo delle autorizzazioni o licenze di polizia di competenza delle autorità nazionali e provinciali di pubblica sicurezza;
- i provvedimenti, gli atti ed i contratti il cui valore complessivo non supera i 150.000 euro.

La documentazione antimafia è sempre prevista per la concessione di terreni agricoli o zootecnici demaniali che ricadono nell'ambito dei regimi di sostegno previsti dalla politica agricola comunitaria, nonché su tutti i terreni agricoli, a qualunque titolo acquisiti, che usufruiscono di fondi europei per un importo superiore a 25.000 euro⁹⁵ o di fondi statali per un importo superiore a 5.000.

Da un punto di vista soggettivo, la documentazione antimafia deve riferirsi per:

- le imprese individuali, al titolare e al direttore tecnico, ove previsto;
- le associazioni, imprese, società, consorzi e raggruppamenti temporanei di imprese, oltre che al direttore tecnico, ove previsto, anche al legale rappresentante, ai componenti l'organo di amministrazione ovvero ai soci e ai sindaci (in base al tipo di società e alle quote di proprietà);
- i raggruppamenti temporanei di imprese, alle imprese costituenti il raggruppamento anche se aventi sede all'estero, estendendo l'esame anche al coniuge non separato e ai familiari conviventi di maggiore età dei soggetti sottoposti a verifica.

In via preliminare, si osserva che le comunicazioni antimafia, richieste per l'esercizio di qualsiasi attività soggetta ad autorizzazione, concessione, abilitazione, iscrizioni ad albi, Segnalazione Certificata di Inizio Attività ("S.C.I.A.") o anche alla disciplina del silenzio assenso, hanno contenuto vincolato e consistono nell'attestazione che, a carico dei soggetti interessati, non siano state emesse misure di prevenzione definitive. Parallelamente, le informazioni antimafia consistono nell'attestazione della sussistenza o meno di una delle cause di decadenza, sospensione o divieto di cui all'articolo 67 del d.lgs. n. 159/2011 (correlate all'esistenza di un provvedimento di

⁹⁵ Soglia inserita dall'art. 48-*bis* del d.l. n. 152 del 2021, relativo alle misure per l'attuazione del P.N.R.R.

prevenzione definitivo), nonché nell'attestazione della sussistenza o meno di tentativi di infiltrazione mafiosa tendenti a condizionare le scelte o gli indirizzi dell'impresa e, quindi, come detto, si caratterizzano per l'esercizio di una particolare autonomia valutativa nel ponderare il rischio di permeabilità mafiosa da parte del Prefetto, desumibile anche da una serie di "elementi spia", positivizzati, ma non vincolanti per l'apprezzamento che il Prefetto, a fini preventivi, è chiamato a compiere in ordine al rischio di condizionamento mafioso.

2.4.1. La comunicazione e l'informazione antimafia

Ai sensi dell'articolo 84 del Codice antimafia⁹⁶, la comunicazione

96) Art. 84 del Codice antimafia ("Ambito di applicazione della documentazione antimafia").

1. La documentazione antimafia è costituita dalla comunicazione antimafia e dall'informazione antimafia.

2. La comunicazione antimafia consiste nell'attestazione della sussistenza o meno di una delle cause di decadenza, di sospensione o di divieto di cui all'articolo 67.

3. L'informazione antimafia 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.

4. Le situazioni relative ai tentativi di infiltrazione mafiosa che danno luogo all'adozione dell'informazione antimafia interdittiva di cui al comma 3 sono desunte: a) 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; b) dalla proposta o dal provvedimento di applicazione di taluna delle misure di prevenzione; c) salvo che ricorra l'esimente di cui all'articolo 4 della legge 24 novembre 1981, n. 689, dall'omessa denuncia all'autorità giudiziaria dei reati di cui agli articoli 317 e 629 del codice penale, aggravati ai sensi dell'articolo 7 del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 1991, n. 203, da parte dei soggetti indicati nella lettera b) dell'articolo 38 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, anche in assenza nei loro confronti di un procedimento per l'applicazione di una misura di prevenzione o di una causa ostativa ivi previste; d) dagli accertamenti disposti dal prefetto anche avvalendosi dei poteri di accesso e di accertamento delegati dal Ministro dell'interno ai sensi del decreto-legge 6 settembre 1982, n. 629, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 ottobre 1982, n. 726, ovvero di quelli di cui all'articolo 93 del presente decreto; e) dagli accertamenti da effettuarsi in altra provincia a cura dei prefetti competenti su richiesta del prefetto procedente ai sensi della lettera d); f) dalle sostituzioni negli organi sociali, nella rappresentanza legale della società nonché nella titolarità delle imprese individuali ovvero delle quote societarie, effettuate da chiunque conviva stabilmente con i soggetti destinatari dei provvedimenti di cui alle lettere a) e b), con modalità che, per i tempi in cui vengono realizzati, il valore economico delle transazioni, il reddito dei soggetti coinvolti nonché le qualità professionali dei subentranti, denotino l'intento di eludere la normativa sulla documentazione antimafia.

4-bis. La circostanza di cui al comma 4, lettera c), deve emergere dagli indizi a base della richiesta di rinvio a giudizio formulata nei confronti dell'imputato e deve essere comunicata,

antimafia consiste nell'attestazione della sussistenza, o meno, di una delle cause di decadenza, di sospensione o di divieto connesse con l'applicazione di una delle misure di prevenzione personali previste dal Codice antimafia. La comunicazione antimafia, in sostanza, è correlata ad un rischio di permeabilità della criminalità organizzata desunto da una misura di prevenzione personale ed ha un contenuto vincolato, di tipo accertativo, che attesta l'eventuale esistenza di una situazione tipizzata in un provvedimento di prevenzione.

Per espressa previsione normativa, le comunicazioni antimafia hanno efficacia interdittiva rispetto a tutte le iscrizioni e ai provvedimenti autorizzatori, concessori o abilitativi per lo svolgimento di attività imprenditoriali, nonché a tutte le attività soggette a segnalazione certificata di inizio attività e a silenzio assenso.

La comunicazione antimafia è acquisita dai soggetti di cui all'art. 97 del Codice antimafia⁹⁷ in seguito alla consultazione della banca dati nazionale unica, quando non emerge, a carico dei soggetti interrogati, la sussistenza di cause di decadenza, di sospensione o di divieto. In caso contrario, il Prefetto effettua le necessarie verifiche e accerta la corrispondenza dei motivi ostativi emersi dalla consultazione della banca dati nazionale unica alla situazione aggiornata del soggetto sottoposto agli accertamenti: in base all'esito delle verifiche, verrà rilasciata comunicazione antimafia interdittiva o liberatoria (effettuata sulla base della consultazione della banca dati). La comunicazione antimafia ha una validità di sei mesi dalla data dell'acquisizione.

L'“informazione antimafia” consiste nell'attestazione della sussistenza, o meno, di una delle cause di decadenza, di sospensione o di divieto, di cui all'art. 67 (relative ad un provvedimento di prevenzione), nonché nell'attestazione della sussistenza, o meno, di eventuali tentativi di infiltrazione mafiosa, tendenti a condizionare le scelte o gli indirizzi della società o delle imprese interessate. L'informazione antimafia si connota per un contenuto, da un lato, a carattere vincolato, analogo a quello della comunicazione antimafia (l'esistenza di un provvedimento definitivo di prevenzione personale) e, dall'altro, a carattere discrezionale (ravvisandosi tentativi di infiltrazione mafiosa nell'attività di

unitamente alle generalità del soggetto che ha omissso la predetta denuncia, dal procuratore della Repubblica procedente alla prefettura della provincia in cui i soggetti richiedenti di cui all'articolo 83, commi 1 e 2, hanno sede ovvero in cui hanno residenza o sede le persone fisiche, le imprese, le associazioni, le società o i consorzi interessati ai contratti e subcontratti di cui all'articolo 91, comma 1, lettere a) e c) o che siano destinatari degli atti di concessione o erogazione di cui alla lettera b) dello stesso comma 1.

97) Le pubbliche amministrazioni e gli enti pubblici, anche costituiti in stazioni uniche appaltanti, gli enti e le aziende vigilati dallo Stato o da altro ente pubblico e le società o imprese comunque controllate dallo Stato o da altro ente pubblico, nonché i concessionari di lavori o di servizi pubblici.

impresa, desumibili dagli elementi tipizzati nell'art. 84, comma 4, Codice antimafia, o dagli esiti degli accertamenti disposti), idonei a delineare un quadro di elementi concreti da cui risulti che l'attività di impresa possa, anche in modo indiretto, agevolare le attività criminose o esserne in qualche modo condizionata.

I soggetti pubblici e i contraenti generali devono acquisire l'informazione antimafia prima di stipulare, approvare o autorizzare i contratti e subcontratti, ovvero prima di rilasciare o consentire i provvedimenti autorizzatori o concessori di cui all'articolo 67, il cui valore⁹⁸ sia:

- pari o superiore a quello determinato dalla legge in attuazione delle direttive comunitarie in materia di opere e lavori pubblici, servizi pubblici e pubbliche forniture, indipendentemente dai casi di esclusione ivi indicati⁹⁹;
- superiore a 150.000 euro per le concessioni di acque pubbliche o di beni demaniali per lo svolgimento di attività imprenditoriali, ovvero per la concessione di contributi, finanziamenti o agevolazioni su mutuo o altre erogazioni dello stesso tipo per fini imprenditoriali.

In tale ambito, l'eventuale adozione di una informazione interdittiva antimafia da parte del Prefetto estende all'impresa gli stessi effetti delle misure di prevenzione personali, inibendo la contrattazione e le concessioni con soggetti pubblici e *general contractor* (art. 83), ed escludendola dalla partecipazione ad un appalto pubblico (art. 80, co. 2 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, recante "Codice dei contratti pubblici"). In relazione ai tempi di emissione, la richiesta dell'informazione antimafia deve essere effettuata attraverso la banca dati nazionale unica al momento dell'aggiudicazione del contratto, ovvero 30 giorni prima della stipula del subcontratto, e deve essere emessa entro 30 giorni (o 45 nei casi di particolare complessità), trascorsi i quali i pubblici contraenti possono procedere alle stipule o alle autorizzazioni, che saranno comunque revocate qualora poi sopraggiunga l'interdittiva, anche quando il tentativo di infiltrazione mafiosa sia accertato dopo la concessione o l'aggiudicazione del contratto.

Ai fini del rilascio dell'informazione antimafia, il Prefetto verifica l'assenza di cause di decadenza, sospensione o divieto, di cui all'articolo 67, e accerta se risultano elementi dai quali sia possibile inferire la sussistenza di tentativi di infiltrazione mafiosa, desumibili anche da una serie di situazioni

98) È vietato, a pena di nullità, il frazionamento dei contratti, delle concessioni o delle erogazioni compiuto per eludere l'applicazione delle disposizioni sull'informazione antimafia.

99) L'informazione antimafia è sempre richiesta nelle ipotesi di concessione di terreni agricoli demaniali che ricadono nell'ambito dei regimi di sostegno previsti dalla politica agricola comune, a prescindere dal loro valore complessivo, nonché su tutti i terreni agricoli, a qualunque titolo acquisiti, che usufruiscono di fondi europei per un importo superiore a 25.000 euro.

“spia” cui il Codice antimafia già riconosce come una potenziale espressione di condizionamento mafioso. In tale ambito, la giurisprudenza amministrativa ha nel tempo definito gli standard probatori sottesi alle informazioni interdittive, che implicano un pericolo di infiltrazione da valutare secondo un ragionamento induttivo, di tipo probabilistico, che non richiede di attingere un livello di certezza “oltre ogni ragionevole dubbio”, tipico 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 farla ritenere “più probabile che non”¹⁰⁰. In altri termini, le norme sulla prevenzione antimafia non perseguono finalità sanzionatorie o repressive, ma mirano a scongiurare l’infiltrazione mafiosa sulla base di un giudizio probabilistico, ancorandolo a condotte sintomatiche o “a condotta libera”, lasciato al prudente e motivato apprezzamento discrezionale dell’autorità amministrativa quali rivelatori del condizionamento che la mafia può esercitare sull’impresa, anche nei casi in cui il singolo imprenditore sia una vittima o un soggiogato dalla forza dell’organizzazione criminale.

Tale struttura normativa aperta delinea un modello dinamico e aderente alle complesse casistiche correlate agli sviluppi del mercato, alle forme più moderne di criminalità economica e alle sempre più ingegnose metodologie di “mascheramento” adottate dalla criminalità organizzata. In tale contesto, è comunque indicativa la sentenza n. 1743 del 2016 con cui il Consiglio di Stato, sezione III, ha sistemicamente ricostruito una serie di situazioni di fatto, da considerarsi come un elenco aperto e non chiuso, che possono ritenersi indiziarie di un pericolo di condizionamento mafioso e possono quindi essere oggetto dell’esame anche dell’investigatore patrimoniale:

- i complessi intrecci familiari e di affari che, dietro lo schermo di distinte personalità giuridiche, denotano una regia familiare dell’impresa;
- le costanti frequentazioni di soggetti coinvolti in sodalizi criminali o che risultino avere precedenti penali o che, comunque, siano stati presi in considerazione da misure di prevenzione;
- l’assunzione di cariche sociali da parte di meri prestanome (c.d. “teste di legno”);
- l’assenza di strutture, sedi legali con uffici deserti e sedi operative ubicate presso luoghi dove invece hanno sede uffici di altre imprese colpite da informazione interdittiva antimafia;
- presenza sui cantieri di soggetti affiliati alle associazioni mafiose;

100) *Ex multis*, Consiglio di Stato, sez. III, sent. n. 1743 del 2016 e Cons. di Stato, sezione III, sent. n. 758 del 2019, in www.giustizia-amministrativa.it.

- nolo di mezzi esclusivamente da parte di imprese locali gestite dalla mafia;
- subappalti o tacita esecuzione diretta delle opere da parte di altre imprese, gregarie della mafia o colpite da informazione interdittiva antimafia;
- assunzione esclusiva o prevalente, da parte di imprese medio-piccole, di personale avente precedenti penali gravi o comunque contiguo ad associazioni criminali;
- irregolarità o le manomissioni contabili determinate dalla necessità di “camuffare” l’intervento e il tornaconto della mafia nella effettiva esecuzione dell’appalto;
- stati di avanzamento di lavori “gonfiati” o totalmente mendaci;
- utilizzo dei beni aziendali a titolo personale, senza alcuna ragione, da parte di soggetti malavitosi.

2.4.2. Le “White List”

L’art. 52 della legge 6 novembre 2012, n. 190, recante “Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione” ha istituito presso le Prefetture le c.d. “white list”: si tratta elenchi di fornitori, prestatori di servizi ed esecutori di lavori non soggetti a tentativi di infiltrazione mafiosa operanti nei settori esposti maggiormente a rischio¹⁰¹. Nel dettaglio, per tali attività imprenditoriali, la comunicazione e l’informazione antimafia liberatoria è obbligatoriamente acquisita attraverso la consultazione, anche in via telematica, di apposito elenco di fornitori, prestatori di servizi ed esecutori di lavori – istituito presso ogni Prefettura – non soggetti a tentativi di infiltrazione mafiosa. L’iscrizione nell’elenco è disposta dalla Prefettura della Provincia in cui il soggetto richiedente ha la propria sede legale e presuppone un’istruttoria il cui oggetto sostanziale di indagine è il medesimo delle informazioni antimafia. Di fatto, la suddetta iscrizione sanziona l’assenza di motivi ostativi ai fini antimafia, certificata

101) Ai sensi del comma 53 dell’articolo 1, l. n. 190/2012, “Sono definite come maggiormente esposte a rischio di infiltrazione mafiosa le seguenti attività:

- a) trasporto di materiali a discarica per conto di terzi;
- b) trasporto, anche transfrontaliero, e smaltimento di rifiuti per conto di terzi;
- c) estrazione, fornitura e trasporto di terra e materiali inerti;
- d) confezionamento, fornitura e trasporto di calcestruzzo e di bitume;
- e) noli a freddo di macchinari;
- f) fornitura di ferro lavorato;
- g) noli a caldo;
- h) autotrasporti per conto di terzi;
- i) guardiana dei cantieri”.

anche da verifiche periodiche successive all'iscrizione¹⁰². L'iscrizione è valida per dodici mesi dalla data in cui è disposta, salvi gli esiti delle verifiche periodiche.

2.5. Le novità introdotte dal d.l. 152/2021: il contraddittorio e la “prevenzione collaborativa”

In questo quadro generale, il Governo ha adottato il d.l. 6 novembre 2021, n. 152, poi convertito, con modificazioni, dalla legge 29 dicembre 2021, n. 233, introducendo una serie di disposizioni urgenti non solo per l'attuazione del P.N.R.R., ma anche per migliorare e ampliare la prevenzione delle infiltrazioni mafiose. Nel dettaglio, con diretto riferimento alle misure di prevenzione di carattere amministrativo, è stato ulteriormente sottolineato il ruolo del Prefetto quale punto di sintesi per l'adozione di misure di prevenzione partecipate, proporzionate e adeguate all'invasività delle organizzazioni criminali, attraverso l'introduzione:

- di forme obbligatorie di contraddittorio nell'ambito della procedura di emissione delle interdittive antimafia¹⁰³;
- del nuovo istituto della “prevenzione collaborativa”, che si pone quale istituto cerniera tra le misure di prevenzione giudiziale e quelle amministrative¹⁰⁴.

In particolare, per quanto attiene all'introduzione di forme di partecipazione del destinatario nel procedimento di emissione delle interdittive, la novella normativa ricerca un punto di equilibrio tra le opposte esigenze di limitare la conoscenza di un potenziale provvedimento limitativo della facoltà imprenditoriale per evitare pratiche o condotte elusive dei controlli antimafia e quella, pur di rilievo, di consentire la partecipazione del destinatario, che potrebbe fornire utili elementi a chiarire alla stessa autorità procedente la natura dei suoi rapporti con il mondo criminale, riducendo il rischio di compromettere senza motivo l'operatività e la pubblica considerazione di un'impresa. Tale nuova disciplina, tra l'altro, recepisce alcune indicazioni

102) Il Prefetto è tenuto ad iscrivere nella *white list* l'azienda destinataria di informazione interdittiva che abbia impugnato il relativo provvedimento ed ottenuto, dal Tribunale competente per le misure di prevenzione, l'applicazione del controllo giudiziario che sospende gli effetti dell'informazione interdittiva antimafia e favorisce l'adesione dell'impresa a questo strumento consentendole di continuare ad operare nei rapporti con la Pubblica Amministrazione (Circolare n. 11001/119/20 (8)-A del 22 marzo 2018, concernente “Art. 34-*bis* del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159. Problematiche applicative”).

103) Art. 48 del d.l. n. 152 del 2021, che ha sostituito il comma 2-*bis* dell'art. 92 del Codice antimafia.

104) Art. 49 del d.l. n. 152 del 2021, che ha introdotto l'art. 94-*bis* del Codice antimafia.

della giurisprudenza amministrativa, che, pur confermando la piena validità dell'impianto normativo preesistente, aveva tuttavia suggerito, pur con tutte le cautele e particolarità del caso, di favorire una maggior partecipazione dei destinatari dei provvedimenti¹⁰⁵, che inoltre si presenta anche come pragmaticamente funzionale ad una flessione del relativo contenzioso.

In tale contesto, alla previgente possibilità di adottare un'interdittiva senza una fase di contraddittorio (che assumeva solo una forma eventuale laddove il Prefetto avesse ritenuto necessario invitare i soggetti a fornire informazioni), il novellato art. 92 del Codice antimafia¹⁰⁶ prevede che

105) Cons. Stato, sez. III, sentenza n. 4979 del 2020, reperibile in www.giustizia-amministrativa.it.

106) Art. 92 del Codice antimafia ("Procedimento di rilascio delle certificazioni antimafia").

1. Il rilascio dell'informazione antimafia è immediatamente conseguente alla consultazione banca dati nazionale unica quando non emerge, a carico dei soggetti ivi censiti, la sussistenza di cause di decadenza, di sospensione o di divieto di cui all'articolo 67 o di un tentativo di infiltrazione mafiosa di cui all'articolo 84, comma 4. In tali casi l'informazione antimafia liberatoria attestata che la stessa è emessa utilizzando il collegamento alla banca dati.

2. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 91, comma 6, quando dalla consultazione della banca dati nazionale unica emerge la sussistenza di cause di decadenza, di sospensione o di divieto di cui all'articolo 67 o di un tentativo di infiltrazione mafiosa di cui all'articolo 84, comma 4, il prefetto dispone le necessarie verifiche e rilascia l'informazione antimafia interdittiva entro trenta giorni dalla data della consultazione. Quando le verifiche disposte siano di particolare complessità, il prefetto ne dà comunicazione senza ritardo all'amministrazione interessata, e fornisce le informazioni acquisite nei successivi quarantacinque giorni. Il prefetto procede con le stesse modalità quando la consultazione della banca dati nazionale unica è eseguita per un soggetto che risulti non censito.

2-bis. Il prefetto, nel caso in cui, sulla base degli esiti delle verifiche disposte ai sensi del comma 2, ritenga sussistenti i presupposti per l'adozione dell'informazione antimafia interdittiva ovvero per procedere all'applicazione delle misure di cui all'articolo 94-bis, e non ricorrano particolari esigenze di celerità del procedimento, ne dà tempestiva comunicazione al soggetto interessato, indicando gli elementi sintomatici dei tentativi di infiltrazione mafiosa. Con tale comunicazione è assegnato un termine non superiore a venti giorni per presentare osservazioni scritte, eventualmente corredate da documenti, nonché per richiedere l'audizione, da effettuare secondo le modalità previste dall'articolo 93, commi 7, 8 e 9. In ogni caso, non possono formare oggetto della comunicazione di cui al presente comma elementi informativi il cui disvelamento sia idoneo a pregiudicare procedimenti amministrativi o attività processuali in corso, ovvero l'esito di altri accertamenti finalizzati alla prevenzione delle infiltrazioni mafiose. La predetta comunicazione sospende, con decorrenza dalla relativa data di invio, il termine di cui all'articolo 92, comma 2. La procedura del contraddittorio si conclude entro sessanta giorni dalla data di ricezione della predetta comunicazione.

2-ter. Al termine della procedura in contraddittorio di cui al comma 2-bis, il prefetto, ove non proceda al rilascio dell'informazione antimafia liberatoria:

a) dispone l'applicazione delle misure di cui all'articolo 94-bis, dandone comunicazione, entro cinque giorni, all'interessato secondo le modalità stabilite dall'articolo 76, comma 6, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, qualora gli elementi sintomatici dei tentativi di infiltrazione mafiosa siano riconducibili a situazioni di agevolazione occasionale;

b) adotta l'informazione antimafia interdittiva, procedendo alla comunicazione all'interessato entro il termine e con le modalità di cui alla lettera a), nel caso di sussistenza di tentativi di infiltrazione mafiosa. Il prefetto, adottata l'informazione antimafia interdittiva ai sensi della presente lettera, verifica altresì la sussistenza dei presupposti per l'applicazione delle misure di cui all'articolo 32, comma 10, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114 e, in caso positivo, ne informa tempestivamente

il Prefetto, qualora “ritenga sussistenti i presupposti per l’adozione dell’informazione antimafia interdittiva [...], ne dà tempestiva comunicazione al soggetto interessato, indicando gli elementi sintomatici dei tentativi di infiltrazione mafiosa” e assegnando un termine, non superiore a 20 giorni, in cui il soggetto interessato può presentare documenti o chiedere di essere audito. In ogni caso, il contraddittorio può essere limitato:

- in senso assoluto, quando ricorrano particolari esigenze di celerità che impongano l’adozione dell’interdittiva;
- in senso relativo, omettendo la partecipazione di elementi informativi il cui disvelamento sia idoneo a pregiudicare altri procedimenti amministrativi o attività processuali in corso.

La procedura di contraddittorio deve concludersi entro sessanta giorni dalla data di ricezione della comunicazione, termine entro il quale il Prefetto può:

- rilasciare un’informazione antimafia liberatoria;
- disporre l’applicazione delle nuove misure amministrative di prevenzione collaborativa in caso di agevolazione occasionale;
- adottare l’informazione antimafia interdittiva.

Come anticipato, la nuova procedura di emissione delle informazioni interdittive esalta ulteriormente il ruolo del Prefetto, che, chiamato a valutare e ponderare i dati di intelligence sulla contiguità di una impresa alla criminalità organizzata di tipo mafioso con le “controdeduzioni” apportate dal soggetto economico sotto esame, può adottare, con grande anticipo preventivo,

il Presidente dell’Autorità nazionale anticorruzione.

2-quater. Nel periodo tra la ricezione della comunicazione di cui al comma 2-bis e la conclusione della procedura in contraddittorio, il cambiamento di sede, di denominazione, della ragione o dell’oggetto sociale, della composizione degli organi di amministrazione, direzione e vigilanza, la sostituzione degli organi sociali, della rappresentanza legale della società nonché’ della titolarità delle imprese individuali ovvero delle quote societarie, il compimento di fusioni o altre trasformazioni o comunque qualsiasi variazione dell’assetto sociale, organizzativo, gestionale e patrimoniale delle società e imprese interessate dai tentativi di infiltrazione (mafiosa possono) essere oggetto di valutazione ai fini dell’adozione dell’informazione interdittiva antimafia.

3. Decorso il termine di cui al comma 2, primo periodo, ovvero, nei casi di urgenza, immediatamente, i soggetti di cui all’articolo 83, commi 1 e 2, procedono anche in assenza dell’informazione antimafia. I contributi, i finanziamenti, le agevolazioni e le altre erogazioni di cui all’articolo 67 sono corrisposti sotto condizione risolutiva e i soggetti di cui all’articolo 83, commi 1 e 2, revocano le autorizzazioni e le concessioni o recedono dai contratti, fatto salvo il pagamento del valore delle opere già eseguite e il rimborso delle spese sostenute per l’esecuzione del rimanente, nei limiti delle utilità conseguite.

4. La revoca e il recesso di cui al comma 3 si applicano anche quando gli elementi relativi a tentativi di infiltrazione mafiosa siano accertati successivamente alla stipula del contratto, alla concessione dei lavori o all’autorizzazione del subcontratto.

5. Il versamento delle erogazioni di cui all’articolo 67, comma 1, lettera g), può essere in ogni caso sospeso fino alla ricezione da parte dei soggetti richiedenti di cui all’articolo 83, commi 1 e 2, dell’informazione antimafia liberatoria.

anche rispetto alle misure di prevenzione di carattere giudiziale, una serie di provvedimenti che, con gradualità, si sostanziano in differenti punti di equilibrio tra la salvaguardia del circuito economico e il recupero di quelle realtà imprenditoriali sostanzialmente estranee dal circuito criminale, ma che ne potrebbero subire gli effetti in relazione al luogo di svolgimento delle attività e alla capacità di penetrazione dei relativi gruppi criminali. Inoltre, la funzione di sintesi rimessa all'autorità prefettizia consente, fuori dei casi di urgenza, di adeguare i propri provvedimenti anche in termini di possibile contenzioso amministrativo, sostenendoli con una motivazione più coerente con le indicazioni derivanti dalle informazioni investigative e quelle fornite dal destinatario del provvedimento.

La seconda e forse più significativa novità è l'istituto della "prevenzione collaborativa", strumento¹⁰⁷ di grande duttilità che consente al Prefetto, in via

107) Art. 94-bis del Codice antimafia ("Misure amministrative di prevenzione collaborativa applicabili in caso di agevolazione occasionale").

1. Il prefetto, quando accerta che i tentativi di infiltrazione mafiosa sono riconducibili a situazioni di agevolazione occasionale, prescrive all'impresa, società o associazione interessata, con provvedimento motivato, l'osservanza, per un periodo non inferiore a sei mesi e non superiore a dodici mesi, di una o più delle seguenti misure:

a) adottare ed efficacemente attuare misure organizzative, anche ai sensi degli articoli 6, 7 e 24-ter del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, atte a rimuovere e prevenire le cause di agevolazione occasionale;

b) comunicare al gruppo interforze istituito presso la prefettura competente per il luogo di sede legale o di residenza, entro quindici giorni dal loro compimento, gli atti di disposizione, di acquisto o di pagamento effettuati, gli atti di pagamento ricevuti, gli incarichi professionali conferiti, di amministrazione o di gestione fiduciaria ricevuti, di valore non inferiore a 5.000 euro o di valore superiore stabilito dal prefetto, sentito il predetto gruppo interforze, in relazione al reddito della persona(o al patrimonio e al volume di affari dell'impresa;

c) per le società di capitali o di persone, comunicare al gruppo interforze i finanziamenti, in qualsiasi forma, eventualmente erogati da parte dei soci o di terzi;

d) comunicare al gruppo interforze i contratti di associazione in partecipazione stipulati;
e) utilizzare un conto corrente dedicato, anche in via non esclusiva, per gli atti di pagamento e riscossione di cui alla lettera b), nonché per i finanziamenti di cui alla lettera c), osservando, per i pagamenti previsti dall'articolo 3, comma 2, della legge 13 agosto 2010, n. 136, le modalità indicate nella stessa norma.

2. Il prefetto, in aggiunta alle misure di cui al comma 1, può nominare, anche d'ufficio, uno o più esperti, in numero comunque non superiore a tre, individuati nell'albo di cui all'articolo 35, comma 2-bis, con il compito di svolgere funzioni di supporto finalizzate all'attuazione delle misure di prevenzione collaborativa. Agli esperti di cui al primo periodo spetta un compenso, determinato con il decreto di nomina, non superiore al 50 per cento di quello liquidabile sulla base dei criteri stabiliti dal decreto di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 4 febbraio 2010, n. 14. Gli oneri relativi al pagamento di tale compenso sono a carico dell'impresa, società o associazione.

3. Le misure di cui al presente articolo cessano di essere applicate se il tribunale dispone il controllo giudiziario di cui all'articolo 34-bis, comma 2, lettera b). Del periodo di loro esecuzione può tenersi conto ai fini della determinazione della durata del controllo giudiziario.

4. Alla scadenza del termine di durata delle misure di cui al presente articolo, il prefetto, ove accerti, sulla base delle analisi formulate dal gruppo interforze, il venir meno dell'agevolazione occasionale e l'assenza di altri tentativi di infiltrazione mafiosa, rilascia un'informazione

amministrativa, qualora ritenga che l'infiltrazione mafiosa sia riconducibile a situazioni di agevolazione occasionale:

– di prescrivere all'impresa, per un periodo tra 6 e 12 mesi, una serie di oneri informativi e di misure di controllo idonee a monitorare, con maggior o minor puntualità, le attività del soggetto economico. Tra queste si segnalano, ad esempio:

- l'adozione e l'attuazione di misure organizzative atte a rimuovere e prevenire le cause di agevolazione occasionale;

- la comunicazione al gruppo interforze, istituito presso la Prefettura competente per il luogo di sede legale o di residenza, entro quindici giorni dal loro compimento, degli atti di valore non inferiore 5.000 euro;

- la comunicazione, nel caso di società di capitali o di persone, al gruppo interforze di eventuali forme di finanziamento da parte dei soci o di terzi;

- l'utilizzazione di un conto corrente dedicato, anche in via non esclusiva, per gli atti di disposizione e riscossione;

- l'osservanza di modalità di tracciamento dei flussi finanziari;

– di nominare fino a tre esperti per svolgere funzioni di supporto finalizzate all'attuazione delle misure di prevenzione collaborativa.

Scaduto il termine di durata delle suddette misure, il Prefetto, sulla base delle analisi del gruppo interforze, può rilasciare un'informazione liberatoria o interdittiva (comunque adottabile anche nel corso della "prevenzione collaborativa").

Il nuovo istituto è stato oggetto di specifico approfondimento da parte del Prefetto Bruno Frattasi, attuale Capo di Gabinetto del Ministro dell'interno, che, lo scorso 4 maggio 2022, nel corso di una tavola rotonda¹⁰⁸, organizzata presso la Scuola di Perfezionamento per le Forze di Polizia, nel corso del proprio intervento, dal titolo "Le recenti modifiche al codice antimafia", ha evidenziato che «la nuova misura viene, *in primis*, a corrispondere a un'esigenza di gradazione dell'intervento cautelare del Prefetto, il quale, ante novella, in presenza di elementi che non deponessero con evidenza per una cronica situazione infiltrativa, indice di un asservimento dell'operatore economico agli interessi mafiosi, bensì per una forma di compromissione meno netta e più marginale dell'impresa, sarebbe stato

antimafia liberatoria ed effettua le conseguenti iscrizioni nella banca dati nazionale unica della documentazione antimafia.

5. Le misure di cui al presente articolo sono annotate in un'apposita sezione della banca dati di cui all'articolo 96, a cui è precluso l'accesso ai soggetti privati sottoscrittori di accordi conclusi ai sensi dell'articolo 83-bis, e sono comunicate dal prefetto alla cancelleria del tribunale competente per l'applicazione delle misure di prevenzione.

108) Tavola rotonda concernente le "Misure interdittive antimafia".

comunque “tenuto” ad adottare l’interdittiva, non avendo alcuna alternativa se non quella, impraticabile, dell’informazione liberatoria».

Da un punto di vista pratico, le misure adottabili dal Prefetto con la prevenzione collaborativa sono assimilabili a quelle che può disporre l’autorità giudiziaria con il controllo giudiziario delle aziende, che presentano un comune obiettivo di controllo e “recupero” dell’impresa a rischio di infiltrazione. La descritta finalità di *self cleaning* è stata, altresì, sottolineata dal Prefetto Frattasi, che, nel citato intervento, ha evidenziato come «tra le misure oggetto di prescrizione figurano anche (ed è la prima delle misure indicate dal legislatore) l’adozione di un modello organizzativo che possa svolgere, attraverso il filtro di presidi legalitari, un’efficace azione deterrente, nel senso di prevenire l’insorgenza di situazioni potenzialmente infiltrative, ma anche capace di assolvere a una finalità “curativa”, cioè di rimuovere la causa di agevolazione occasionale riscontrata in sede di accertamento antimafia».

Da un punto di vista complessivo, esaminando il novellato quadro del contrasto antimafia, lo strumentario normativo si è quindi arricchito di una nuova forma di cooperazione tra impresa e autorità amministrativa, introducendo un “controllo amministrativo” che, in caso di esito positivo, anticipa e sostituisce il controllo giudiziario, e in caso di insuccesso ne ritarda o ne rende solo eventuale l’applicazione¹⁰⁹. La vicinanza tra le misure di collaborazione preventiva e il controllo giudiziario risulta peraltro confermata dalle disposizioni con cui il legislatore ha definito i rapporti tra questi due istituti, con riferimento alla possibilità, qualora il Tribunale disponga il controllo giudiziario di un’impresa sottoposta a prevenzione collaborativa, di tener conto del periodo di esecuzione della misura amministrativa nella determinazione della durata di quella giudiziaria.

In particolare, la disciplina complessiva della prevenzione antimafia sembra spostarsi da una posizione più autoritaria ad una più partecipata, che privilegi uno scambio informativo e una disponibilità al controllo finalizzato alla trasparenza ed al recupero delle attività economiche, come evidenziabile anche dall’introduzione della possibilità di richiedere il controllo giudiziario in caso di impugnativa dell’interdittiva antimafia, di cui si è già parlato nel precedente paragrafo 2.3.5.

109) M. VULCANO, *Le modifiche del decreto legge n. 152/2021 al Codice antimafia: il legislatore punta sulla prevenzione amministrativa e sulla compliance 231 ma non risolve i nodi del controllo giudiziario*, 2021, in www.giurisprudenzapenale.com.

2.6. Le recenti modifiche alla disciplina generale degli appalti pubblici

Dopo aver delineato quali sono i livelli dei presidi antimafia esistenti (in termini di misure di sicurezza patrimoniali, misure di prevenzione giudiziali e amministrative) e aver descritto i recenti interventi normativi per una prevenzione amministrativa più ampia e più rapida su tutti i possibili scenari (favorendo un contraddittorio chiarificatore e l'adozione amministrativa di forme di controllo che non blocchino completamente le imprese che possono avere avuto contatti, magari anche occasionali o inconsapevoli, con la criminalità organizzata), per una più compiuta visione sul rischio dell'inserimento di imprese connotate da infiltrazione mafiosa nell'acquisizione formalmente legale dei fondi del P.N.R.R., è opportuno evidenziare alcune novità introdotte dal c.d. decreto Semplificazioni *bis* 2021¹¹⁰, che, in un'ottica di snellimento delle procedure per la realizzazione dei progetti (soprattutto per evitare la perdita dei finanziamenti unionali, vincolati a precise scadenze), può agevolare l'inserimento di imprese controllate dalla criminalità organizzata.

In particolare, di maggior rilievo sia per gli organi di polizia territoriali, primi recettori informativi di possibili infiltrazioni, che per l'investigatore patrimoniale, si segnala l'introduzione di:

– misure di semplificazione in materia di affidamento dei contratti pubblici, consentendo, per i progetti P.N.R.R.¹¹¹:

- l'adozione della procedura negoziata quando i termini ordinari dei contratti possono compromettere la realizzazione del progetto, evitando il bando di gara e rivolgendosi ad un numero limitato di operatori;

- la possibilità di non presentare, dopo gli studi di fattibilità, il progetto esecutivo con i costi e il cronoprogramma dei lavori.

– modifiche alla disciplina del subappalto, ove è stato eliminato il limite del 30% dell'opera (affidando alle stazioni appaltanti l'onere di indicare nei documenti di gara i lavori che devono essere svolti esclusivamente dall'aggiudicatario) ed è stato sospeso il divieto di appalto integrato (affidamento ad uno stesso soggetto della progettazione e dell'esecuzione dell'opera), ma è stata introdotta la responsabilità solidale del contraente principale e del subappaltatore nei confronti della stazione appaltante, in relazione alle prestazioni oggetto del contratto di subappalto¹¹².

110) D.l. 31 maggio 2021, n. 77 (c.d. "Semplificazioni *bis*"), convertito in legge 29 luglio 2021, n. 108, recante: "Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure".

111) Art. 48 del decreto c.d. "Semplificazioni *bis*" 2021.

112) Artt. 49 e 52 del decreto c.d. "Semplificazioni *bis*" 2021.

- modifiche all'affidamento diretto, consentito sino al 31 dicembre 2023 per lavori di importo inferiore a 150.000 euro¹¹³;
- semplificazione delle verifiche antimafia, sintetizzabili in:
 - 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 di 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;
 - introduzione dei 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 privati¹¹⁴, cercando 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.

2.7. Le collaborazioni attive, in chiave preventiva, dell'Autorità nazionale anticorruzione e della Corte dei conti

L'approvazione da parte della Commissione europea del Piano nazionale di ripresa e resilienza rappresenta una pietra miliare nel passaggio ad una fase di coerente pianificazione dei molti interventi necessari per fare uscire l'economia italiana dalla stagnazione degli ultimi decenni ed avviarla verso un rapido sviluppo.

Al riguardo, si evidenzia che secondo le autorità comunitarie restano solo alcuni dubbi sulla congruità dei costi indicati per le diverse misure, pur nella consapevolezza che è difficile stabilire ex ante per tutti i Paesi quale sia il loro giusto livello in rapporto a criteri di efficienza ed efficacia.

Uno dei costi di difficile quantificazione è proprio l'impatto che due patologie che affliggono da sempre la spesa pubblica italiana, mediante l'inquinamento del mercato e della pubblica amministrazione, possono avere sulla dimensione dei costi di realizzazione degli investimenti pubblici, ovvero

113) Art. 51 del decreto c.d. "Semplificazioni *bis*" 2021.

114) Art. 51 del decreto Semplificazioni *bis* 77/2021, che ha introdotto l'articolo 83-*bis* del Codice antimafia.

l'infiltrazione da parte delle organizzazioni criminali, ormai radicata su tutto il territorio nazionale e la corruzione¹¹⁵.

Al riguardo, il Ministro dell'interno, Luciana Lamorgese¹¹⁶, lo scorso ottobre 2021, ha richiamato la necessità di far “recepire ai territori che devono avere fiducia nelle istituzioni”, affermando che “Lo Stato c'è e ci sarà”, in quanto presidia tutte le articolazioni, le tappe e le strettoie del P.N.R.R. Nello specifico, con riferimento agli “antidoti” predisposti per contrastare il rischio di infiltrazioni criminali nel sistema di spesa dei fondi europei, ha aggiunto che sono stati già sottoscritti “dei protocolli di legalità con SACE e Cassa depositi e prestiti per le imprese di maggiori dimensioni e abbiamo dato la possibilità anche ai privati di accedere alla Banca dati nazionale antimafia per verificare se i soggetti con cui sono in rapporti hanno problemi legati alla criminalità. Inoltre, stiamo mettendo in campo ulteriori modifiche al Codice antimafia per rendere ancora più stringenti i controlli”¹¹⁷.

115) Negli anni successivi all'adozione della legge 190/2012, c.d. anticorruzione, ci sono stati diversi tentativi di ridefinire la corruzione, ampliandone il senso e l'ambito di riferimento. In particolare, il Piano Nazionale Anticorruzione nel 2013 stabiliva che: “Il concetto di corruzione deve essere inteso in senso lato, come comprensivo delle varie situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontri l'abuso da parte di un soggetto del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati. Le situazioni rilevanti sono, quindi, evidentemente più ampie della diverse fattispecie penalistiche, che, come noto, sono disciplinate negli artt. 318 e ss. c.p., e sono tali da comprendere non solo l'intera gamma dei delitti contro la pubblica amministrazione disciplinati nel Titolo II, Capo I, del codice penale, ma anche le situazioni in cui – a prescindere dalla rilevanza penale – venga in evidenza un malfunzionamento dell'Amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite”. Questo approccio era sicuramente funzionale ad evitare sovrapposizioni all'interno del sistema pubblico: le Autorità Giudiziarie si occupano del perseguimento dei reati, mentre le singole Pubbliche Amministrazioni si occupano dei malfunzionamenti derivanti da un uso distorto del potere pubblico o da un inquinamento esterno dell'azione amministrativa. Nei successivi Piani Nazionali, l'Anac ha cercato di descrivere sempre meglio questo malfunzionamento corruttivo, spostando il focus, nel 2015, sulla interferenza degli interessi privati nelle decisioni pubbliche: un fenomeno che chiama in causa il conflitto di interessi, ma che all'epoca è stato qualificato con le locuzioni mala gestio o maladministration. Nel Piano Nazionale Anticorruzione (PNA) del 2019, infine, l'Anac ha chiarito quale interesse generale deve essere particolarmente tutelato dalle strategie di prevenzione: esse devono “identificare le misure organizzative volte a contenere il rischio di assunzione di decisioni non imparziali”. Il malfunzionamento corruttivo si sostanzia in una rovinosa caduta dell'imparzialità.

116) F.G. GIOFFREDI, *Intervista del nuovo Quotidiano di Puglia al ministro Lamorgese*, Lecce, 10 ottobre 2021.

117) F.G. GIOFFREDI, “*Intervista del nuovo quotidiano...*”, cit., in breve, la fonte indicata nella nota 116, il Ministro dell'interno ha aggiunto che “Bisogna poi tenere conto dell'attività di prevenzione delle forze di polizia, o delle interdittive antimafia che le Prefetture stanno portando avanti con grande determinazione, ad oggi sono circa 1.400 sul territorio nazionale nei primi nove mesi. Insomma: attività di prevenzione, che è la preconditione dello sviluppo, e repressione”; inoltre, con riferimento al timore dei “territori” e degli enti locali da un lato di restare ai margini della *governance* del P.N.R.R. e dall'altro di non avere personale adeguato alla sfida, per numeri e competenza, il Ministro ha affermato che “I Comuni hanno circa 12

In tale contesto, si evidenzia come il P.N.R.R. dedichi particolare attenzione al problema del potenziamento delle strutture amministrative, nonché all'azione di contrasto sul territorio da parte delle autorità giudiziarie, richiedendo il rafforzamento di tutta la filiera dei controlli, nonché della necessità di assicurare la piena tracciabilità dei flussi finanziari della spesa. A tal proposito, si richiama, inoltre, il ricorso all'applicazione dei protocolli di legalità, senza introdurre sostanziali elementi di novità sulle modalità dell'azione concreta di contrasto dell'illegalità negli appalti¹¹⁸.

Infatti, secondo tale impostazione, al fine di non appesantire ulteriormente le procedure amministrative con nuove prescrizioni, in linea con l'esigenza di semplificare e dare speditezza all'attuazione degli interventi, per assicurare l'efficacia delle misure già in essere, considerate sostanzialmente adeguate, è stato previsto soltanto l'incremento delle risorse umane destinate alle attività di tutela e salvaguardia delle risorse impiegate.

Tuttavia, la posta in gioco è notevole, perché comprende ben 62 miliardi di investimenti pubblici per realizzare 101 opere, che per il 56% si concentrano nelle aree del Mezzogiorno, proprio quelle che appaiono le più esposte ai rischi ed i segnali più recenti che provengono da alcune importanti Istituzioni pubbliche, quali l'Anac, la Guardia di Finanza e la D.I.A., mostrano quanto le due patologie siano gravi ed insidiose, al punto da richiedere un'azione mirata e molto più consistente di quanto inizialmente programmato.

Un quadro molto dettagliato del rischio rappresentato dalla corruzione¹¹⁹ è stato tracciato dall'Anac¹²⁰ secondo la quale il fenomeno non è facilmente tracciabile, perché si basa sull'occultamento di pratiche illegali o illecite, volte all'arricchimento personale a scapito del bene collettivo.

miliardi da spendere, ci sono circa 60 mila progetti sull'intero territorio: daremo loro una mano perché possano essere efficienti e rapidi. Molto spesso non hanno le professionalità giuste e il personale necessario, vero. Bene ha fatto il Ministro Brunetta a procedere con i bandi per le assunzioni. Spesso poi gli enti locali hanno le risorse, ma non possono spendere perché "stretti" nel Patto di stabilità, tra lacci e vincoli. Ma è un problema che abbiamo anche nelle Amministrazioni statali".

118) S. ZECCHINI, *P.N.R.R., la grande opportunità contro mafie e corruzione*, su www.formiche.net, 26 giugno 2021.

119) Le misurazioni più note a livello internazionale, come quelle di *Transparency International*, si fondano su opinioni e percezioni piuttosto che su dati reali e forniscono un giudizio non lusinghiero per il nostro Paese, che viene collocato, infatti, in coda alle grandi economie europee (nella classifica di minore diffusione della percezione di corruzione: 52 su 180), anche se si registra un deciso miglioramento nell'ultimo decennio. L'Anac, invece, tenta di misurare il fenomeno attraverso "indicatori oggettivi" (alcuni dati sono tratti dall'attività di vigilanza della stessa Autorità e quindi per sé stessi selezionati a fini indicativi), desunti dalle attività degli enti responsabili dell'assegnazione e gestione dei contratti pubblici.

120) AUTORITÀ NAZIONALE ANTICORRUZIONE, *Relazione sull'attività svolta dall'Autorità nel corso del 2020*, Camera dei Deputati, 18 giugno 2021.

Di particolare interesse, in questa sede, è la metodologia che è stata sviluppata per quantificare i rischi di corruzione, facendo ricorso a tutte le tecniche statistiche e digitali per mappare le aree più esposte sia a livello territoriale, sia rispetto alle fasi di un procedimento di assegnazione di appalti o commesse. In particolare, la predetta autorità ha costruito un sistema di indicatori, basati sulla “Banca dati nazionale dei contratti pubblici”, che riguardano tutte le zone del Paese e sono integrati da altri rilevamenti sulle condizioni di contesto per individuare anomalie negli andamenti territoriali rispetto a quelli complessivi¹²¹.

In particolare, tali indicatori misurano l’incidenza del rischio di corruzione, sul totale per i contratti aggiudicati, secondo i seguenti criteri:

- “offerta economicamente più vantaggiosa”, per quelli con procedure negoziate e per quelli aggiudicati e modificati a causa di varianti;
- divario, per ciascun appaltante, del “costo medio effettivo” e “tempo medio di completamento” del contratto rispetto a quelli preventivati;
- incidenza delle gare in cui ha partecipato una sola offerta, o in cui sono state escluse tutte le offerte tranne una;
- inadempimento degli obblighi di comunicazione alla Banca dati delle gare e delle aggiudicazioni;
- durata delle pubblicazioni dei bandi;
- grado di concentrazione delle aggiudicazioni ad una stessa impresa;
- durata relativa del processo di valutazione delle offerte.

Dall’analisi di contesto territoriale effettuata mediante l’applicazione di un indice sintetico, costituito dall’insieme degli indicatori sopra elencati, è emerso che tutte le zone del Centro-Sud e delle Isole presentano un rischio ben più elevato di quelle del Centro-Nord.

Pertanto, considerato che poco meno della metà degli investimenti pubblici sono destinati al Mezzogiorno è evidente che per ottenere efficienza ed efficacia di spesa non sono sufficienti gli interventi consueti su cui si appoggia il P.N.R.R., ma bisogna prevedere un piano di vigilanza rafforzata *ad hoc*.

L’altro fattore di rischiosità è legato all’invasione delle organizzazioni criminali, che non appare aver subito sostanziali ridimensionamenti, neanche durante la crisi economica, come testimoniano gli ultimi rapporti, relativi al 2020,

121) Su questa base l’Autorità ipotizza che si possa stimare l’inclinazione alla corruzione nei vari territori ed individuare la presenza di fattori particolari che contrastino con la precedente indicazione. Le condizioni del contesto territoriale sono ampie, abbracciando non solo l’economia, ma il lavoro, l’istruzione, il capitale sociale, l’ambiente e la criminalità.

sulle attività repressive svolte dalla Guardia di Finanza¹²² e dalla D.I.A.¹²³.

È facile immaginare, quindi, quanto più intensa dovrebbe essere l'attività di contrasto quando si entrerà nel pieno della realizzazione del programma di opere pubbliche, nella considerazione dei significativi livelli che raggiungerà la spesa pubblica per attuare gli interventi previsti dal P.N.R.R.

In particolare, secondo quanto evidenziato dalla D.I.A.¹²⁴, che affronta il delicato tema della turbativa dei processi di aggiudicazione dei contratti pubblici, che assume una rilevanza centrale nel quadro dell'attuazione del P.N.R.R., una modalità recentemente impiegata dalla criminalità organizzata per infiltrarsi nella realizzazione delle opere pubbliche, è quella della partecipazione a consorzi di imprese, mentre quella tradizionale consiste nello sfruttare i subappalti, i noli, la fornitura di materiali ed i trasporti, annullando la concorrenza.

La completa digitalizzazione delle gare, coerentemente con il piano di digitalizzazione della P.A. finanziato dal P.N.R.R., è uno dei rimedi suggeriti dalla D.I.A. per contrastare le infiltrazioni mafiose, in quanto digitalizzando i connessi procedimenti amministrativi avrebbe il vantaggio di renderli più rapidi e snelli delle alternative e più facilmente monitorabili, anche se tale modalità non sembra essere del tutto risolutiva delle patologie in argomento, specialmente nella fase successiva della gestione dell'appalto.

La tracciabilità digitale dei soli passaggi in una filiera non garantisce che il risultato sia indenne nella sostanza da inquinamenti, in quanto non può assicurare la congruità e la correttezza dei contenuti, in analogia a quanto si osserva nell'impiego della tecnica della *blockchain*¹²⁵.

122) Oltre alle frodi nella spesa previdenziale, sanitaria e di assistenza pubblica, ha rilevato appalti irregolari del valore di oltre 5 miliardi, ha denunciato 3.525 persone per reati attinenti a corruzione, appalti e altri atti a danno della P.A., ed ha ottenuto il sequestro di beni per 284 milioni. Per il contrasto alle mafie, ha provveduto a eseguire sequestri per 1,5 miliardi e ne ha proposto altri per 2,2 miliardi.

123) Direzione Investigativa Antimafia, Relazione semestrale inviata al Parlamento in relazione al secondo semestre 2020, Roma, settembre 2021. Nello specifico, si è evidenziato che il ricorso alle certificazioni antimafia è risultato in crescita nel primo semestre del 2020, col risultato dell'emissione di 384 interdizioni di imprese, che si concentrano per oltre il 72% nell'area del Mezzogiorno. Inoltre, si è sottolineato che se da una parte le attività di estorsione, traffico di droga e le altre tradizionali hanno subito una riduzione a causa delle restrizioni sanitarie, dall'altra parte l'infiltrazione nell'economia legale e nella P.A. si è accentuata particolarmente, attraverso la corruzione e col riciclaggio di denaro sporco. Infine, si è posto in risalto come siano aumentate le segnalazioni di operazioni sospette nella movimentazione di fondi, nonché come la semplificazione delle procedure per l'assegnazione rapida degli aiuti alle imprese colpite dal lockdown abbia creato nuove opportunità d'inserimento di soggetti criminali per la carenza di controlli.

124) Si veda la nota precedente.

125) La *blockchain*, letteralmente "catena di blocchi", è una struttura dati condivisa e "immutabile". È definita come un registro digitale le cui voci sono raggruppate in "blocchi", concatenati in

Nel P.N.R.R., inoltre, non si chiarisce come affrontare i problemi nella fase di esecuzione delle opere, fino al completamento dei relativi contratti, ben consapevoli che le organizzazioni criminali non si limitano alla sola fase di aggiudicazione, ma colpiscono le imprese aggiudicatrici anche durante lo svolgimento dei lavori, soprattutto se le imprese sotto il loro controllo sono state escluse.

Non sono mancati, infatti, nel passato casi di attacchi a fini estorsivi condotti contro le maestranze o contro le attrezzature dei cantieri, fino al punto di indurre all'abbandono dell'appalto da parte dell'impresa assegnataria o di determinare indebite maggiorazioni dei costi compensate con l'abbassamento della qualità delle opere.

I fenomeni corruttivi ed i comportamenti mafiosi, inoltre, possono inquinare la verifica della rispondenza dei lavori ai requisiti previsti nei contratti pubblici, col risultato che dopo pochi anni le opere palesano un eccessivo degrado e difetti di esecuzione.

Prevenire e contrastare le distorsioni dei fondi destinati agli investimenti pubblici per effetto della corruzione e delle mafie è un'opera complessa, purtroppo non contemplata nel P.N.R.R., che richiede la previsione un piano articolato e specifico, con l'impiego di idonee risorse, mediante anche il necessario coordinamento di diverse istituzioni, nonché di sanzioni veramente deterrenti per i funzionari pubblici.

Al riguardo, l'Anac ha osservato come l'arma migliore sia quella di diffondere nella società la cultura della legalità, selezionando i quadri della P.A. esclusivamente sulla base del merito e delle competenze, nonché di premiare l'efficienza, instillando la cura del bene pubblico come obiettivo prioritario dell'attività di chi è chiamato a gestire la cosa pubblica, pur nella consapevolezza che tali fattori, in grande penuria specialmente nel Mezzogiorno, richiedono tempi lunghi di attuazione.

Pertanto, nell'attesa che attecchiscano è necessario, nel breve termine, integrare il P.N.R.R. con una strategia *ad hoc* sotto il profilo sia della prevenzione, sia del contrasto.

Il fenomeno della corruzione, come è noto, caratterizza ormai il contesto giuridico ed istituzionale degli ultimi anni, che ne risulta gravemente pervaso, oltre ad essere segnato dalle crisi economiche e dagli effetti della pandemia, così come emerge dal *Corruption Perception Index* di *Transparency International*¹²⁶, che, nel 2020, collocava l'Italia al 52° posto della classifica

ordine cronologico, e la cui integrità è garantita dall'uso della crittografia.

126) A partire dal 1995 Transparency International ha elaborato quello che ad oggi è l'indice che gode di maggior celebrità: il CPI (Corruption Perception Index). La sua fama deriva dalle capacità

generale, dopo che, negli anni precedenti, si era registrato un significativo “cambio di passo” che aveva fatto avanzare l’Italia dal 60° al 51° posto della suddetta classifica generale¹²⁷.

Nonostante non siano mancati tentativi anche a carattere istituzionale¹²⁸ di sottovalutarne la portata e di sminuirne la pervasività, è necessario sottolineare come sia del tutto sterile contestare le metodologie percettive, laddove vengano utilizzate al fine di definire le strategie di prevenzione per limitare gli impatti del fenomeno corruttivo.

Infatti, anche se ammettessimo che si tratti di metodi poco validi per misurare la corruzione, la comprensione delle motivazioni per le quali il livello percepito di corruzione da parte degli analisti internazionali sia così

di sintesi delle principali *surveys* socioeconomiche tant’è vero che spesso viene indicato anche come un *poll of polls* (rilevazione sulle rilevazioni). Ogni anno sono coinvolti nella misurazione circa 175 Paesi al mondo a cui sarà attribuito un punteggio che oscilla da 0 (massima corruzione) a 10 (assenza di corruzione). In base ai punteggi prenderà vita la classifica con valutazioni, questa volta, espresse in centesimi (da zero corruzione massima, a 100 corruzione nulla) da qui la tipica tripartizione tra i tre livelli di corruzione percepita: alta, media e bassa. Si veda sul punto J. GAGLIARDI, *La misurazione della corruzione: tra attualità e prospettive nell’esperienza italiana*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, spec. 12 ss.

127) Cfr. www.transparency.org. Nel 2020 l’Italia è ridiscesa al 52° posto, forse anche a causa degli effetti della pandemia perché, come si legge nel report di Transparency International, relativo al 2020, quella causata dal Covid-19 “non è solo una crisi sanitaria ed economica. È una crisi di corruzione”. Al riguardo, si evidenziano i significativi progressi dell’Italia sul versante della prevenzione e contrasto alla corruzione, “evidenziati anche dagli innumerevoli e nient’affatto scontati riconoscimenti ricevuti in questi anni dalle organizzazioni internazionali (Commissione europea, Consiglio d’Europa, Ocse, Osce, Fondo monetario) e dal significativo miglioramento nelle classifiche di settore”. Il reale spartiacque nelle strategie di contrasto ai fenomeni corruttivi è rappresentato dalla riforma introdotta con la legge 6 novembre 2012, n. 190 che, come noto, ha delineato un sistema integrato che affianca alla “leva tradizionale” composta da misure repressive di carattere penale una “leva nuova” fatta di misure preventive di carattere amministrativo. Trasparenza, inconfiribilità/incompatibilità di incarichi, conflitti di interesse, piani di prevenzione della corruzione, codici di comportamento, semplificazione e digitalizzazione, vigilanza sugli appalti, ecc., sono così divenuti i capitoli essenziali del nuovo paradigma preventivo, retto dal diritto amministrativo e declinato in una miriade di atti legislativi e strumenti di soft law: regolamenti, atti di indirizzo, linee guida.

128) Si fa riferimento, ad esempio, al Rapporto del Servizio Anticorruzione e Trasparenza (SAeT) del 2009, in cui nella terza parte si legge testualmente: “La molteplicità dei dati, solo alcuni provenienti da fonti ufficiali, che coesistono, si affastellano, a volte si inseguono, soprattutto sugli organi di informazione, non sembra riuscire a dare, infatti, con la necessaria nitidezza, una rappresentazione del fenomeno che venga, o che possa venire, ritenuta credibile di questa manifestazione criminale che incide sul desiderato e atteso livello di funzionalità della Pubblica Amministrazione”. Il Rapporto, in sostanza, delinea un quadro di “bassissimo rischio oggettivo e di un’allarmata percezione soggettiva che ripropongono un fenomeno abbastanza consueto quando si tratta di un fenomeno di marginalità e devianza” in cui “l’esito atteso è quello di una percezione del fenomeno che tende ad assumere il carattere cronico più che alimentarsi di episodi acuti, e nel giudizio finiscono per confondersi sempre di più sentimenti diversi ed eterogenei ispirati dalle mutevoli situazioni in cui si è coinvolti”. Dati alla mano, il Rapporto addirittura pretenderebbe di dimostrare come l’Italia sia “meglio posizionata rispetto a Paesi che vengono abitualmente indicati come punto sicuro di riferimento in tema di etica e di policy in materia di prevenzione dei fenomeni distorsivi dell’attività amministrativa”.

elevato è un'operazione necessaria ed utile per chi è chiamato ad indirizzare, attuare o controllare politiche e azioni di prevenzione del fenomeno.

Inoltre, l'incidenza del fenomeno corruttivo risulta particolarmente preoccupante quando si cerca di valutarne gli effetti nell'ambito degli appalti pubblici, che rappresentano circa il 7% del PIL nazionale e che risultano oltremodo importanti per la ripresa economica del Paese¹²⁹.

2.7.1. La debolezza strutturale degli investimenti pubblici in Italia e i primi interventi di semplificazione del settore: dal programma “Italia veloce” al P.N.R.R.

La quota per investimenti pubblici in Italia è scesa dal 14,6% degli investimenti totali nel 1999 al 12,7% nel 2019, per poi subire una ulteriore, notevole contrazione in conseguenza della crisi economica causata dalla pandemia, anche se, nel 2021, l'Italia ha conseguito una significativa ripresa economica, pari al 6,6%¹³⁰.

Secondo l'associazione che riunisce le imprese di costruzione (Ance), nel 2020, le opere pubbliche, bloccate solo per lentezze burocratiche, per la mancanza di firme a causa della semplice paura di funzionari di assumersi le proprie responsabilità personali sotto il profilo penale e patrimoniale, erano state quantificate complessivamente in circa 40 miliardi di euro.

In questo senso va ricordato anche un recente rapporto¹³¹ del Servizio

129) Secondo i dati riportati nel Piano nazionale di ripresa e resilienza, di cui al regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021. Inoltre, l'ultimo rapporto triennale ANAC sulla corruzione in Italia evidenzia come oltre il 74% delle vicende corruttive registratesi in Italia fra agosto 2016 e agosto 2019 (pari a 113 casi), hanno riguardato l'assegnazione di appalti pubblici, a conferma dell'ingente volume economico e degli interessi illeciti legati al settore; il restante 26%, per un totale di 39 casi, è composto da ambiti di ulteriore tipo (procedure concorsuali, procedimenti amministrativi, concessioni edilizie, corruzione in atti giudiziari, ecc.). Per quanto attiene alle modalità “operative”, è degna di nota la circostanza che – su 113 vicende corruttive inerenti all'assegnazione di appalti – solo 20 riguardavano affidamenti diretti (18%), nei quali l'esecutore viene scelto discrezionalmente dall'Amministrazione. In tutti gli altri casi sono state espletate procedure di gara: ciò lascia presupporre l'esistenza di una certa raffinatezza criminale nell'adeguarsi alle modalità di scelta del contraente imposte dalla legge per le commesse di maggiore importo, evitando sistemi (quali appunto l'assegnazione diretta) che, in misura maggiore, possono destare sospetti. Quanto ai dati relativi alla “dislocazione geografica” della corruzione, a essere interessate sono state pressoché tutte le regioni d'Italia, a eccezione del Friuli-Venezia Giulia e del Molise.

130) L'Istat ha precisato che “nel 2021 l'economia italiana ha registrato una crescita di intensità eccezionale per il forte recupero dell'attività produttiva, dopo un 2020 caratterizzato dagli effetti dell'emergenza sanitaria”.

131) Si veda il report predisposto nell'ambito dell'attività di monitoraggio sull'attuazione del programma delle infrastrutture strategiche, svolta dal Servizio Studi della Camera dei deputati, consultabile su www.camera.it/leg17/465?tema=infrastrutture_strategiche.

studi della Camera dei Deputati, il quale svela come, a ormai oltre venti anni dalla legge obiettivo sulle grandi opere¹³², queste siano state ultimate solo per il 21%. A ciò si aggiunga lo studio della Banca d'Italia sui "Tempi di realizzazione delle opere pubbliche e loro determinanti"¹³³ secondo il quale, nel periodo 2000-2013, gli interventi promossi dall'Agenzia per la coesione territoriale¹³⁴ sono stati caratterizzati da una durata media delle opere, pari a 4 anni e 10 mesi. Tale arco temporale saliva inspiegabilmente a 11 anni per gli importi di spesa superiori ai 5 milioni, risultando dunque anche fino a 8 volte più lenti rispetto al resto d'Europa¹³⁵. In particolare, la progettazione, quando vi erano le professionalità per farla, occupava il 40% del già lunghissimo tempo di esecuzione, mentre gli affidamenti duravano in media circa 6 mesi.

Tali dati risultano molto preoccupanti, soprattutto se letti unitamente a quelli forniti dal Sistema informatico di monitoraggio delle opere incompiute¹³⁶, secondo il quale sarebbero ben 546 le grandi opere incompiute in Italia.

Le incapacità realizzative in precedenza descritte non derivano solo da problemi di coperture finanziarie, ma anche di procedure amministrative, spesso oscure e farraginose, di cui sono prime vittime i cittadini e le imprese, ma che poi finiscono per soffocare la stessa pubblica amministrazione, vittima a sua volta di una legislazione ipertrofica, che neanche davanti alle competenti autorità giudiziarie trova univoca interpretazione¹³⁷.

Per superare tali criticità, sia i giuristi che gli operatori del settore concordano sul fatto che occorre creare condizioni favorevoli per rendere più funzionali gli appalti e attrarre gli investimenti, con l'obiettivo di consentire una piena ripresa del Paese dopo la crisi causata dalla pandemia Covid-19,

132) Si tratta della nota legge 21 dicembre 2001, n. 443, recante "Delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive".

133) C. CARLUCCI - C. GIORGANTONIO - T. ORLANDO, *Tempi di realizzazione delle opere pubbliche e loro determinanti*, pubblicato in *Questioni di Economia e Finanza (occasional paper)*, Banca d'Italia, dicembre 2019 n. 538 è reperibile in www.bancaditalia.it/pubblicazioni/qef/2019-0538/QEF_538_19.pdf.

134) L'Agenzia per la coesione territoriale, per assicurare le finalità dell'art. 119 comma 5 della Costituzione, promuove lo sviluppo economico e sociale dei territori rafforzando l'azione di programmazione, coordinamento, sorveglianza e sostegno della politica di coesione, vigilando e accompagnando l'attuazione dei programmi e la realizzazione dei progetti, facilitando la cooperazione delle istituzioni e le partnership strategiche tra i soggetti coinvolti, al fine di eliminare il divario territoriale all'interno del Paese.

135) Vgs. la nota 131.

136) Istituito nel 2011 dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.

137) Sull'"ipertrofia" normativa che caratterizza il sistema degli appalti in Italia, sia consentito il rinvio a C. BENETAZZO, *ANAC e sistema europeo dei contratti pubblici*, Torino, 2020, Introduzione.

perché, ancor più in questo momento, a chi decide di fare investimenti occorre dare certezze che quel sistema di regole non sarà variato in continuazione¹³⁸.

In questa direzione è orientato il recente sforzo di semplificazione, operato con il “decreto Semplificazioni *bis*”¹³⁹, che viene attuato principalmente attraverso un sostanziale notevole ampliamento degli affidamenti senza gara, sia per i contratti “sotto soglia” che per i contratti “sopra soglia”¹⁴⁰. Peraltro, il decreto “Semplificazioni” è affiancato da un nuovo piano di investimenti, in parte già previsti nel documento “Italia veloce”, allegato al “Documento di economia e finanza 2020”¹⁴¹ e che oggi trovano corrispondenza anche nel

138) In proposito, F. BASSANINI, *Il finanziamento delle infrastrutture e il ruolo dei capitali privati*, in *Astrid*, Rassegna 09/07/2019 - n. 304 (numero 12/2019), ha elencato le seguenti proposte: “In primis la certezza delle regole, dei contratti, delle concessioni e della loro interpretazione da parte dei giudici civili, penali, amministrativi e contabili; la rapidità e semplicità delle procedure di decisione, autorizzazione, controllo e dei procedimenti contenziosi; non interferenze della politica nel merito delle scelte tecniche, finanziarie e gestionali; adeguata remunerazione del capitale investito e delle spese di gestione; ragionevoli carichi fiscali; e una corretta ripartizione dei rischi tra pubblico e privato. Come è ovvio che sia, nel mercato globale, gli investimenti vanno dove i rendimenti sono migliori, i rischi più contenuti, e il contesto più business friendly”.

139) In tal modo è comunemente denominato il d.l. 31 maggio 2021, n. 77, convertito in legge 29 luglio 2021, n. 108, recante: “Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure”.

140) Vengono estese le deroghe al Codice, già introdotte dalla legge 11 settembre 2020, n. 120 (di conversione del precedente “decreto semplificazioni”, d.l. 16 luglio 2020, n. 76, recante misure urgenti per la semplificazione e l’innovazione digitale), fino al 30 giugno 2023.

In merito, si precisa che un primo intervento di semplificazione del settore era stato avviato con il decreto “Sblocca-Cantieri” (d.l. 18 aprile 2019, n. 32, convertito in legge 14 giugno 2019, n. 55) e, successivamente, in relazione alla situazione emergenziale causata dalla pandemia Covid-19, con il citato d.l. n. 76/2020 convertito in legge n. 120/2020, che aveva introdotto, in via transitoria, fino al 31 dicembre 2021, una nuova disciplina degli affidamenti di lavori, servizi e forniture. In particolare, “in relazione all’aggiudicazione dei contratti pubblici sotto soglia” l’art. 1, comma 2, lett. a), prevede l’affidamento diretto per prestazioni di importo inferiore a 150.000 euro, mentre la successiva lett. b), introduce una procedura negoziata, senza bando, previa consultazione di un numero di operatori variabile sulla base dell’importo complessivo, per le prestazioni di importo pari o superiore a 150.000 euro e inferiore alle soglie di rilevanza comunitaria.

Anche per l’affidamento dei contratti pubblici di importo pari o superiore alle soglie di rilevanza comunitaria, di cui all’art. 35 del d.lgs. 50/2016, il successivo comma 3 dell’art. 2, cit., consente alle stazioni appaltanti di utilizzare la procedura negoziata senza bando, con invito a 5 operatori, “nella misura strettamente necessaria quando, per ragioni di estrema urgenza derivanti dagli effetti negativi della crisi causata dalla pandemia Covid-19 o dal periodo di sospensione delle attività determinato dalle misure di contenimento adottate per fronteggiare la crisi, i termini, anche abbreviati, previsti dalle procedure ordinarie non possono essere rispettati”. Infine, come accennato nel testo, le predette deroghe al Codice degli appalti sono state estese fino al 31 dicembre 2023, dall’ulteriore decreto c.d. “semplificazioni *bis*” (d.l. 77/2021, convertito in legge 108/2021).

141) Il programma del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti prevedeva 200 miliardi di euro in investimenti su porti, aeroporti, città metropolitane, strade, autostrade e direttrici ferroviarie. L’elenco completo delle opere da sbloccare è contenuto nell’allegato al Documento di Economia e Finanza 2020, consultabile al seguente link: www.www.dt.mef.gov.it/modules/documenti_it/analisi_programmazione/documenti_programmatici/def_2020/DEF_2020_Allegato_MIT.pdf.

Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (P.N.R.R.). Si tratta, in estrema sintesi, di una serie di infrastrutture strategiche, finanziate per un valore complessivo di 82,7 miliardi di euro e per circa 33 miliardi di euro a legislazione vigente. Il finanziamento sarà completato con ulteriori risorse nazionali ed europee, tra le quali il Next Generation EU¹⁴².

Si tratta di misure, i cui effetti, in termini di semplificazione e accelerazione delle procedure, non sono ancora pienamente valutabili a causa della loro recente adozione, richiedendo un attento bilanciamento tra la massima concorrenzialità, assicurata dalle procedure di gara aperte e la maggiore semplificazione derivante dalla previsione di iter procedurali più snelli (l'affidamento diretto senza gara e la procedura negoziata senza bando), che generano maggiori sospetti degli organi inquirenti nelle indagini in materia di corruzione e di criminalità organizzata.

2.7.2. Il ruolo dell'Anac quale autorità anticorruzione per l'attuazione del P.N.R.R.

Sulla base di quanto sopra illustrato nel delicato rapporto tra appalti pubblici e sistema di prevenzione della corruzione, si ritiene opportuno soffermarsi brevemente sul il ruolo dell'Anac¹⁴³, quale autorità competente in materia di anticorruzione in relazione agli interventi previsti nel Piano nazionale di ripresa e resilienza, alla luce delle recenti misure funzionali all'attuazione dello stesso¹⁴⁴, adottate per il rafforzamento della capacità

142) Per i lavori più complessi, si stabilisce espressamente la possibilità di nomina di “commissari straordinari”, sulla base della procedura già utilizzata per la ricostruzione del viadotto sul Polcevera, che ha rappresentato senz'altro un “modello” dal punto di vista della rapidità di tempi di esecuzione dell'opera. Al riguardo, si evidenzia che l'iter previsto dalla legge n. 120 del 2020 è stato ufficialmente avviato, nell'aprile 2021, con la nomina da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri, a seguito del parere positivo espresso dalle commissioni competenti di Camera e Senato, di 29 Commissari straordinari per gestire 57 opere pubbliche da tempo bloccate a causa di ritardi legati alle fasi progettuali ed esecutive ed alla complessità delle procedure amministrative.

143) In merito il Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibile, Enrico Giovannini, ha dichiarato che “l'Autorità nazionale anticorruzione riveste un ruolo cruciale nell'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza, i cui progetti devono essere realizzati e completati nei tempi previsti e mantenendo tutti i presidi di Legalità”, esprimendo apprezzamento e condivisione per la relazione annuale presentata dal Presidente dell'Anac Giuseppe Busia; nella circostanza, il citato Ministro ha legittimato il delicato ruolo che è chiamato a svolgere l'Anac in questo particolare momento storico del nostro Paese, aggiungendo che “il decreto Legge sulla governance del P.N.R.R. e le semplificazioni, risponde a queste esigenze segnalate anche dall'Anac: snellire le procedure, innovare gli appalti, migliorare la qualità delle stazioni appaltanti, garantire trasparenza e correttezza in ogni fase di realizzazione di un'opera”.

144) Il P.N.R.R., in coerenza con il Dispositivo di ripresa e resilienza di cui al regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio, prevede che le misure economiche siano

amministrativa delle pubbliche amministrazioni, in luogo degli uffici governativi ivi richiamati, ovvero del Dipartimento della funzione pubblica.

Tali misure¹⁴⁵, infatti, hanno introdotto un nuovo strumento di pianificazione finalizzato ad assicurare la qualità e la trasparenza dell'attività amministrativa, disponendo che le pubbliche amministrazioni¹⁴⁶, “entro il 31 gennaio¹⁴⁷, adottano il Piano Integrato di Attività e Organizzazione” (“PIAO”) che ha durata triennale con aggiornamento annuale, sulla base di un “Piano tipo” che dovrà essere approvato, tra l'altro, dal Dipartimento della funzione pubblica con valore di strumento di supporto alle Amministrazioni. Pertanto, il “Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e Trasparenza” (“PTPCT”), già previsto dalla vigente normativa anticorruzione, può essere ricompreso tra quelli che abrogati ed assorbiti¹⁴⁸ nel nuovo piano (PIAO), consistendo il suo contenuto proprio nell'individuazione di misure e strumenti per il trattamento del rischio residuo di corruzione e nelle loro fasi di programmazione anche in termini di tempi di attuazione e delle relative responsabilità. In merito, si evidenzia come, in sede conversione del provvedimento in rassegna, al fine di contrastare il rischio di un significativo indebolimento delle funzioni di regolazione e vigilanza, nonché del ruolo sanzionatorio dell'Anac, è stata accolta la richiesta, avanzata dall'attuale Presidente Giuseppe Busia, di introdurre emendamenti correttivi¹⁴⁹.

Nell'ambito delle c.d. “Riforme abilitanti”¹⁵⁰ introdotte dal P.N.R.R.,

accompagnate da interventi di riforma che, per ciascuna delle 16 componenti che danno sostanza alle 6 missioni, creino le condizioni, affinché le politiche di spesa possano essere attivate e realizzate con tempestività ed efficienza. Vgs. in particolare, l'art. 6 del d.l. 9 giugno 2021, n. 80, convertito con modifiche dalla legge 6 agosto 2021, n. 113, recante: “Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionali all'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (P.N.R.R.) e per l'efficienza della giustizia” (GU Serie generale n. 188 del 07-08-2021 - Suppl. Ordinario n. 28).

145) Vgs. la nota 139.

146) Di cui all'art. 1, comma 2 del d.lgs. 165/2001 con più di 50 dipendenti, con esclusione delle istituzioni scolastiche.

147) Il Consiglio dell'Anac ha stabilito che il termine ultimo per la presentazione del Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza 2022-2024 da parte delle pubbliche amministrazioni, inserito all'interno del Piao, slitta al 30 aprile 2022. Tale termine vale per tutti gli enti che sono soggetti ad adottare misure di prevenzione, anche quelli non obbligati all'adozione del PIAO.

148) Il PIAO accorperà, tra gli altri, i piani della performance, del lavoro agile, della parità di genere e dovrà essere adottato, stando all'ultimo rinvio disposto dal decreto c.d. PNRR 2, entro il 30 giugno 2022.

149) In particolare, all'art. 6 comma 2 lett. d), del d.l. 9 giugno 2021, n. 80, convertito con modifiche dalla legge 6 agosto 2021, n. 113, sono state aggiunte le seguenti parole: “in materia di contrasto alla corruzione, secondo quanto previsto dalla normativa vigente in materia e in conformità agli indirizzi adottati dall'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) con il Piano nazionale anticorruzione”.

150) Il P.N.R.R. ha previsto che “un disegno di legge delega sarà presentato in Parlamento entro giugno

inoltre, è stata prevista una revisione ed una semplificazione della normativa anticorruzione (legge 190/2012) per evitare che “alcune norme nate per contrastare la corruzione impongano alle Amministrazioni pubbliche e a soggetti privati di rilevanza pubblica oneri e adempimenti troppo pesanti” come nel caso, ad esempio, delle norme che contemplano ben tre tipi di accesso ai documenti amministrativi o delle disposizioni sulla trasparenza “che prevedono – tra l’altro – obblighi di pubblicazione di numerosi atti, obblighi non sempre giustificati da effettive esigenze di conoscibilità dei cittadini e assai onerosi per gli uffici, soprattutto degli enti minori”¹⁵¹.

Tuttavia, in considerazione della necessità di un’attenta e sistematica opera di monitoraggio sull’utilizzo delle ingenti risorse finanziarie che l’Italia riceverà e sul conseguente aumento dei livelli di trasparenza su tutte le procedure di gestione collegate, tali previsioni non implicano affatto un affievolimento del ruolo dell’Anac, che continua a mantenere invariati i propri poteri ed il proprio ruolo in materia di anticorruzione e trasparenza, spettando al Dipartimento della funzione pubblica solo il potere di sanzionare la mancata approvazione del nuovo “Piano Integrato di Attività e Organizzazione (“P.I.A.O.”)¹⁵².

Nell’ambito del processo di digitalizzazione¹⁵³ del nostro Paese, che caratterizza molte delle politiche e degli interventi di riforma del P.N.R.R., l’Anac è chiamata a svolgere con forza un’attività strategica di supporto e di assistenza alle stazioni appaltanti per il corretto utilizzo delle risorse

2021, con un termine di nove mesi dall’approvazione per l’adozione dei decreti delegati”. Più precisamente, il comma 1 dell’art. 6, del d.l. 9 giugno 2021, n. 80, convertito con modifiche dalla legge 6 agosto 2021, n. 113, nell’introdurre il PIAO, chiarisce che la sua adozione da parte delle pubbliche amministrazioni avviene “nel rispetto delle vigenti discipline di settore e, in particolare, del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 e della legge 6 novembre 2012, n. 190”.

151) Vgs. Parte 2A del P.N.R.R. (www.governo.it/sites/governo.it/files/P.N.R.R..pdf), dedicata alle “Riforme abilitanti” ed in particolare il paragrafo dedicato all’“Abrogazione e revisione di norme che alimentano la corruzione”, p. 69, dove si prevede espressamente un intervento di semplificazione della legge n. 190/2012 e del d.lgs. 8 aprile 2013, n. 39, nonché della disciplina sugli obblighi di pubblicazione e sull’accesso alle informazioni pubbliche, da attuarsi anche tramite la creazione di una piattaforma unica per la trasparenza “che può essere realizzata in via amministrativa dall’Autorità Nazionale Anticorruzione”. In dottrina, sul punto, V.A. BONANNO, *L’attuazione del P.N.R.R. e il futuro dell’anticorruzione in Italia. Quale semplificazione?*, in www.lasettimanagiuridica.it/2021/06/11/lattuazione-del-P.N.R.R.-e-il-futuro-dellanticorruzione-in-italia-quale-semplificazione.

152) Una diversa allocazione delle funzioni in materia di anticorruzione e trasparenza rischierebbe di non porsi in linea con la Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione, che richiede l’indipendenza dell’autorità anticorruzione.

153) La digitalizzazione dei processi, dei prodotti e dei servizi costituisce uno dei tre assi strategici, condivisi a livello europeo, del Piano nazionale di ripresa e resilienza, in quanto fattore determinante per trasformare il Paese e recuperare la produttività, è al centro anche delle riforme – trasversali, di sistema e settoriali – di accompagnamento dell’intero P.N.R.R.

pubbliche, finalizzato al risparmio nell'acquisizione di beni e servizi migliori per la stessa Amministrazione e i cittadini¹⁵⁴.

Nell'ambito delle riforme di semplificazione, infatti, particolare attenzione è attribuita alla materia della digitalizzazione dei contratti pubblici, nell'ambito della quale è previsto il potenziamento del database di tutti i contratti, attualmente gestito dall'Anac.

In particolare, il compito dell'Anac è quello di concorrere con gli altri attori coinvolti nel Piano nazionale di ripresa e resilienza, all'attuazione di tale imprescindibile processo di digitalizzazione, attraverso la realizzazione del "fascicolo digitale degli operatori economici", l'implementazione della Banca dati nazionale dei contratti pubblici, nonché la messa in opera della "piattaforma unica della trasparenza amministrativa"¹⁵⁵.

154) Resta ancora da capire se, alla luce di una riforma complessiva del sistema degli appalti pubblici si possa ridisegnare il ruolo dell'Anac, avvicinandolo ad una sorta di audit interno o, forse, meglio di Centrale di committenza ausiliaria (analogamente alla funzione di Agid per gli appalti innovazione) che funga cioè da supporto tecnico operativo alle Amministrazioni, anche al fine di favorire una piena digitalizzazione delle gare d'appalto che in 1/3 dei casi sono svolte in forma telematica. In merito, il Presidente dell'Anac Giuseppe Busia, audito il 3 marzo 2022 di fronte alla 1° Commissione della Camera, intervenendo sullo stato di attuazione del P.N.R.R., in merito alla programmazione ed alla riforma del Codice appalti, ha affermato che: "va, insomma, rivista la programmazione, caso per caso. Tanti investimenti sono stati inseriti nel P.N.R.R., mettendoli sullo stesso piano, sia quelli urgenti e immediati, sia quelli che vanno realizzati con tempi più lunghi, magari anche sfruttando al meglio le riforme che nel frattempo si mettono in campo. Non si può nello stesso tempo riformare il codice degli appalti, cambiando le norme, riorganizzare le stazioni appaltanti, introdurre la digitalizzazione, e contemporaneamente effettuare tantissime gare d'appalto, o affidare appalti con procedura diretta, per risparmiare 10-15 giorni che servirebbero invece per pubblicare il bando, e garantire più trasparenza e più concorrenza... Ricordiamoci, inoltre, che gli investimenti che facciamo sono debito per le generazioni future. Pertanto, devono essere tutti fatti bene, e spesi al meglio, perché portino a ricadute economiche durature".

155) In particolare, il c.d. decreto Semplificazioni *bis* (D.l. 31 maggio 2021, n. 77, convertito in legge 29 luglio 2021, n. 108), recante: "Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure", con l'art. 53 (Semplificazione degli acquisti di beni e servizi informatici strumentali alla realizzazione del P.N.R.R. e in materia di procedure di e-procurement e acquisto di beni e servizi informatici), comma 5:

– ha modificato l'art. 29 del Codice dei contratti pubblici (D.lgs.18 aprile 2016, n. 50) come segue:

- il comma 2 è stato sostituito dal seguente: "2. Tutte le informazioni ((inerenti)) agli atti delle Amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori relativi alla programmazione, alla scelta del contraente, all'aggiudicazione e all'esecuzione di lavori, servizi e forniture relativi all'affidamento, inclusi i concorsi di progettazione e i concorsi di idee e di concessioni, compresi quelli di cui all'articolo 5, sono gestite e trasmesse tempestivamente alla Banca Dati Nazionale dei Contratti pubblici dell'ANAC attraverso le piattaforme telematiche ad essa interconnesse secondo le modalità indicate all'articolo 213, comma 9. L'ANAC garantisce, attraverso la Banca Dati Nazionale dei Contratti pubblici, la pubblicazione dei dati ricevuti, nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 53 e ad eccezione di quelli che riguardano contratti secretati ai sensi dell'articolo 162, la trasmissione dei dati all'Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea e la pubblicazione ai sensi dell'articolo 73. Gli effetti degli atti oggetto di pubblicazione ai sensi del presente comma

Quale primo passo concreto nel processo di semplificazione delle procedure di gara, l'Anac ha approvato la realizzazione del “fascicolo digitale per gli operatori economici”¹⁵⁶, che è finalizzato ad attuare un’effettiva riduzione

decorrono dalla data di pubblicazione dei relativi dati nella Banca dati nazionale dei contratti pubblici”;

- al comma 3, sono state inserite, infine, le seguenti parole: “anche attraverso la messa a disposizione di piattaforme telematiche interoperabili con la Banca dati nazionale dei contratti pubblici per la gestione di tutte le fasi della vita dei contratti pubblici secondo le modalità indicate all’articolo 213, comma 9”;

- il comma 4 è stato sostituito dal seguente: “4. Le stazioni appaltanti sono tenute ad utilizzare le piattaforme telematiche di cui al comma 2, aderenti alle regole di cui all’articolo 44”;

- il comma 4-*bis* è stato sostituito dal seguente: “4-*bis*. ((L’interscambio)) dei dati e degli atti tra la Banca Dati Nazionale dei Contratti pubblici dell’ANAC, il sistema di cui al decreto legislativo 29 dicembre 2011, n. 229, e le piattaforme telematiche ad essa interconnesse avviene, nel rispetto del principio di unicità del luogo di pubblicazione e di unicità dell’invio delle informazioni, in conformità alle Linee guida AgID in materia di interoperabilità. L’insieme dei dati e delle informazioni condivisi costituiscono fonte informativa prioritaria in materia di pianificazione e monitoraggio di contratti. Per le opere pubbliche si applica quanto previsto dall’articolo 8, comma 2, del decreto legislativo 29 dicembre 2011, n. 229”;

– all’articolo 81 del Codice dei contratti pubblici (D.lgs.18 aprile 2016, n. 50) come segue:

- il comma 2 è stato sostituito dal seguente: “2. Per le finalità di cui al comma 1, l’ANAC individua, con proprio provvedimento, adottato d’intesa con il Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili e con l’AgID, i dati concernenti la partecipazione alle gare e il loro esito, in relazione ai quali è obbligatoria la verifica attraverso la Banca dati nazionale dei contratti pubblici, i termini e le regole tecniche per l’acquisizione, l’aggiornamento e la consultazione dei predetti dati, anche mediante la piattaforma di cui all’articolo 50-*ter* del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, nonché i criteri e le modalità relative all’accesso e al funzionamento della Banca dati. L’interoperabilità tra le diverse banche dati gestite dagli enti certificanti coinvolte nel procedimento, nonché tra queste e le banche dati gestite dall’ANAC, è assicurata secondo le modalità individuate dall’AgID ((con le)) Linee guida in materia”;

- il comma 4 è stato sostituito dal seguente: “4. Presso la Banca dati nazionale dei contratti pubblici è istituito il fascicolo virtuale dell’operatore economico nel quale sono presenti i dati di cui al comma 2 per la verifica dell’assenza di motivi di esclusione di cui all’articolo 80, l’attestazione di cui all’articolo 84, comma 1, per i soggetti esecutori di lavori pubblici, nonché i dati e documenti relativi ai criteri di selezione di cui all’articolo 83 che l’operatore economico carica. Il fascicolo virtuale dell’operatore economico è utilizzato per la partecipazione alle singole gare. I dati e documenti contenuti nel fascicolo virtuale, nei termini di efficacia di ciascuno di essi, possono essere utilizzati anche per gare diverse. In sede di partecipazione alle gare l’operatore economico indica i dati e i documenti relativi ai requisiti generali e speciali di cui agli articoli 80, 83 e 84, contenuti nel fascicolo virtuale per consentire la valutazione degli stessi alla stazione appaltante”;

- dopo il comma 4 è stato aggiunto il seguente: “4-*bis*. Le Amministrazioni competenti al rilascio delle certificazioni di cui all’articolo 80 realizzano, mediante adozione delle necessarie misure organizzative, sistemi informatici atti a garantire alla Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici la disponibilità in tempo reale delle dette certificazioni in formato digitale, mediante accesso alle proprie banche dati, con modalità automatizzate mediante interoperabilità secondo le modalità individuate dall’AgID con le linee guida in materia. L’ANAC garantisce l’accessibilità alla propria banca dati alle stazioni appaltanti, ((agli operatori economici e agli organismi di attestazione di cui all’articolo 84, commi 1 e seguenti)), limitatamente ai loro dati. Fino alla data di entrata in vigore del provvedimento di cui al comma 2, l’ANAC può predisporre elenchi di operatori economici già accertati e le modalità per l’utilizzo degli accertamenti per gare diverse”.

156) Si tratta di una delle misure di semplificazione in materia di contratti pubblici previste dal

di oneri in capo agli operatori del settore, consentendo alle stazioni appaltanti di utilizzare gli accertamenti già effettuati da un'altra stazione appaltante per ammettere l'operatore economico alla gara, velocizzando conseguentemente l'attività di verifica dei requisiti generali delle cc.dd. *white list*.

Tale misura, inoltre, riduce notevolmente per gli operatori economici gli oneri di riproduzione delle certificazioni, per ogni procedura di gara, a comprova dei requisiti posseduti. In particolare, agli operatori economici non viene più imposto l'onere di produrre per ogni gara cui intendono partecipare la medesima documentazione, peraltro già nella disponibilità dell'Amministrazione¹⁵⁷. In particolare, il "fascicolo digitale dell'operatore economico" verrà utilizzato per la partecipazione alle singole gare, ma i dati e documenti in esso contenuti saranno utilizzati anche per gare diverse, sulla base dei dati e dei documenti relativi ai requisiti generali e speciali contenuti nel fascicolo virtuale, indicati dall'operatore economico nella fase di partecipazione alla gara per consentire la valutazione degli stessi alla competente stazione appaltante.

Nel concreto, tale misura permetterà di registrare, in un unico spazio virtuale, tutto quello che un'impresa fa con un qualsiasi ramo della pubblica amministrazione, con il grande vantaggio per le stazioni appaltanti di non dover più chiedere le informazioni sulle imprese, perché tutto risulta già a portata di mano, rendendo conseguentemente quasi automatizzata la verifica dei requisiti¹⁵⁸.

Riguardo poi l'implementazione della Banca dati nazionale dei contratti pubblici, l'Anac sta lavorando per portare a compimento le iniziative relative alla razionalizzazione e alla interoperabilità con tutte le banche dati attualmente operanti, lavorando, in particolare, sulla necessaria definizione degli standard, affinché, da un lato, le stazioni appaltanti integrino le proprie piattaforme e, dall'altro lato, la pluralità degli enti certificatori interessati

P.N.R.R. e dal decreto c.d. "Semplificazioni *bis*" (Decreto legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito in legge 29 luglio 2021, n. 108, recante: "Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure").

157) Significative sono le dichiarazioni rese in merito dal Presidente Anac, Giuseppe Busia, secondo il quale "l'eliminazione di adempimenti formali a carico di stazioni appaltanti e operatori economici è determinante per ridurre tempi e costi e imprimere una accelerazione alle procedure di gara".

158) Questo trova conferma in quanto affermato da Banca d'Italia nel documento "I benefici dell'e-procurement in ambito pubblico: l'esperienza della Banca d'Italia e le possibili evoluzioni del sistema", che avanza proposte concrete per la digitalizzazione delle procedure e si sofferma proprio sulla necessità di introdurre il fascicolo virtuale dell'operatore economico per consentire l'acquisizione telematica dei documenti di comprova dei requisiti, chiarendo che tale iniziativa determina importanti benefici in termini di rapidità, automatizzazione ed efficienza delle procedure.

integri le proprie basi informative.

La creazione da parte dall'Anac della “piattaforma unica della trasparenza amministrativa”¹⁵⁹, mediante un percorso graduale, che richiederà il coinvolgimento di diversi attori istituzionali, è finalizzata a rafforzare l'efficienza alle pubbliche amministrazioni, in quanto consentirà di caricare i dati, in un unico luogo virtuale, permettendo quindi all'Amministrazione centrale di disporre di una quantità maggiore e più puntuale di informazioni¹⁶⁰.

La scelta strategica è stata quella di realizzare una piattaforma basata sull'interconnessione con altre banche dati pubbliche, in grado di semplificare e rendere meno onerosa la pubblicazione dei dati, agevolando al contempo la fruibilità e la confrontabilità delle informazioni.

2.7.3. Il ruolo di controllo della Corte dei conti per l'attuazione del P.N.R.R.

La fase attuativa del P.N.R.R. richiede un costante monitoraggio sulla realizzazione delle linee di intervento dei programmi e sul tempestivo e corretto impiego delle risorse, pertanto, l'art. 22 del primo decreto c.d. “Semplificazioni”¹⁶¹, “per accelerare gli interventi di sostegno dell'economia

159) Prevista nel P.N.R.R. e recepita nel successivo decreto *Semplificazioni bis* (D.l. 31 maggio 2021, n. 77, convertito in legge 29 luglio 2021, n. 108), recante: “Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure”.

160) Nel marzo 2021 il Presidente dell'Anac, Giuseppe Busia, in sede di audizione presso la 5a e la 14a Commissione del Senato della Repubblica sul tema, “Proposta di Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza - P.N.R.R.” ha definito tale piattaforma come “una sorta di portale di portali, un punto unico di accesso e consultazione, in grado di semplificare sia le attività di pubblicazione da parte delle Amministrazioni che di consultazione”, aggiungendo nella circostanza che “se ben organizzata e adeguatamente mirata, la trasparenza non rallenta la macchina amministrativa, favorisce la partecipazione civica e l'accesso ai servizi, assicurando il pieno rispetto dei diritti fondamentali delle persone interessate. Secondo Busia, ciò vale anche per il Piano nazionale di ripresa e resilienza la cui attuazione nei modi migliori costituisce obiettivo di Anac, che sarà perseguito non solo attraverso la vigilanza tradizionale, ma anche, e soprattutto, supportando le pubbliche amministrazioni e gli operatori economici in questa sfida tanto impegnativa”... “Il punto di arrivo sarà una trasparenza 4.0, meno onerosa per le pubbliche amministrazioni e insieme capace di fornire ai cittadini un'informazione più completa, grazie anche alla immediata disponibilità dei dati per future elaborazioni. In coerenza con questo disegno, occorre dare piena attuazione alle disposizioni vigenti in materia di apertura delle banche dati pubbliche a fini di trasparenza (tramite il quale possono essere anche assolti taluni obblighi di pubblicazione), superando logiche “proprietarie” che da troppo tempo limitano lo sfruttamento delle enormi potenzialità del patrimonio informativo pubblico, nel pieno rispetto dei diritti sui dati personali. Già dalla fine del 2020, Anac ha messo a disposizione degli utenti un cruscotto per la navigazione e l'analisi dei dati sui contratti pubblici e un insieme di dataset in formato aperto, liberamente scaricabili”.

161) Decreto-legge n. 76 del 2020, convertito con modificazioni dalla legge 11 settembre 2020, n. 120, in una logica dettata dalle esigenze di rilancio dell'economia a seguito dell'emergenza

nazionale”, tenta di rilanciare i già previsti “controlli concomitanti” da parte della Corte dei conti¹⁶².

Tale particolare tipologia di controllo¹⁶³ attribuito alla Corte di conti, “in corso di realizzazione dei programmi”, pacificamente applicabile anche ai piani e programmi di sostegno e di rilancio dell’economia nazionale, nonché all’attuazione degli investimenti previsti dal *Recovery plan*, afferisce ai risultati nell’impiego delle risorse, secondo i principi di sana gestione finanziaria e di equilibrio del bilancio.

Nello specifico, i controlli preventivi¹⁶⁴ di legittimità sugli atti, o i “controlli concomitanti” possono essere d’aiuto nel monitoraggio costante sull’impiego delle risorse e nella lotta alla corruzione, anche nella prospettiva della verifica sull’impiego delle ingenti risorse del P.N.R.R., essendo rivolti a stimolare, in corso di esercizio, la responsabilità del decisore politico, arrivando a determinare, quindi, anche l’adozione di misure impeditive della spesa. Da questo punto di vista, quindi, è quantomai opportuno il coinvolgimento¹⁶⁵ della Corte dei conti nell’effettuazione di “controlli concomitanti” in relazione ai procedimenti amministrativi connessi all’attuazione Piano nazionale di ripresa e resilienza, in quanto idonei ad esplicitare, in corso di esercizio, eventuali effetti impeditivi a tutela delle risorse pubbliche impiegate¹⁶⁶.

pandemica in atto Covid-19. Il decreto interviene lungo una duplice direttrice: agevolare gli investimenti e favorire la realizzazione delle infrastrutture. A questi fini, sono previsti interventi particolarmente incisivi per: la disciplina dei contratti pubblici e, tra gli altri, le semplificazioni in materia di attività di impresa e di investimenti pubblici e la disciplina della responsabilità penale e amministrativo-contabile.

- 162) Al riguardo, si evidenzia che l’esplicito richiamo ai controlli già previsti dall’art. 11, comma 2, della legge 4 marzo 2009, n. 15 (Delega al Governo finalizzata all’ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni nonché disposizioni integrative delle funzioni attribuite al Consiglio nazionale dell’economia e del lavoro e alla Corte dei conti - c.d. “legge Brunetta”), il modello di “controllo concomitante”, al momento della sua introduzione, non fu ritenuto particolarmente valido, perché replicava il controllo già affidato alla Corte dei conti dall’art. 3, comma 4, della legge n. 20 del 1994 che può esplicitarsi “anche in corso di esercizio” “sulla gestione del bilancio e del patrimonio delle Amministrazioni pubbliche”. In particolare, si prevede che “ove accerti gravi irregolarità gestionali ovvero gravi deviazioni da obiettivi stabiliti da norme, nazionali o comunitarie” o “ritardi nella realizzazione di piani e programmi” o “nell’erogazione di contributi”, la Corte dei conti ne individua, in contraddittorio con l’Amministrazione, le cause e provvede a darne comunicazione al Ministro competente che può adottare misure correttive o attivare misure di blocco della spesa.
- 163) Sia quelli previsti dall’art. 3, comma 4, della legge n. 20 del 1994, sia quelli previsti dall’art. 11, comma 2, della legge n. 15 del 2009.
- 164) Alla Corte dei conti è affidato il controllo sulla gestione, di cui all’articolo 3, comma 4, della legge 14 gennaio 1994 n. 20, della magistratura penale (nazionale ed europea).
- 165) Il coinvolgimento della Corte dei conti appare necessario in forza dell’art. 100 della Costituzione.
- 166) La seconda proposizione del comma 1 dell’art. 22 del c.d. decreto “Semplificazioni” (Decreto-legge n. 76 del 2020, convertito con modificazioni dalla legge 11 settembre 2020, n. 120), collega l’eventuale accertamento delle irregolarità gestionali o dei ritardi nell’erogazione dei contributi

In questo contesto, potrebbe essere utile rivedere la disciplina dei controlli affidati alla Corte dei conti, anche in relazione alle diverse soglie dei contratti pubblici individuate dalla normativa europea e da quella nazionale, estendendo tale particolare forma di vigilanza contabile anche alle Amministrazioni regionali e locali, poiché non tutti i contratti pubblici sono attualmente soggetti ai controlli preventivi oggi vigenti, in quanto si trovano spesso al di sotto della soglia di spesa prevista dall'Unione europea per attivare i controlli medesimi. Al riguardo, si evidenzia che circa il 70% di tali contratti è sottoscritto da Regioni ed enti locali e quindi si rischia spesso di sfuggire ad uno specifico controllo preventivo della Corte dei conti, specialmente nella forma del controllo successivo e/o concomitante.

Qualora i controlli preventivi fossero estesi, ciò che dovrebbe essere evitato è qualificare il visto o la registrazione preventiva come titolo di esonero di responsabilità erariale, in quanto tale orientamento rischierebbe di aggravare i problemi in ordine alla limitazione della responsabilità erariale. Inoltre, così operando, la Corte dei conti rischierebbe di uscire dall'alveo costituzionale della funzione di controllo, per assumere contrariamente compiti di amministrazione attiva. Infatti, sembrerebbe più conforme ai principi costituzionali e del diritto dell'Unione europea una Corte dei conti che non sia tanto "consulente" in via preventiva per gli investimenti, ma che, invece, sia giudice della responsabilità contabile e del corretto ed efficiente impiego delle risorse mediante controlli in via successiva¹⁶⁷.

alla responsabilità dirigenziale, ai sensi dell'art. 21, comma 1, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche). Non è stato chiarito sino a che punto la disciplina dell'organizzazione e del coordinamento delle misure di controllo della Corte dei conti possa essere affidata alla potestà regolamentare di autorganizzazione del Consiglio di Presidenza, come prevede il comma 2 dell'art. 22 dello stesso decreto "semplificazioni", trattandosi di materia che, così interpretata, potrebbe essere ricondotta alle riserve di legge previste dalla Costituzione in materia di ordinamento e organizzazione degli uffici giudiziari. Queste ultime, infatti, a partire dall'art. 108 Cost., non dovrebbero essere interpretate nel senso meramente organizzatorio, essendo invece rivolte, affermando principi di portata generale, ad assicurare le garanzie di indipendenza interna di ogni giudice. Al riguardo, cfr. F. SORRENTINO, *I poteri normativi del CSM*, in *Magistratura, CSM e principi costituzionali*, a cura di B. Caravita, Roma-Bari, Laterza, 1994, pp. 44 e ss.

167) Detti controlli sembrerebbero molto più sintonici con il concetto di "amministrazione di risultato" (cfr. S. CASSESE, *Che vuol dire amministrazione di risultati*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 9/2004, pp. 941 e ss.), rafforzato dal diritto dell'Unione europea che richiede da tempo il passaggio dai "controlli di conformazione" ai "controlli di integrazione", rivolti ad assicurare la coerenza della condotta degli attori istituzionali e il conseguimento degli obiettivi di sistema (cfr. S. CASSESE, *Le trasformazioni dell'organizzazione amministrativa*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 2/1985, pp. 383 e ss.; nonché, con specifico riferimento ai controlli finanziari, G. DELLA CANANEA, *Indirizzo e controllo della finanza pubblica*, Bologna, il Mulino, 1996, pp. 271 e ss.; G. D'AURIA, *I controlli*, in *Trattato di diritto amministrativo*, a cura di S. CASSESE, *Diritto amministrativo generale*, II, Milano, Giuffrè, 2000, pp. 1250 e ss. e pp. 1337 e ss.).

Infine, occorre aggiungere che, essendo larga parte dei procedimenti di verifica affidati al Ministero dell'economia e delle finanze ed alle strutture di *audit* della Ragioneria generale dello Stato, create ai fini del monitoraggio del P.N.R.R., lo spazio riservato alla Corte dei conti sui controlli preventivi e concomitanti deve essere coordinato con tali attività ispettive per evitare inutili duplicazioni ed aggravii procedurali che non consentirebbero di rispondere a quelle esigenze di celerità e di efficienza nell'impiego delle risorse postulate dal diritto nazionale e dell'Unione europea.

In merito, sarebbe utile accompagnare l'istituzione delle previste strutture di *audit* con forme di monitoraggio "a valle" dei flussi finanziari, necessariamente affidate alla Corte dei conti e basate sulla rendicontazione dell'impiego delle risorse impiegate nell'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza¹⁶⁸.

Per ragioni di sistematicità, si richiama in questa sede, infine, quanto sarà meglio illustrato nel successivo capitolo¹⁶⁹, riguardo la sottoscrizione di un accordo, da parte della Corte dei conti, nel settembre 2021, con la Procura europea (EPPO), per la cooperazione nel contrasto agli illeciti a danno degli interessi finanziari dell'Unione europea e all'utilizzo fraudolento dei fondi europei destinati all'Italia, con particolare riferimento a quelli del Next Generation EU, al fine di contrastare nel modo più efficiente possibile le frodi, la corruzione e qualsiasi altro reato attività illecita che leda gli interessi finanziari unionali.

2.8. Il controllo della Ragioneria generale dello Stato e le strategie operative, sotto il profilo preventivo e repressivo, della Guardia di Finanza

Il relevantissimo dispiegamento di risorse, di matrice unionale e nazionale, destinate ad alimentare gli interventi di spesa previsti nell'ambito del Piano nazionale di ripresa e resilienza, che si tradurranno, in larga parte, in commesse di lavori e servizi affidate attraverso procedure ad evidenza

168) Tali controlli potrebbero essere previsti nella forma del "controllo documentale" già felicemente sperimentati, ad esempio, nei controlli sui rendiconti dei gruppi consiliari dei Consigli regionali (introdotti dall'art. 1, commi 9-12, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 "Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012", convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 dicembre 2012, n. 213), che hanno superato il vaglio di costituzionalità e che hanno impedito ulteriori casi di mala gestio, favorendo, al contempo, un migliore impiego delle risorse a livello regionale.

169) Si veda il capitolo 3, paragrafo 3.1.

pubblica, nonché l'orizzonte temporale per la realizzazione dello stesso, fissato al 31 dicembre 2026, è particolarmente stringente rispetto agli ordinari cicli di programmazione finanziaria approvati in sede europea.

L'attuazione di idonei presidi, sotto il profilo preventivo e di contrasto, può essere efficacemente attuata attraverso l'esecuzione mirati interventi, individuati attraverso appropriate analisi operative, che siano il più possibile tempestivi rispetto al momento di erogazione delle risorse. Ciò presuppone, al tempo stesso, la conoscenza delle tempistiche di realizzazione dei programmi previsti dal P.N.R.R., tenendo conto, in termini generali, che in una prima fase di attuazione sarà privilegiato il raggiungimento di obiettivi/*milestone*¹⁷⁰, legati in misura significativa alla definizione di riforme, per poi lasciare spazio alla realizzazione dei progetti e degli investimenti¹⁷¹.

In tale contesto, nell'ambito dell'ordinaria struttura di prevenzione e contrasto alle frodi in danno al bilancio europeo, sono coinvolte diverse Istituzioni e principalmente il Co.L.A.F.¹⁷² per la definizione della strategia nazionale antifrode, la Corte dei conti, le Agenzie del Ministero dell'economia e delle finanze, nonché le forze di polizia, tra cui, *in primis*, la Guardia di Finanza, quale forza di polizia economico-finanziaria a competenza generale¹⁷³ a tutela delle risorse nazionali e dell'Unione europea, il cui ruolo risulta ulteriormente valorizzato dalla possibilità, prevista normativamente¹⁷⁴,

170) Il 67% degli stessi è previsto entro il 2022.

171) Fanno eccezione i progetti già in corso finanziati dal P.N.R.R.

172) Comitato per la lotta contro le frodi nei confronti dell'Unione europea (COLAF) opera – ai sensi dell'art. 3 del d.P.R. 14 maggio 2007, n. 91 e dell'art. 54 legge 24 dicembre 2012, n. 234 – presso il Dipartimento politiche europee della Presidenza del Consiglio dei Ministri. In particolare, tale comitato:

- ha funzioni consultive e di indirizzo per il coordinamento delle attività di contrasto delle frodi e delle irregolarità attinenti in particolare al settore fiscale e a quello della politica agricola comune e dei fondi strutturali;

- tratta le questioni connesse al flusso delle comunicazioni in materia di indebite percezioni di finanziamenti europei ed ai recuperi degli importi indebitamente pagati, di cui al regolamento (CE) 1828/06 della Commissione, dell'8 dicembre 2006, e al regolamento (CE) 1848/06 della Commissione, del 14 dicembre 2006, e successive modificazioni;

- tratta l'elaborazione dei questionari inerenti alle relazioni annuali, da trasmettere alla Commissione europea in base all'articolo 325 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE).

173) Cfr. art. 2, comma 2, lettera b), del decreto legislativo 19 marzo 2001, n. 68. Alla Guardia di Finanza, inoltre, secondo quanto previsto dal d.m. del 15 agosto 2017 del Ministro dell'interno, sono attribuiti, in via esclusiva, “compiti di accertamento e contrasto delle frodi in danno bilancio dell'Unione europea”. Al Nucleo speciale spesa pubblica e repressione frodi comunitarie, peraltro, l'art. 25, comma 1-*bis*, del d.l. n. 83/2012 ha affidato il compito di svolgere “analisi, ispezioni e controlli sull'impiego delle risorse del bilancio (...) dell'Unione europea”, anche avvalendosi dei poteri antiriciclaggio.

174) Il decreto c.d. Semplificazioni *bis* (Decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito in legge 29 luglio 2021, n. 108, recante “Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle

di formalizzare relazioni con le autorità di gestione delle risorse del P.N.R.R.

Il controllo degli appalti pubblici, unitamente all'attività a contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione, rappresenta, come noto, uno degli assi portanti della strategia della Guardia di Finanza a tutela della legalità del sistema economico. L'“atto di indirizzo”¹⁷⁵ del Ministero dell'economia e

procedure”) ha disciplinato il sistema di *governance* del P.N.R.R. e ha previsto all'art. 7 comma 8 che: “Ai fini del rafforzamento delle attività di controllo, anche finalizzate alla prevenzione ed al contrasto della corruzione, delle frodi, nonché” ad evitare i conflitti di interesse ed il rischio di doppio finanziamento pubblico, ferme restando le competenze in materia dell'Autorità nazionale anticorruzione, degli interventi le Amministrazioni centrali titolari di interventi previsti dal P.N.R.R. possono stipulare specifici protocolli d'intesa con la Guardia di Finanza senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica”.

175) Secondo quanto previsto dall'Atto di indirizzo del Ministero dell'economia e delle finanze del 10 febbraio 2022, «la Guardia di Finanza orienterà la propria azione sui fenomeni di illegalità economico-finanziaria maggiormente lesivi per il bilancio dell'Unione europea, dello Stato, delle Regioni e degli Enti locali, coerentemente con:

- il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (P.N.R.R.) e le raccomandazioni UE del 2020 con riguardo alla politica fiscale, allo scopo di sostenere le entrate tributarie e garantire un adeguato presidio delle misure di sostegno dell'economia;
- la peculiare proiezione investigativa e internazionale di una forza di polizia a ordinamento militare con competenza generale in materia economico-finanziaria, che si avvale anche dei reparti operativi aeronavali presenti sul territorio e che svolge, altresì, funzioni concorsuali in materia di ordine e sicurezza pubblica.

In particolare, nell'ambito delle sue specifiche competenze, il Corpo:

1. ... *omissis*...;

2. ... *omissis*...;

3. ... *omissis*...;

4. quale naturale interlocutore della Procura europea, rivolgerà la propria azione a tutela degli interessi finanziari unionali contrastando il contrabbando, anche di tabacchi lavorati esteri, le altre frodi nel settore doganale e i traffici illeciti internazionali *omissis*...;

5. orienterà i piani operativi a contrasto della criminalità economico-finanziaria monitorandone le dinamiche evolutive e utilizzando metodologie d'intervento basate sull'integrazione delle funzioni di polizia tributaria, valutaria e giudiziaria. In particolare, svolgerà azioni di prevenzione e repressione contro le truffe e gli illeciti in materia di spesa pubblica, comunitaria e nazionale, avuto particolare riguardo ai fondi che verranno erogati nell'ambito del Next Generation EU (NGEU) e, segnatamente, con il P.N.R.R. A tal fine, procederà anche alla stipula di protocolli d'intesa per rafforzare la prevenzione, l'individuazione e il contrasto di gravi irregolarità quali frodi, casi di corruzione e conflitti di interesse, e scongiurare potenziali casi di doppio finanziamento, ed implementerà le sinergie con le Procure della Repubblica, le Procure distrettuali antimafia, la Procura europea, l'ANAC e la Corte dei conti, affinché risultino complessivamente rafforzate le attività di controllo sugli appalti pubblici e sulle condotte causative di danno erariale. Inoltre, intensificherà l'azione di contrasto alla criminalità economica e organizzata al fine di intercettarne e reprimerne le infiltrazioni nel tessuto sociale, finanziario ed economico, negli apparati amministrativi pubblici e nelle realtà imprenditoriali, anche mediante il ricorso agli istituti di prevenzione dell'amministrazione e controllo giudiziario, consolidando il circuito informativo con le Autorità di riferimento; riserverà una particolare attenzione alle misure pubbliche a sostegno della liquidità affinché non diventino oggetto di tentativi di sviamento e di appropriazione indebita da parte della criminalità; contrasterà, anche attraverso l'utilizzo di strumenti di cooperazione internazionale, l'accumulazione di ricchezze e patrimoni non giustificati da fonti lecite da parte di persone fisiche e giuridiche, anche sotto forma di “beni rifugio”, nonché il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo – con specifica attenzione all'illecito utilizzo delle valute virtuali – mediante lo sviluppo delle

delle finanze dello scorso 10 febbraio 2022 ha chiaramente delineato le linee di azione del predetto Corpo con specifico riferimento all'elaborazione delle strategie a tutela delle risorse del P.N.R.R., prevedendo un *focus* particolare sui fenomeni di illegalità economico-finanziaria maggiormente lesivi per il bilancio dell'Unione europea e, segnatamente, dei fondi che verranno erogati nell'ambito del Next Generation EU (NGEU); inoltre, tale direttiva ha orientato gli ambiti di intervento al contrasto della criminalità economico-finanziaria, valorizzando sia il monitoraggio delle dinamiche evolutive della criminalità economica, sia l'utilizzo di metodologie d'intervento basate sull'integrazione delle funzioni di polizia tributaria, valutaria e giudiziaria.

In particolare, affinché risultino complessivamente rafforzate le attività di controllo sugli appalti pubblici e sulle relative fattispecie di danno erariale, svolgerà azioni di prevenzione e di repressione contro le truffe e gli illeciti in materia di spesa pubblica, comunitaria e nazionale, avuto particolare riguardo ai fondi destinati all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza, implementando le sinergie con le competenti Procure della Repubblica, la Procura europea, l'Anac e la Corte dei conti, anche sulla base anche dei protocolli d'intesa già stipulati.

In linea con tale ultima previsione e con quanto richiesto dalle norme europee¹⁷⁶, lo scorso 17 dicembre 2021, la Guardia di Finanza ha siglato¹⁷⁷ con

segnalazioni di operazioni sospette, le attività ispettive antiriciclaggio e i controlli sulle movimentazioni transfrontaliere di valuta; orienterà la propria azione anche al contrasto dell'usura a danno di famiglie e imprese in crisi e degli illeciti di natura fallimentare, in ragione degli effetti sul contesto socio-economico prodotti dall'emergenza sanitaria; assicurerà, altresì, un adeguato presidio operativo contro la produzione e la spendita di monete, banconote e titoli contraffatti, nonché contro la falsificazione di carte di credito e di debito, la contraffazione di marchi, segni distintivi, brevetti, disegni, indicazioni geografiche e denominazioni di origine di prodotti agroalimentari e le violazioni alla normativa sul diritto d'autore; vigilerà sui rischi di manovre speculative o manipolative nei mercati finanziari e nel mercato dei beni e dei servizi; ... *omissis* ».

176) Il regolamento 241/2021 che ha istituito, a livello europeo, il dispositivo per la ripresa e la resilienza, prevede, infatti, che gli stati membri debbano adottare ogni iniziativa utile a prevenire e contrastare i casi di frode, corruzione, conflitti di interesse e doppi finanziamenti, lesivi degli interessi finanziari dell'unione, anche mediante il potenziamento del proprio sistema nazionale antifrode.

177) In tale ottica, il decreto c.d. Semplificazioni *bis* (Decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito in legge 29 luglio 2021, n. 108, recante "Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure") ha disciplinato il sistema di *governance* del P.N.R.R., prevedendo, da un lato, la costituzione, all'interno della Ragioneria generale dello Stato e delle Amministrazioni centrali chiamate a dare attuazione ai progetti e agli interventi, di organismi di audit e monitoraggio dedicati e, dall'altro, la possibilità, per queste ultime, di stipulare specifici protocolli d'intesa con la Guardia di Finanza. In particolare, tale provvedimento ha definito un modello organizzativo articolato su due livelli:

– uno di coordinamento, indirizzo e monitoraggio, cui sono preposti, in via generale, il Ministero dell'economia e delle finanze ed una cabina di regia, presieduta dal Presidente del Consiglio dei

il Ministero dell'economia e delle finanze - Ragioneria generale dello Stato uno specifico protocollo d'intesa, che si propone l'obiettivo di implementare la reciproca collaborazione e garantire un adeguato presidio di legalità a tutela delle risorse del Piano nazionale di ripresa e resilienza¹⁷⁸.

In particolare, l'accordo di cooperazione interistituzionale¹⁷⁹ rappresenta una più ampia cornice alla quale potranno aderire tutte le Amministrazioni centrali titolari dell'attuazione e della vigilanza sugli interventi del P.N.R.R. ed è finalizzato ad agevolare lo scambio informativo per rafforzare l'attività di prevenzione, nonché l'individuazione ed il contrasto di gravi irregolarità nell'utilizzo delle connesse risorse finanziarie, quali frodi, casi di corruzione e conflitti di interesse, cercando di scongiurare potenziali casi di doppio finanziamento¹⁸⁰.

Ministri, con compiti di indirizzo, impulso e coordinamento generale, alla quale prendono parte i Ministri di volta in volta interessati, a seconda dei temi trattati;

– l'altro di attuazione degli interventi, affidato alle Amministrazioni centrali, che possono operare direttamente in veste di soggetti attuatori e titolari dei progetti, ovvero affidarli a Regioni, enti locali e altri organismi pubblici o privati, secondo le modalità e gli strumenti amministrativi ritenuti più idonei.

- 178) In tale contesto, dunque, assume assoluto rilievo il ruolo sia della Ragioneria generale dello Stato, con compiti di governo, monitoraggio e controllo dell'impiego delle risorse unionali, sia della Guardia di Finanza, che ha, tra le proprie missioni istituzionali, la funzione di prevenire e reprimere gli illeciti ai danni della corretta destinazione delle risorse pubbliche. L'intesa raggiunta costituisce un *unicum* in ambito europeo, in quanto è stato previsto l'esplicito coinvolgimento nel sistema dei controlli di una forza di *law enforcement*, qual è la Guardia di Finanza, che rappresenta la polizia economico-finanziaria, a competenza generale, del Paese. L'utilità di favorire la circolazione di un tale bagaglio informativo viene peraltro in rilievo anche in un contesto di respiro europeo, su input di Europol, che ha promosso l'operazione "Sentinel", finalizzata a sviluppare e promuovere una rete di collaborazione tra le forze di polizia e gli organi accertatori degli Stati Membri per articolare un'azione di contrasto mirata e coordinata su scala europea.
- 179) L'articolo 2 dell'intesa prevede, per l'attuazione delle sinergie, un livello di raccordo programmatico e uno esecutivo, che coinvolgono, rispettivamente, quali referenti:
- per la Ragioneria generale dello Stato, il Direttore generale del "Servizio centrale per il P.N.R.R.";
- per la Guardia di Finanza, il Capo del III Reparto Operazioni del Comando generale ed il Comandante del Nucleo speciale spesa pubblica e repressione frodi comunitarie.
- Il successivo art. 3 disciplina le modalità esecutive della collaborazione, prevedendo, in conformità a schemi consolidati, che il predetto Servizio centrale veicoli al Nucleo speciale spesa pubblica e repressione frodi comunitarie informazioni e notizie circostanziate, ritenute rilevanti per la repressione di illeciti di natura economico finanziaria, che potranno riguardare singoli soggetti o progetti che presentino particolari elementi di rischio. Il citato Nucleo speciale, nell'esercizio delle autonome potestà e funzioni, potrà avviare analisi operative, di contesto e di rischio, volte a verificare e implementare gli input ricevuti o, in subordine, a sviluppare direttamente le notizie ricevute, dando corso a interventi operativi.
- 180) Al fine di rafforzare le attività di controllo, anche finalizzate alla prevenzione e al contrasto della corruzione, delle frodi, nonché a evitare conflitti di interesse e rischi di doppio finanziamento pubblico degli interventi, l'art. 7, comma 8, del c.d. Semplificazioni *bis* (Decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito in legge 29 luglio 2021, n. 108, recante "Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative

Inoltre, il memorandum in rassegna ha previsto che la Guardia di Finanza partecipi, con propri rappresentanti, alla c.d. “Rete dei referenti antifrode del P.N.R.R.”, istituita presso la Ragioneria generale e costituita da referenti della Ragioneria stessa e delle citate Amministrazioni centrali, con la funzione particolarmente significativa di sviluppare analisi, valutazioni, monitoraggio e gestione del rischio frode del Piano¹⁸¹. Più nel dettaglio, si tratta di un gruppo di lavoro, composto da un referente per ciascuna Amministrazione centrale, titolare di interventi e del referente antifrode e degli altri responsabili della definizione del sistema di gestione e controllo del “Servizio centrale per il P.N.R.R.”¹⁸², istituito presso la Ragioneria generale dello Stato¹⁸³, con la partecipazione anche di rappresentanti della Guardia di Finanza, nel cui ambito sarà promosso un confronto volto a:

- poter meglio calibrare, in un’ottica preventiva e mirata, i contenuti di bandi e/o avvisi pubblici da diramare, apportando eventualmente gli idonei ed appropriati correttivi e/o cautele;
- individuare i settori maggiormente esposti a profili di rischio, sulla

e di accelerazione e snellimento delle procedure”) ha previsto, tra l’altro, che le Amministrazioni centrali interessate all’attuazione del P.N.R.R. possano stipulare specifici protocolli d’intesa con la Guardia di Finanza. Dette Amministrazioni, infatti, esercitando, mediante atto unilaterale, la clausola di adesione prevista dall’art. 7 del memorandum, si impegnano, tra l’altro, a porre a disposizione anche del Nucleo speciale spesa pubblica e repressione frodi comunitarie tutte le informazioni in proprio possesso relative ai soggetti attuatori, realizzatori ed esecutori degli interventi finanziati dal Piano, nonché a segnalare notizie circostanziate utili ai fini della repressione di eventuali irregolarità, assicurando la propria collaborazione alla Guardia di Finanza al fine di garantire la piena efficacia della strategia antifrode.

- 181) Tale rete di collaborazione renderà possibile l’accesso a un importante patrimonio informativo, che sarà messo a disposizione del Nucleo speciale spesa pubblica e repressione frodi comunitarie dal Servizio centrale per il P.N.R.R. e dalle singole Amministrazioni centrali, mediante l’accesso a banche dati o la segnalazione di notizie e informazioni qualificate. In particolare, il citato Nucleo speciale potrà procedere allo sviluppo di pertinenti analisi di rischio, anche con il coinvolgimento degli altri Reparti speciali, in relazione ai profili di rispettiva competenza, ovvero interessare la Componente territoriale ai fini dell’autonomo sviluppo sul campo di specifici interventi ispettivi.
- 182) Rappresenta il “Punto di Contatto Nazionale” con la Commissione europea, ai sensi dell’art. 22 del regolamento (UE) 2021/241, cui sono stati attribuiti compiti di coordinamento operativo, monitoraggio, rendicontazione e controllo del Piano. Per completezza, si evidenzia, che anche le Amministrazioni titolari degli interventi, a loro volta, devono provvedere al coordinamento delle attività di gestione loro rimesse, individuando, nei rispettivi ambiti, una struttura di livello dirigenziale generale tra quelle esistenti ovvero istituiscono un’unità di missione di pari livello, con funzioni di punto di contatto con il citato “Servizio centrale”.
- 183) Dipartimento del Ministero dell’economia e delle finanze, nel cui ambito sono stati istituiti anche un ufficio dirigenziale con compiti di audit (incardinato presso l’Ispettorato generale per i rapporti finanziari con l’Unione europea, che può avvalersi, nello svolgimento delle funzioni di controllo relative a linee di intervento realizzate a livello territoriale, dell’ausilio delle Ragionerie territoriali dello Stato) ed un’unità di missione con funzioni di raccordo e sostegno delle strutture del Dipartimento medesimo a vario titolo coinvolte nel processo di attuazione del programma Next Generation EU.

base degli elementi di anomalia più di frequente rilevabili dall'esercizio delle funzioni rimesse alle competenti strutture delle Amministrazioni pubbliche e/o della Ragioneria generale, ovvero emerse dalle attività operative svolte dalla Guardia di Finanza;

– concordare modalità di attuazione del dispositivo antifrode e delle attività di controllo, che possono prevedere anche la possibilità per la Guardia di Finanza di programmare interventi da svolgere, su base georeferenziata, anche in forma coordinata¹⁸⁴.

Quanto alle modalità di collaborazione, è stata, altresì, sancita la condivisione di un importante patrimonio informativo, costituito dai dati e dalle informazioni sui soggetti attuatori, realizzatori ed esecutori degli interventi finanziati dal P.N.R.R., anche mediante l'interoperabilità delle rispettive banche dati.

Al riguardo, si evidenzia l'importante opportunità che può essere colta mediante l'attuazione di uno degli interventi previsti dal P.N.R.R., ovvero dalla creazione del "Polo Strategico Nazionale" (PSN)¹⁸⁵, l'infrastruttura

184) A titolo esemplificativo, potranno essere individuati interventi o progetti di spesa su cui potranno convergere attività della Guardia di Finanza e delle Amministrazioni centrali. Potrebbe essere il caso di un progetto finanziato con fondi del P.N.R.R. che preveda la realizzazione di un'opera mediante un appalto pubblico, in cui le attività delle competenti Amministrazioni potranno avere ad oggetto riscontri documentali presso la stazione appaltante, mentre gli interventi del Corpo, in totale autonomia, potranno svilupparsi mediante controlli di coerenza esterna presso i soggetti appaltatori e/o subappaltatori.

185) La trasformazione digitale della Pubblica Amministrazione è uno dei principali obiettivi perseguiti dal Piano nazionale di ripresa e resilienza e, nello specifico, la "Missione" 1 del Piano è dedicata alla "digitalizzazione della PA" che ha, tra gli obiettivi, quello di favorire e supportare le Amministrazioni nella migrazione verso soluzioni *cloud* secondo il principio del *cloud first*. In particolare, la realizzazione del Polo strategico nazionale è la Missione 1, Componente 1, Investimento 1.1 del P.N.R.R.. L'infrastruttura *cloud* permetterà di accelerare la trasformazione digitale della pubblica amministrazione. L'obiettivo è portare il 75% dei servizi sul *cloud* entro il 2026. Il partenariato pubblico-privato prevede un investimento di 723,3 milioni di euro per la realizzazione e gestione dell'infrastruttura. L'operatore economico selezionato dovrà costituire una società che sarà sottoposta alla disciplina nazionale in materia di *golden power*. Il PSN ospiterà dati e servizi pubblici considerati critici o strategici, pertanto sono richieste massima sicurezza, continuità e affidabilità. Al termine della gara europea, verrà stipulata una convenzione di 13 anni per l'utilizzo dell'infrastruttura. Successivamente le Amministrazioni centrali/locali e le aziende sanitarie locali dovranno stipulare i contratti di adesione con durata massima di 10 anni e avviare la migrazione di dati, servizi e applicazioni. A seguito dell'individuazione, a fine dicembre 2021, da parte del Ministero per l'innovazione tecnologica e la transizione digitale della scelta del progetto, sviluppato dall'associazione temporanea di imprese (formata da TIM Enterprise Market, CDP Equity, Leonardo e Sogei), lo scorso 28 gennaio 2022, è stato pubblicato il bando europeo per la realizzazione del Polo Strategico Nazionale (PSN) con la vigilanza collaborativa dell'Autorità nazionale anticorruzione. La proposta per la creazione del Polo, su cui si basa la gara, è stata individuata dal Dipartimento a dicembre 2021 secondo il modello di partenariato pubblico privato. La procedura è affidata a Difesa Servizi S.p.A., società *in house* del Ministero della difesa, in qualità di centrale di committenza. L'operatore economico selezionato dovrà costituire una società che sarà sottoposta alla disciplina nazionale

cloud della pubblica amministrazione, con la quale si intende promuovere lo sviluppo di un servizio informatico ad alta affidabilità, localizzato sul territorio nazionale, per la razionalizzazione e il consolidamento, tra l'altro, dei Centri di Elaborazione Dati (CED) e dei relativi sistemi informatici¹⁸⁶.

In tale contesto, inoltre, avendo ben presente quanto la disponibilità condivisa dei dati e delle informazioni sia presupposto fondamentale per le attività di controllo, oltre che della programmazione e gestione delle risorse pubbliche, è in corso di realizzazione¹⁸⁷, da parte della Ragioneria generale dello Stato, con l'ausilio del partner tecnologico So.Ge.I. S.p.a., il già citato sistema informatico (integrato ed interoperabile), denominato "ReGiS"¹⁸⁸:

– rappresenterà l'applicativo unico di supporto ai processi di programmazione, attuazione, monitoraggio, controllo e rendicontazione del P.N.R.R., riguardo sia all'insieme delle misure, che al loro avanzamento

in materia di *golden power*.

186) Tale infrastruttura informatica, se opportunamente implementata anche mediante la valorizzazione dei nuovi strumenti informatici offerti dai continui progressi tecnologici (intelligenza artificiale e *machine learning*), potrebbe dotare il nostro Paese di un moderno strumento informativo di assoluto rilievo che potrebbe consentire di superare gli attuali limiti derivanti dalla frammentazione delle banche dati e dall'assenza di una effettiva interoperabilità, permettendo conseguentemente il pieno utilizzo di modelli di "analisi di contesto" ed in prospettiva futura, anche di vulnerabilità molto sofisticati ed affidabili, anche in chiave predittiva. Tuttavia, tali azioni, profondamente innovative e ad elevata specializzazione, richiedono necessariamente il ricorso a nuovi strumenti di indagine nella ricerca e selezione delle variabili, nonché l'applicazione di specifiche competenze maturate nell'elaborazione e nell'analisi di grandi quantità di dati, oggi solo in parte disponibili ed utilizzabili per la costruzione di modelli interpretativi e predittivi dei fenomeni criminali sul territorio. L'impatto che può avere l'impiego sistematico di queste nuove metodologie è veramente considerevole e va ben oltre il pur apprezzabile e necessario arricchimento culturale. Tuttavia, come per ogni nuova cultura, la divulgazione di tali nuovi approcci metodologici non può prescindere dalla più elementare alfabetizzazione della fondamentale componente umana delle organizzazioni interessate. In tale direzione, si evidenzia anche la recente ed apprezzabile iniziativa assunta dalla Guardia di Finanza che, lo scorso 3 febbraio 2022, ha stipulato uno specifico protocollo d'intesa con la Società Italiana di Statistica (SIS), avendo riservato "una costante attenzione al miglioramento delle proprie capacità di analisi destinate a rendere sempre più efficace ed efficiente l'attività del Corpo", quale forza di polizia economico-finanziaria, anche nella considerazione della necessità di "sviluppare sinergie con il mondo scientifico per l'elaborazione di metodologie finalizzate all'astrazione di conoscenze insite nel personale operativo, determinate dall'esperienza, dall'approfondimento tematico individuale, nonché dallo spirito di iniziativa di ciascuno". In particolare, entrambe le parti si sono impegnate a collaborare nella programmazione di attività di studio e ricerca su temi di comune interesse, con particolare riferimento all'ambito statistico, prefiggendosi lo specifico obiettivo di realizzare in maniera sinergica innovativi strumenti di supporto per le attività operative e di analisi.

187) Al momento, sono in corso interlocuzioni con la Ragioneria e la So.Ge.I. S.p.A. finalizzate a consentire, in prospettiva, il rilascio di specifiche *utilities*, che consentiranno di verificare, mediante interrogazioni puntuali (con chiavi di ricerca per C.F., p. IVA, CUP, ecc.), se un soggetto sia a vario titolo beneficiario di risorse finanziate dal Piano nonché a estrarre liste georeferenziate di detti soggetti.

188) Vgs. il capitolo 1, paragrafo 1.4.2.

finanziario, procedurale e fisico;

– consentirà la puntuale verifica di *target* e *milestone*, fornendo una vista integrata con altri progetti in corso di realizzazione con altri fondi europei e nazionali, con particolare riguardo alle risorse relative alla programmazione complementare P.N.R.R.

Nelle more dell'utilizzo di tale applicativo informatico, è possibile acquisire informazioni dalle "Sezioni trasparenza" dei siti internet delle Amministrazioni centrali, nonché dal portale dedicato al P.N.R.R. "Italia Domani", che consente di rilevare notizie di dettaglio sulla struttura del Piano, anche con riguardo alle procedure attivate per la realizzazione degli investimenti e al relativo stato di avanzamento¹⁸⁹.

Una rilevante quantità di risorse del P.N.R.R., stimate in oltre 80 miliardi di euro, inoltre, avrà una ricaduta diretta sul territorio e verrà affidata alla gestione diretta delle Regioni e degli enti locali¹⁹⁰.

Altra necessaria annotazione riguarda l'ampiezza degli interventi che saranno disseminati sull'intero territorio nazionale, con una prevalenza nelle regioni meridionali, destinatarie di circa il 40% delle risorse complessivamente stanziare. Risulta indispensabile, pertanto, promuovere una rete di relazioni

189) All'interno del portale www.italiadomani.gov.it/it/home.html è possibile, in particolare, consultare secondo parametri di ricerca impostati, della lista di progetti e di investimenti di interesse, per i quali è poi possibile risalire, nel dettaglio, al bando/avviso e ad ulteriori, più puntuali informazioni.

190) Quanto alle modalità di coinvolgimento nelle iniziative del P.N.R.R., gli enti locali e le 16 Autorità di Sistema Portuale (AdSP), che saranno chiamate a gestire, in ragione dei compiti loro attribuiti dal d.lgs. n. 169 del 2016, una quota ingente di risorse del P.N.R.R. finalizzate a interventi di ammodernamento ed efficientamento dei porti possono:

a. assumere, nel ruolo di beneficiari/soggetti attuatori, la responsabilità di specifiche progettualità sulla base di criteri e modalità stabiliti nei provvedimenti di assegnazione delle risorse adottati dalle Amministrazioni centrali e provvedere alla loro concreta realizzazione (ad esempio, asili nido, progetti di rigenerazione urbana, edilizia scolastica e ospedaliera, interventi per il sociale). In tal caso, le Regioni/enti locali:

(1) accedono ai finanziamenti, partecipando ai bandi/avvisi emanati dai Ministeri competenti per la selezione dei progetti, ovvero ai provvedimenti di riparto fondi, ove previsto;

(2) ricevono, di norma, direttamente dal Ministero dell'economia e delle finanze, le risorse occorrenti per realizzare detti progetti, mediante versamenti nei conti di tesoreria, salvo il caso di risorse già giacenti sui capitoli di bilancio dei Ministeri;

(3) devono essi stessi rispettare gli obblighi di monitoraggio, rendicontazione e controllo degli interventi, realizzandoli nel rispetto delle norme vigenti, prevenendo e correggendo eventuali irregolarità;

b. partecipare, in qualità di destinatari finali, ad iniziative finanziate dalle Amministrazioni centrali, che destinano agli Enti locali risorse per realizzare progetti specifici che contribuiscono all'obiettivo nazionale (es. in materia di digitalizzazione), mediante la partecipazione alle procedure di chiamata (bandi/avvisi, che stabiliranno, a loro volta, le procedure di gestione e controllo);

c. concorrere alla definizione e messa in opera sul proprio territorio di investimenti la cui realizzazione è sotto la regia e la responsabilità delle Amministrazioni centrali, come ad esempio in materia di mobilità, ferrovie/porti, sistemi irrigui, banda larga, ecc.

efficaci con le istituzioni interessate, allo scopo di acquisire elementi utili e qualificati, per orientare efficacemente l'*intelligence* e l'analisi "tattica" su specifici fenomeni, contesti territoriali e soggetti¹⁹¹.

Al riguardo, si evidenzia che l'occasione irripetibile, data dall'attuazione del P.N.R.R., impone, da un lato, la necessità di un rafforzamento delle capacità amministrative dei soggetti pubblici interessati e, dall'altro, l'urgenza di potenziare e coordinare le attività di gestione e controllo delle procedure e delle attività relative alle fasi sia di attivazione delle misure, sia di realizzazione dei progetti.

Di particolare rilievo, risulta, quindi, l'introduzione di specifiche misure per accelerare la realizzazione degli investimenti pubblici, rafforzare la capacità amministrativa delle stazioni appaltanti, laddove si prevede, rispettivamente, che le Amministrazioni possano avvalersi del supporto tecnico-operativo di società in house qualificate, sulla base di apposite convenzioni e che la Consip. S.p.A., sulla base di un disciplinare stipulato con il Ministero dell'economia e delle finanze, metta a disposizione delle pubbliche amministrazioni specifici contratti, accordi-quadro e servizi di supporto tecnico, realizzando altresì un programma di informazione, formazione e tutoraggio nelle procedure di acquisto e progettualità.

In questo contesto, si collocano le iniziative finalizzate alla valorizzazione del patrimonio informativo ed al potenziamento degli strumenti di informatica operativa nel settore della "tutela delle uscite", a beneficio della sistematica consultazione da parte delle unità operative.

Quanto al sistema di controllo, invece, occorre evidenziare che, in linea con quanto richiesto dalla normativa europea¹⁹², è stato implementato il sistema antifrode a tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea, prevedendo, tra l'altro¹⁹³, le seguenti misure di rafforzamento:

– la possibilità di istituire, all'interno delle Amministrazioni centrali, titolari di investimento, apposite strutture, che fungano da punto di contatto con il "Servizio centrale per il P.N.R.R.", deputate alle attività di monitoraggio, rendicontazione e controllo sulla base di linee guida dalle stesse adottate o,

191) Al riguardo, si evidenzia che ai fini dell'audit e delle attività di controllo di cui al citato art. 22 del regolamento UE 2021/241, saranno gli enti locali a raccogliere le categorie standardizzate di dati – a partire dal nome/denominazione del destinatario finale dei fondi e dell'appaltatore/subappaltatore – che dovranno confluire nel Regis. In particolare, Le Amministrazioni responsabili dell'attuazione dei progetti assicureranno la completa tracciabilità delle operazioni e la tenuta di un'apposita codificazione contabile per l'utilizzo delle risorse del Piano nazionale di ripresa e resilienza, conservando tutti gli atti e la relativa documentazione giustificativa e rendendoli disponibili per eventuali controlli.

192) Art. 22 del regolamento (UE) 2021/241, rubricato "Tutela degli interessi finanziari dell'Unione".

193) Oltre alla realizzazione del più volte richiamato sistema "ReGIS".

in alternativa, specifiche unità di missione¹⁹⁴. Tali ultime strutture hanno la facoltà di stipulare specifici protocolli d'intesa con la Guardia di Finanza e con l'Anac, nell'ottica di rafforzare le attività di controllo, finalizzate anche alla prevenzione e al contrasto della corruzione, delle frodi, nonché ad evitare i conflitti di interesse ed il rischio di doppio finanziamento pubblico degli interventi;

– l'effettuazione di verifiche aggiuntive di *audit*, da parte dell'“Organismo di *audit* del P.N.R.R.”¹⁹⁵, sull'efficacia del sistema di gestione¹⁹⁶, sulla regolarità delle procedure e delle spese dichiarate¹⁹⁷, nonché sulla correttezza dei *milestone* e *target* rendicontati¹⁹⁸.

Ciò posto, la Guardia di Finanza ha emanato specifiche le linee di indirizzo¹⁹⁹ per l'orientamento operativo delle proprie unità operative nelle attività di controllo nel comparto delle frodi a danno delle risorse europee, in materia di appalti pubblici e di anticorruzione, al fine di contrastare principalmente le condotte di malversazione, indebita richiesta e/o percezione²⁰⁰, truffa e truffa aggravata poste in essere in relazione alle risorse finanziarie erogate all'Italia dall'Unione europea nell'ambito dei diversi “Quadri finanziari pluriennali”²⁰¹ e del programma temporaneo di

194) Si veda, ad esempio, il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 29 luglio 2021, n. 149 recante il regolamento di riorganizzazione del Ministero dello sviluppo economico, laddove ha introdotto la possibilità di costituire una struttura di missione dedicata al P.N.R.R.

195) Incardinato presso l'Ispettorato generale per i rapporti finanziari con l'Unione europea della Ragioneria generale dello Stato.

196) Audit di sistema.

197) Audit operazioni.

198) Audit di performance.

199) Finalizzate al blocco delle erogazioni indebite e al recupero delle somme già percepite dai responsabili degli illeciti, nonché, in presenza dei relativi presupposti, all'applicazione di ulteriori, specifici strumenti, funzionali al concreto ristoro del bilancio nazionale ed europeo.

200) A seguito del recepimento della direttiva (UE) n. 1371/2017 (cd. “PIF”), mediante il decreto legislativo n. 75/2020, sono state introdotte una serie di fattispecie aggravate che, per quanto di interesse per il settore in rassegna, hanno riguardato il delitto di indebita percezione ex art. 316-ter del codice penale, allorquando le condotte illecite si riferiscano a risorse comunitarie di importo superiore a 100.000 euro.

201) Con particolare riferimento ai “Quadri finanziari pluriennali” 2014-2020 e 2021-2027. I “Quadri Finanziari Pluriennali” (QFP) istituiti sinora sono sei, incluso quello del periodo 2021-2027. Il trattato di Lisbona ha trasformato il QFP da accordo interistituzionale in regolamento. Istituito per un periodo minimo di cinque anni, il QFP è inteso a garantire l'ordinato andamento delle spese dell'UE entro i limiti delle sue risorse proprie e stabilisce disposizioni cui deve conformarsi il bilancio annuale dell'Unione, garantendo in tal modo la disciplina finanziaria. In concreto, il regolamento sul QFP fissa massimali per ampie categorie di spesa, denominate rubriche. Il 2 maggio 2018 la Commissione ha presentato proposte legislative relative ad un nuovo QFP per il periodo 2021-2027. A seguito dell'epidemia di Covid-19, il 27 maggio 2020 la Commissione ha presentato un piano per la ripresa (Next Generation EU) in cui figuravano proposte rivedute per il QFP e le risorse proprie, nonché l'istituzione di uno strumento per la ripresa del valore di 750 miliardi di euro. Il pacchetto è stato adottato il 16 dicembre 2020.

investimento Next Generation EU (NGEU), con specifico riguardo, tra gli altri, agli interventi sovvenzionati dal:

- “Programma NGEU”, che partecipa della natura di “fondi europei”, con alcune importanti peculiarità per P.N.R.R., che attengono alla esclusione dell’addizionalità ed a un diverso meccanismo di monitoraggio, parametrato soprattutto sulla base del raggiungimento del risultato cui l’erogazione e il progetto tendono, determinando in tal modo un regime di condizionalità “aggravata”;

- “Fondo complementare al P.N.R.R.”, che, pur essendo di matrice esclusivamente nazionale, integra le risorse del Piano, per consentire il pieno raggiungimento degli obiettivi ivi fissati.

In particolare, si è previsto che, nell’esecuzione degli interventi²⁰² riguardanti misure di spesa di matrice nazionale ed unionale, si dovrà tendere ad intercettare ogni elemento sintomatico di irregolarità nella destinazione ed utilizzo delle risorse, avuto riguardo a tutti gli attori a vario titolo e livello coinvolti nelle procedure, a partire, nella prospettiva del P.N.R.R., dai “realizzatori” e dagli “esecutori” di appalti pubblici. Al riguardo, è stata richiamata la necessità di:

- procedere all’individuazione dell’effettiva titolarità della proprietà e della gestione delle imprese destinatarie delle risorse pubbliche, anche risalendo all’apice delle relative catene societarie, specie se coincidenti con soggetti di diritto estero (o con *trust*), ovvero se oggetto di intervenute variazioni nella compagine sociale/amministrativa;

- rilevare l’eventuale presenza di soggetti attigui alla criminalità organizzata, anche di stampo mafioso, valorizzando, in particolare, gli elementi emersi da ogni ulteriore attività di servizio, con riguardo, tra l’altro, a quelli conseguenti agli accertamenti sulle imprese svolti su richiesta delle Prefetture, finalizzati alla tutela del sistema economico dai tentativi di infiltrazione della criminalità, tenuto anche conto del regime semplificato per la verifica dei requisiti antimafia²⁰³;

- riscontrare eventuali alterazioni di dati di bilancio e/o di emissione

202) Tanto nello sviluppo di indagini delegate dall’autorità giudiziaria, quanto nella conduzione di eventuali interventi amministrativi.

203) Ai sensi dell’art. 3, commi 2 e 4, del c.d. decreto Semplificazioni (Decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76), che consente alle pubbliche amministrazioni di stipulare contratti pubblici aventi ad oggetto lavori, servizi e forniture sulla base di un’informativa antimafia liberatoria provvisoria, valida per 60 giorni, con il vincolo del recesso se le verifiche successive dovessero comportare un’interdittiva antimafia. Al riguardo, si evidenzia che l’articolo 51 del decreto Semplificazioni *bis* (Decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77) ha esteso gli effetti del citato d.l. 76/2021, prorogandoli al 30 giugno 2023.

di fatture in tutto o in parte inesistenti, anche mediante retrodatazione;

- approfondire le eventuali conseguenti ipotesi di riciclaggio, autoriciclaggio e/o reinvestimento dei proventi illecitamente distratti;

- utilizzare tutte le potestà d'indagine concesse dal vigente quadro normativo, compresi i poteri previsti dalla normativa antiriciclaggio;

- procedere alla sistematica consultazione degli strumenti di informatica operativa disponibili.

Inoltre, con riferimento agli interventi di spesa pubblica del P.N.R.R., correlati alle commesse di lavori e servizi²⁰⁴, si è ritenuto utile sensibilizzare le unità operative nello sviluppo delle attività, anche valorizzando il contenuto delle segnalazioni per operazioni sospette, al fine di:

- estendere il perimetro soggettivo degli approfondimenti all'intera rete di subappaltatori/subfornitori che dovessero emergere dall'esame delle procedure, ponendo particolare attenzione alle realtà imprenditoriali di recente costituzione e/o prive di solidità finanziaria, ovvero connotate da strutture organizzativo-aziendali inadeguate, non potendo escludere, che la criminalità economica, anche di tipo organizzato, possa tentare di attingere alle rilevanti provviste pubbliche conseguenti al Dispositivo per la ripresa e la resilienza mediante soggetti giuridici intestati a prestanome, scarsamente patrimonializzati e ab origine destinati alla decozione, una volta acquisite (e successivamente distratte) le risorse²⁰⁵;

- verificare il corretto svolgimento dei lavori, rilevando eventuali asimmetrie tra gli stati di avanzamento dichiarati con quelli effettivamente riscontrati in loco, ovvero difformità tra le caratteristiche dei beni e servizi realizzati e/o realizzandi con quelli indicati nei bandi di gara e/o capitolati di appalto;

- rilevare eventuali profili di incoerenza, attraverso la valutazione di inusualità e/o di apparente assenza di giustificazione economica, nonché della sussistenza di fattispecie ed elementi sintomatici di anomalie²⁰⁶;

204) Affidate attraverso gli schemi della contrattualistica pubblica.

205) Dette attività potranno portare a verificare la presenza di soggetti attigui alla criminalità organizzata nell'ambito, anche di fatto, del management e/o dell'assetto proprietario degli appaltatori/subappaltatori, nonché di elementi suscettibili di potenziale apprezzamento delle autorità prefettizie, ai fini dell'adozione, ricorrendone i presupposti, di interdittive antimafia.

206) In linea con gli indicatori di anomalia individuati dall'UIF, nell'ambito delle "Istruzioni sulle comunicazioni di dati e informazioni concernenti le operazioni sospette da parte degli uffici delle Pubbliche Amministrazioni" adottate in data 23 aprile 2018, a titolo esemplificativo, si riportano di seguito le principali fattispecie:

(1) partecipazione a procedure di affidamento di lavori pubblici, servizi e forniture:

(a) in mancanza di convenienza economica all'esecuzione del contratto, anche con riferimento alla dimensione aziendale e alla località di svolgimento dei lavori;

(b) da parte di raggruppamenti temporanei di imprese, costituiti da un numero di partecipanti

– verificare la sussistenza dei presupposti per l'applicabilità delle misure di aggressione patrimoniale, quali il sequestro preventivo, anche per equivalente e la confisca di cui all'art. 322-ter del Codice penale, in combinato disposto con l'art. 640-*quater* del Codice penale, il sequestro preventivo orientato alla confisca “per sproporzione” di cui all'art. 240-*bis* del Codice penale, le misure di prevenzione personali e patrimoniali previste dalla normativa antimafia²⁰⁷, nonché gli strumenti previsti dalla disciplina in tema di “responsabilità amministrativa delle società e degli enti dipendente da reato”, di cui al decreto legislativo n. 231/2001²⁰⁸.

Al riguardo, si evidenzia, infine, la Procura europea²⁰⁹ potrà essere competente a perseguire i reati lesivi del Bilancio UE²¹⁰, nel cui novero sono

sproporzionato in relazione al valore economico e alle prestazioni oggetto del contratto;

(c) mediante ricorso al meccanismo dell'avvalimento plurimo o frazionato, ai fini del raggiungimento della qualificazione richiesta per l'aggiudicazione della gara, specie se il contratto di avvalimento risulti eccessivamente oneroso;

(d) da parte di soggetti che, nel corso dell'espletamento della gara, ovvero della successiva esecuzione, realizzino operazioni straordinarie (trasformazione, fusione, scissione) ovvero di ristrutturazione aziendale (cessione, affitto di azienda o di un ramo);

(2) presentazione di offerte:

(a) con un elevato ribasso, nei casi in cui sia stabilito un criterio di aggiudicazione al prezzo più basso, specie se il contratto sia caratterizzato da elevata complessità;

(b) da parte dello stesso operatore economico nell'ambito di procedure di gara che prevedano tempi ristretti di presentazione delle offerte medesime, requisiti di partecipazione particolarmente stringenti e un costo della documentazione di gara sproporzionato rispetto all'importo del contratto, specie se il bando di gara sia stato modificato durante il periodo di pubblicazione;

(3) ricorrenza di affidamenti a un medesimo soggetto:

(a) nelle more dell'indizione ovvero del completamento della procedura di gara;

(b) mediante procedure semplificate o a seguito di procedura a evidenza pubblica precedentemente revocata;

(4) frazionamento in lotti non giustificato in relazione alla loro funzionalità, possibilità tecnica o convenienza economica;

(5) esistenza di subappalti non autorizzati;

(6) modifica delle condizioni contrattuali in fase di esecuzione (quali variazione delle prestazioni originarie, allungamento dei termini di ultimazione, rinnovi/proroghe o significativo incremento dell'importo contrattuale);

(7) cessione di crediti derivanti dall'esecuzione del contratto nei confronti di soggetti diversi da intermediari finanziari.

207) Per effetto delle modifiche apportate dalla legge 17 ottobre 2017, n. 161 al d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159 ed in particolare all'art. 4 di quest'ultimo provvedimento, le misure di prevenzione personali e patrimoniali ivi disciplinate risultano applicabili anche agli indiziati dei reati previsti dagli articoli 640-*bis* c.p. e 416 c.p., finalizzati alla commissione, tra gli altri, dei delitti di cui agli articoli 316-*bis* e 316-*ter* c.p.

208) In particolare, l'art. 24 del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, come modificato, da ultimo, dal menzionato decreto legislativo n. 75/2020, che ha introdotto, tra l'altro, un espresso riferimento all'Unione europea, configurando così la responsabilità delle persone giuridiche anche quando il reato è commesso in danno di quest'ultima. Per maggiori approfondimenti in tema di “responsabilità amministrativa delle società e degli enti dipendente da reato” si veda il capitolo 3, paragrafo 3.5.

209) Si veda il capitolo 3, paragrafo 3.1.

210) Così come definiti dalla direttiva (UE) n. 2017/1371 del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 luglio 2017.

ricomprese le fattispecie penali richiamate in questa sede, qualora l'importo del danno sia superiore a 10.000 euro.

2.9. La rilevanza della normativa antiriciclaggio ed il ruolo della pubblica amministrazione a tutela delle risorse del P.N.R.R.

La normativa antiriciclaggio²¹¹ prevede, sin dal 2004, che gli uffici della pubblica amministrazione, abbiamo l'obbligo, tra l'altro, di comunicare all'Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia (UIF), istituita presso la Banca d'Italia, i dati e le informazioni concernenti le operazioni di cui vengano a conoscenza nell'esercizio della propria attività istituzionale, nei seguenti macro settori:

- procedure di scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi;
- procedimenti di concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzioni di vantaggi economici di qualunque genere a persone fisiche ed enti pubblici e privati;
- adozione di provvedimenti di autorizzazione o concessione.

In particolare, nell'ambito delle modifiche alla normativa antiriciclaggio²¹², introdotte nel 2017, vengono previsti specifici doveri di collaborazione a carico degli uffici della pubblica amministrazione, che devono fornire le informazioni richieste dalla UIF a fini di analisi, nonché a comunicare d'iniziativa dati ed informazioni concernenti le operazioni sospette di cui vengano a conoscenza nell'esercizio della propria attività istituzionale²¹³.

In merito, gli uffici pubblici devono anche adottare idonee procedure interne, proporzionate alle proprie dimensioni organizzative ed operative, al

211) Un aspetto centrale della normativa in materia di antiriciclaggio per le pubbliche amministrazioni è costituito sicuramente dalla previsione degli obblighi di comunicazione (vgs. art. 46 del d.lgs. n. 231/2007, relativo agli obblighi di comunicazione degli organi di controllo dei soggetti obbligati), attraverso l'introduzione di un dovere di trasmissione all'UIF di dati e informazioni individuati in base a criteri oggettivi, concernenti operazioni a rischio AML (Anti Money Laundering), adozione di procedure per la segnalazione interna di violazioni potenziali o effettive (c.d. *whistleblowing*).

Inoltre, sono previsti veri e propri obblighi di segnalazione delle operazioni sospette, indipendentemente dall'entità dei fondi provenienti da attività criminose, da effettuarsi prima di compiere l'operazione stessa (Vgs. quanto disposto dall'art. 35 del d.lgs. n. 231/2007, relativo all'obbligo di segnalazione delle operazioni sospette).

212) Art. 10 del d.lgs. 231/2007.

213) Al pari delle segnalazioni di operazioni sospette, anche le comunicazioni della pubblica amministrazione devono essere il frutto di valutazioni in ordine alla possibilità che le operazioni osservate siano connesse a fondi provenienti o destinati a attività criminose.

fine di valutare il livello di esposizione al rischio di riciclaggio, indicando le eventuali ma necessarie misure di mitigazione²¹⁴.

Al riguardo, già nel 2018, l'UIF aveva individuato per le pubbliche amministrazioni specifici indici di anomalia²¹⁵, in presenza dei quali scaturisce l'obbligo di comunicazione di operazioni sospette, quale adempimento fondamentale su cui si dovrebbe fondare il sistema di prevenzione della normativa antiriciclaggio, con l'intento di ridurre i possibili margini di incertezza insiti nelle valutazioni effettuate da parte dei funzionari chiamati a valutare concretamente le singole fattispecie²¹⁶.

Con specifico riferimento alla materia degli appalti pubblici, ad esempio, vengono ritenute "pericolose", sotto il profilo del rischio di riciclaggio, le seguenti fattispecie, relative alla partecipazione:

- a procedure di affidamento di lavori pubblici, servizi e forniture in assenza di qualsivoglia convenienza economica all'esecuzione del contratto, anche con riferimento alla dimensione aziendale ed alla località di svolgimento della prestazione;

- alla procedura di affidamento da parte di una rete di imprese, il cui programma comune non contempla tra i propri scopi strategici tale partecipazione;

- ad una gara da parte di un raggruppamento temporaneo di imprese costituito da un numero di partecipanti del tutto sproporzionato in relazione al valore economico ed alle prestazioni oggetto del contratto, specie se il singolo partecipante è a sua volta consorziato, raggruppato o riunito.

Tali presidi, previsti dalla normativa antiriciclaggio, assumono oggi una rilevanza ben più ampia, costituendo certamente un valido ed utile strumento ai fini della tutela delle risorse impiegate per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza, in quanto la pubblica amministrazione rappresenta potenzialmente un osservatorio privilegiato per intercettare i contesti più rischiosi e per prevenire le infiltrazioni della criminalità organizzata nel tessuto socioeconomico nazionale

Tuttavia, nonostante l'UIF abbia chiaramente indicato quali sono gli

214) Nel quadro dei programmi di formazione continua del personale, realizzati in attuazione dell'art. 3 del d.lgs. n. 178/2009, risulta fondamentale la previsione dell'adozione di misure idonee ad assicurare il riconoscimento da parte dei propri dipendenti delle fattispecie meritevoli di essere comunicate ai sensi della normativa in questione.

215) UIF, "Istruzioni sulle comunicazioni di dati e informazioni concernenti le operazioni sospette da parte degli uffici delle pubbliche amministrazioni" (per elencazione esemplificativa, vgs. la nota n. 206) consultabili su: www.uif.bancaditalia.it/normativa/norm-antiricic/Istruzioni_sulle_comunicazioni_delle_Pubbliche_Ammministrazioni.pdf.

216) L'inosservanza delle previsioni sopra richiamate, assume rilievo ai fini della valutazione della responsabilità dirigenziale di cui all'art. 21, comma 1-bis, del d.lgs. 165/2001.

indicatori di anomalia in presenza dei quali è necessario adempiere agli obblighi di segnalazioni per operazioni sospette, è necessario evidenziare come siano pochissime le comunicazioni inviate dagli uffici della pubblica amministrazione, pur considerando i limiti della normativa vigente, che individua a differenza del passato un ambito eccessivamente ristretto²¹⁷ di uffici interessati.

In particolare, la scarsa collaborazione è stata ribadita dall'Unità di informazione finanziaria della Banca d'Italia nella prima *newsletter*²¹⁸ dell'anno, nella quale si è evidenziato che “anche il livello di collaborazione attiva degli iscritti dovrebbe migliorare: al 30 novembre 2021, infatti, risulta che poco meno di un quarto degli iscritti ha inviato almeno una comunicazione alla UIF (35 uffici della P.A. pari al 23% degli iscritti)”.

Pur mantenendosi, in termini numerici, su livelli di collaborazione ancora esigui, tuttavia l'UIF spiega come il comparto pubblico ricopra un ruolo fondamentale nella lotta al riciclaggio e che assumerà ulteriore rilievo con l'avvio della fase operativa del P.N.R.R., della cui attuazione tutta la pubblica amministrazione sarà elemento cardine, sottolineando al tempo stesso come la scelta di dedicare una specifica newsletter al settore pubblico sia finalizzata a stimolare il confronto con il settore per superare eventuali criticità²¹⁹.

Dall'analisi dei dati delle comunicazioni inviate all'UIF, rappresentata dal seguente grafico (*Fig. 1*), emerge che queste si concentrano particolarmente nel periodo 2017-2021, in concomitanza con gli interventi regolamentari del 2017 (d.lgs. 90/2017) e del 2018 (istruzioni e indicatori UIF) e, da ultimo, con la forte mobilitazione di risorse pubbliche a sostegno dell'economia per fronteggiare l'emergenza sanitaria.

La maggior parte delle comunicazioni ricevute è stata trasmessa da uffici della pubblica amministrazione centrale (oltre il 75%), mentre il 17% proviene da enti territoriali con comunicazioni polarizzate su un numero molto ristretto di enti locali che appaiono manifestare un forte interesse all'utilizzo

217) Al 30 novembre 2021 risultavano iscritti n. 151 Uffici della P.A. al sistema Infostat-UIF.

218) UIF - Newsletter n. 1 - 2022 “Le comunicazioni di operazioni sospette della Pubblica Amministrazione”.

219) In particolare, la Newsletter n. 1 - 2022 “Le comunicazioni di operazioni sospette della Pubblica Amministrazione” dell'UIF evidenzia che: “Fin dalla sua origine, la disciplina antiriciclaggio italiana pone doveri di collaborazione in capo alle pubbliche amministrazioni; nonostante ciò, il loro contributo al sistema di prevenzione è sempre stato e risulta ancora oggi molto limitato. L'avvio della fase operativa del P.N.R.R. rende, però, ancor più necessario che le PA accrescano la loro sensibilità per evitare che le risorse pubbliche vengano di fatto sottratte alla loro destinazione e che l'intervento di supporto rappresenti l'occasione per un rafforzamento delle mafie e dell'infiltrazione criminale nell'economia”.

della disciplina antiriciclaggio anche a fini di protezione delle economie locali dalle infiltrazioni criminali.

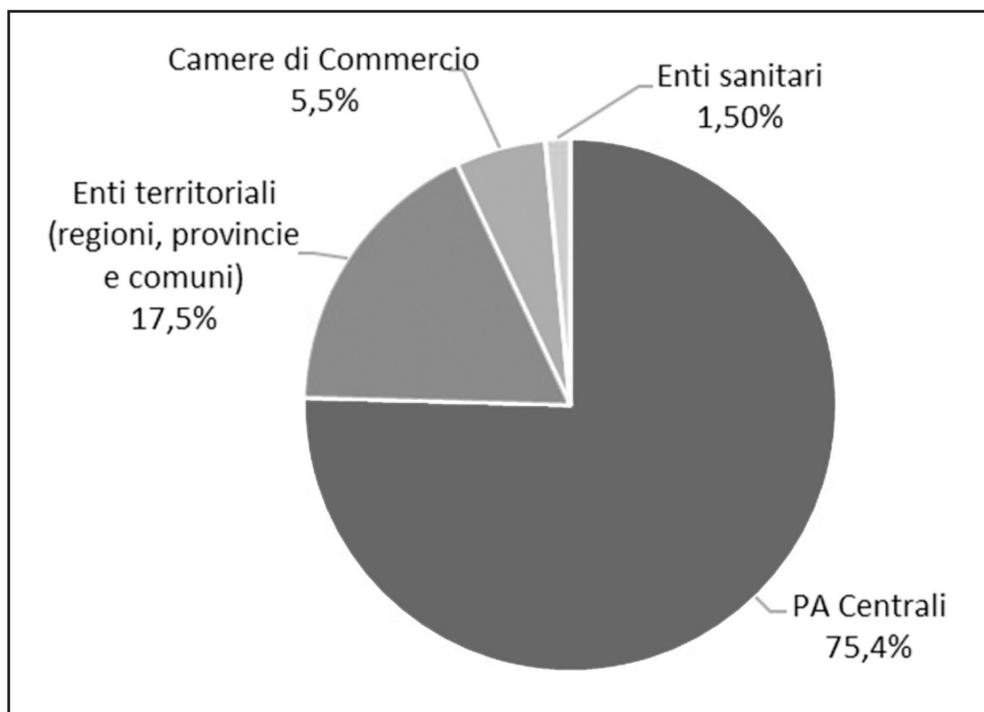


Fig. 1 - Ripartizione delle SOS (periodo 2017-2021) per tipo di P.A. – Fonte UIF

Tali dati dimostrano come certamente ci sia ancora molto da fare se si considera che dal 2017 nella pubblica amministrazione la normativa antiriciclaggio fa rientrare anche tutte le società partecipate²²⁰.

In tale contesto, si evidenzia che il quinto incontro²²¹ del gruppo di lavoro Covid-19²²², organizzato dall'Italia in data 26 maggio 2021, con *focus* sulle

220) Art. 1, comma 2, lettera hh, d.lgs. n. 90/2017: sono Pubbliche Amministrazioni “le Amministrazioni pubbliche di cui all’art. 1, comma 2, d.lgs. n. 165/2001, e successive modificazioni, gli enti pubblici nazionali, le società partecipate dalle Amministrazioni pubbliche e dalle loro controllate, ai sensi dell’art. 2359 c.c., limitatamente alla loro attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o dall’Unione europea nonché i soggetti preposti alla riscossione dei tributi nell’ambito della fiscalità nazionale o locale, quale che ne sia la forma giuridica”.

221) Hanno preso parte il Prefetto Vittorio Rizzi, Vice Direttore generale della pubblica sicurezza, e Catherine De Bolle, Direttore esecutivo di Europol.

222) Ne fanno parte le forze di polizia di Austria, Francia, Germania, Paesi Bassi, Polonia, Regno Unito, Spagna, Svizzera e Interpol. Data la presidenza portoghese della Commissione europea, alla riunione ha partecipato anche il Portogallo.

variazioni societarie e sulle frodi riguardanti i sostegni economici nazionali, sui rischi d'infiltrazione della criminalità organizzata nell'economia e, più in generale, sulle minacce per la sicurezza a seguito della pandemia, ha previsto un aumento dei rischi sulla distribuzione dei sussidi e degli aiuti²²³.

Sarà fondamentale, pertanto, che la pubblica amministrazione riesca a strutturare tempestivamente idonei presidi di controllo, al fine di monitorare e mappare i rischi, anche nella considerazione che una corretta applicazione delle disposizioni antiriciclaggio comporta benefici aggiuntivi come la possibilità di sviluppare strumenti di analisi e di migliorare la capacità di conoscenza dei rischi che riguardano le organizzazioni siano esse private o pubbliche.

La normativa antiriciclaggio, i controlli antimafia, i vari obblighi di trasparenza, le misure anticorruzione sono strumenti di prevenzione tra i più completi e severi nell'area OCSE, tuttavia, non tutti gli uffici della pubblica amministrazione sono pienamente *compliant* nelle procedure o nella formazione del personale, pertanto anche la portata innovativa delle misure introdotte con il d.l. n. 152/2021²²⁴, illustrata nei precedenti paragrafi²²⁵, dipenderà principalmente dall'effettivo e rigoroso utilizzo che le pubbliche amministrazioni ne faranno in concreto.

223) Due i *focus* dell'incontro in argomento: le variazioni societarie come possibile indicatore di infiltrazione della criminalità organizzata nell'economia e le frodi che hanno riguardato i sostegni economici assicurati a livello nazionale per mitigare l'impatto della più grave recessione dal 1929.

“Finora abbiamo analizzato rischi potenziali di infiltrazione nell'economia», ha affermato il Prefetto Rizzi. “Da oggi lo scenario cambia perché, con lo strumento Next Generation EU di 750 miliardi distribuiti in Europa, ci sarà un rischio concreto di inquinamento dei mercati legali e noi dobbiamo intervenire perché nessun euro venga sottratto alla rinascita dell'economia”.

A questo proposito, la struttura di Europol preposta all'analisi della criminalità economica e finanziaria (“EFECC”) già a dicembre 2020 ha contato undici tentativi di appropriazione dei fondi di ripresa economica Covid-19. L'EFECC ha creato un modello di intervento (sia preventivo che repressivo) che fornirà delle linee guida per il supporto operativo degli Stati membri con l'obiettivo di scongiurare ogni pericolo di inquinamento dell'economia legale.

“Le reti criminali prosperano in tempo di pandemia: Europol lancerà da luglio a dicembre 2021 l'operazione «Sentinel», che ha l'obiettivo proprio di stimolare e raccogliere le indagini relative alle frodi sui fondi di sostegno europeo. È un nostro dovere e una nostra responsabilità di impedire che questo pericolo diventi una realtà”, ha dichiarato il Direttore esecutivo di Europol, Catherine De Bolle.

224) Legge di conversione 29 dicembre 2021, n. 233 recante: “Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (P.N.R.R.) e per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose”.

225) Si veda il precedente paragrafo 2.5.

3. Il ruolo della Procura europea e il “Sistema 231”

3.1. La Procura europea

Seicento indagini avviate, per un danno al bilancio dell’Unione europea di 5,3 miliardi di euro (per più di un terzo riconducibile a procedimenti avviati in Italia), per gran parte delle quali è stato accertato il pervasivo coinvolgimento della criminalità organizzata nelle frodi IVA transnazionali, maxi-truffe che non destano allarme sociale nonostante abbiano un impatto devastante sul bilancio UE.

Questo è il bilancio dei primi sette mesi di operatività della Procura europea (giugno-dicembre 2021), l’organismo indipendente cui spetta indagare e perseguire, di fronte ai tribunali degli Stati membri, i reati lesivi degli interessi finanziari dell’Unione.

In Italia è stato avviato il 22% dei procedimenti e nelle indagini italiane è stato accertato il 35% del valore del danno complessivamente recato al bilancio dell’Unione. L’Italia è anche il Paese più coinvolto nei procedimenti transfrontalieri, oltre ad essere quello con il più alto numero di sequestri di proventi di reato.

La capacità degli investigatori italiani di rilevare, identificare ed indagare i fenomeni criminali non ha paragoni in Europa, con la Guardia di Finanza in prima linea nella lotta ai crimini economico-finanziari, a fronte di una minore specializzazione degli investigatori degli altri Paesi aderenti alla Procura europea.

Nelle frodi IVA transnazionali il coinvolgimento della criminalità organizzata italiana, come detto, è considerevole: si tratta di indagini complesse che costituiscono il core business dell’attività della Procura europea, la ragione stessa per cui è nata.

Le frodi IVA assicurano profitti altissimi ma sono pressoché invisibili: il cittadino non se ne rende conto ma, solo nei procedimenti avviati dalla Procura europea che riguardano l’Italia, l’IVA evasa nel semestre di riferimento assomma ad 1,3 miliardi di euro.

I fondi del Piano nazionale di ripresa e resilienza sono particolarmente attenzionati dalle organizzazioni criminali: per quanto non un solo euro venga direttamente versato dall’UE ai cittadini italiani (perché i Ministeri, attraverso fondi collaterali, sono sempre capofila nel finanziamento dei progetti), la transnazionalità dei crimini prevalenti, l’ammontare delle imposte evase e l’esistenza di vere e proprie organizzazioni dedite alla commissione di questo tipo di crimini (truffe sui fondi UE, corruzione, malversazione, contrabbando di beni extra-UE) legittimano la competenza della Procura europea.

Si tratta di indagini complesse, che richiedono dai 4-5 mesi ai (massimo) 2 anni di attività ed hanno sin qui posto questioni inesplorate, particolarmente in tema di competenza e soprattutto a causa della complessità delle disposizioni regolamentari e della conseguente, possibile sovrapposizione di 22 normative nazionali e giurisprudenze differenti²²⁶.

In tale contesto, l'European Public Prosecutor's Office (EPPO), ovvero l'Ufficio di Procura pubblica europea (istituita al fine di contrastare le frodi al bilancio dell'Unione e competente "ad individuare, perseguire e rinviare a giudizio gli autori di reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione", dinanzi alle ordinarie giurisdizioni nazionali degli Stati partecipanti²²⁷), potrebbe svolgere un ruolo chiave nell'attività di repressione dell'improprio utilizzo dei fondi del Piano nazionale di ripresa e resilienza.

Il contesto economico e la fase storica sono certamente singolari, considerate le ingenti risorse immesse nel sistema dal programma Next Generation EU, in relazione alle quali occorre alzare le difese a fronte di prevedibili appetiti criminali che, inevitabilmente, iniziano a manifestarsi.

Sul punto, è indubbiamente centrale la responsabilità delle persone giuridiche, ex d.lgs. n. 231 del 2001, sulle cui ripercussioni rispetto all'accertamento di eventuali profili di responsabilità degli enti per le condotte dei propri dipendenti, avremo modo di soffermarci *infra*.

Preliminarmente, merita un cenno la competenza per materia della Procura europea.

In particolare, il Regolamento²²⁸ istitutivo della nuova Procura europea individua (art. 22) quattro tipologie di reati di competenza²²⁹ della stessa:

a) i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione di cui alla Direttiva PIF²³⁰ [artt. 3, 4 e 5], indipendentemente dall'eventualità che la

226) Dall'intervista di Bianca Lucia Mazzei al dott. Danilo Ceccarelli, Vice Procuratore capo europeo, su www.ilsole24ore.com/art/procura-europea-accertate-frodi-ue-53-miliardi-AETq22CB.

227) Che trova la sua base giuridica nell'art. 86 del Trattato sul Funzionamento dell'UE (TFUE, come modificato dal Trattato di Lisbona).

228) EPPO (UE) 2017/1939 del Consiglio, del 12 ottobre 2017.

229) Per un'analisi critica approfondita si rinvia a G. BARROCU, *L'ufficio del pubblico ministero europeo (EPPO): una nuova realtà*, in *Quotidiano giuridico*, 5 dicembre 2017, il quale definisce decisamente generica e particolarmente "vorace" [sembra essere] la *vis* attrattiva dei reati connessi con le fattispecie riferite alla tutela degli interessi finanziari dell'Unione: l'EPPO è competente per tutti i fatti relativi alla partecipazione a un'organizzazione criminale, se l'attività del "gruppo" è incentrata sulla commissione dei reati attribuiti alla Procura europea, cui si aggiunge qualsiasi reato indissolubilmente connesso a una condotta criminosa rientrante nell'ambito di applicazione del regolamento *de quo*. Nondimeno sono previsti degli argini all'espansione della competenza della Procura europea con riferimento al *nomen juris* del reato (correttamente determinato), al valore e alla quantificazione del danno.

230) Con il decreto legislativo n. 75 del 14 luglio 2020 è stata recepita nell'ordinamento italiano, la direttiva (UE) 2017/1371 (cd. Direttiva PIF, acronimo di Protezione interessi finanziari) del

stessa condotta criminosa possa essere diversamente qualificata dal diritto nazionale (comma 1);

b) i reati in materia di entrate derivanti dalle risorse proprie provenienti dall'IVA, quando l'azione od omissione sia commessa in sistemi fraudolenti transfrontalieri (ex art. 3, paragrafo 2, lett. d), della Direttiva PIF), quale attuata dalla legislazione nazionale, solo qualora le azioni od omissioni dolose definite in detta disposizione siano connesse al territorio di due o più Stati membri e comportino un danno complessivo pari ad almeno 10 milioni di euro;

c) i reati relativi alla partecipazione ad un'organizzazione criminale, come definita nella decisione quadro 2008/841/GAI²³¹, quale attuata dal diritto nazionale, se l'attività criminosa di tale organizzazione criminale è incentrata sulla commissione di uno dei reati di cui al comma 1 citato (comma 2);

d) qualsiasi altro reato indissolubilmente connesso²³² ad una condotta criminosa rientrante nell'ambito di applicazione del comma 1 (comma 3): ci si riferisce, a titolo esemplificativo, ai reati connessi ad appalti pubblici o alla distrazione di fondi, ai reati doganali, alle appropriazioni indebite da parte di funzionari pubblici, alle frodi, alle indebite percezioni di erogazioni pubbliche.

A fronte dell'incremento progressivo di reati finanziari transfrontalieri, prima dell'istituzione di EPPO erano state rilevate da più parti, in sede nazionale ed europea, le forti limitazioni della capacità di assicurare un adeguato livello di protezione e contrasto rispetto a reati a dimensione internazionale.

Si trattava di limitazioni che interessavano, tra l'altro, l'efficacia ed efficienza della fase investigativa, rispetto ad illeciti molto dannosi per gli

Parlamento e del Consiglio europeo del 5 luglio 2017, recante norme per la “lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell’Unione mediante il diritto penale”.

231) Art. 1: “Ai fini della presente decisione quadro: 1. per «organizzazione criminale» si intende un’associazione strutturata di più di due persone, stabilita da tempo, che agisce in modo concertato allo scopo di commettere reati punibili con una pena privativa della libertà o con una misura di sicurezza privativa della libertà non inferiore a quattro anni o con una pena più grave per ricavarne, direttamente o indirettamente, un vantaggio finanziario o un altro vantaggio materiale; 2. per «associazione strutturata» si intende un’associazione che non si è costituita fortuitamente per la commissione estemporanea di un reato e che non deve necessariamente prevedere ruoli formalmente definiti per i suoi membri, continuità nella composizione o una struttura articolata”.

232) La nozione di “reati indissolubilmente connessi” può ricavarsi dalla giurisprudenza della Corte EDU e della Corte di giustizia UE in materia che, per l’applicazione del principio del *ne bis in idem*, adottano come criterio pertinente “l’identità dei fatti materiali (o fatti sostanzialmente identici), intesa come esistenza di un insieme di circostanze concrete inscindibilmente collegate tra loro nel tempo e nello spazio”; cfr., *ex multis*, Corte EDU, Grande Camera, Zolotoukhine c. Russia, 10 febbraio 2009, n. 14939, consultabile, in traduzione non ufficiale, su www.progettoinnocenti.it/dati/525CEDURUSSIA.pdf.

interessi dell'Unione, in relazione ai quali i singoli Stati membri disponevano di strumenti di contrasto limitati e disorganici.

Infatti, era piuttosto evidente come l'attività di contrasto condotta singolarmente dagli Stati, sebbene con l'ausilio di Europol, Eurojust ed Olaf (Ufficio europeo per la lotta antifrode), scontasse un'evidente carenza di coordinamento in termini di cooperazione quali, in particolare, l'impossibilità di disporre di strumenti rapidi di scambio di informazioni.

Non si può, in questa sede, condurre un'analisi approfondita della novella e delle sue criticità, su cui peraltro si è ampiamente espressa autorevole dottrina, ma l'intima connessione tra la Direttiva PIF ed il Regolamento istitutivo della Procura europea impone di svolgere qualche breve riflessione di più ampio respiro: è appropriato domandarsi, in particolare, se la Procura europea riuscirà ad avviare un nuovo corso nell'applicazione della disciplina della responsabilità degli enti (finora applicata in maniera disomogenea dalle procure nazionali)²³³, trattandosi di reati – quelli introdotti dalla Direttiva PIF e di competenza dell'EPPO – prevalentemente ascrivibili ai vertici aziendali e riconducibili all'attività d'impresa. Comunque si voglia rispondere a questo interrogativo, pare innegabile che la novella si innesti nel solco già tracciato dall'inserimento dei reati tributari nel novero di quelli fondanti la responsabilità delle persone giuridiche e che possa essere l'occasione per fornire un decisivo impulso nell'autoregolamentazione delle realtà imprenditoriali che ancora non si siano dotate di strumenti di mitigazione dei rischi di commissione dei reati lesivi degli interessi finanziari dell'UE.

L'istituzione della Procura europea reca inevitabilmente con sé una serie di interrogativi e dubbi, soprattutto in fase di attuazione del P.N.R.R., primo fra tutti la sua concreta capacità di adempiere concretamente ed efficacemente i propri compiti, anche per la diversità dei sistemi e degli ordinamenti dei singoli Stati aderenti e della mancanza di armonizzazione sostanziale e processuale che li caratterizza. È sicuramente richiesto un cambiamento culturale non indifferente, anche da parte di coloro che direttamente sono chiamati a contribuirvi.

Per dirla con le parole del nuovo Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo, Giovanni Melillo, “per affrontare le complesse e importanti sfide poste dall'avvio della Procura europea, occorre collocare il rapporto di collaborazione reciproca con le Procure nazionali in una prospettiva di mutua cooperazione, istituzionale ed operativa, quotidianamente proiettata verso la

233) Anche a causa di un giudizio aprioristico geneticamente errato secondo il quale se il reato è stato commesso significa che il modello di prevenzione adottato non era idoneo.

condivisione delle analisi dei fenomeni criminali, la definizione di comuni strategie operative e la razionale gestione delle risorse disponibili”²³⁴.

Occorre superare le resistenze culturali e riconoscere all’istituzione dell’Autorità europea un valore: essa potrebbe fornire un impulso, non solo in termini repressivi, ma anche nell’applicazione del decreto da parte delle procure nazionali, nel senso dell’effettiva e concreta valutazione della bontà del tessuto autoregolativo dell’impresa e della rilevanza del ruolo, se effettivamente agito, dell’Organismo di vigilanza, nella convinzione che sia ormai indispensabile un cambiamento culturale e di approccio alla materia.

L’articolo 9 del d.lgs. n. 9/2021 (di attuazione del Regolamento) attribuisce ai Procuratori europei delegati le funzioni ed i poteri spettanti ai pubblici ministeri nazionali, in relazione alle indagini di competenza della Procura europea, sottraendoli alle direttive dei Procuratori della Repubblica, alla vigilanza del Procuratore generale presso la Corte d’appello, nonché ai poteri di coordinamento del Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo. Consente, altresì, al Procuratore europeo, in attuazione del Regolamento, di svolgere le funzioni requirenti in Italia, in presenza di specifici presupposti e previa decisione della Procura europea.

Nel perseguimento delle fattispecie criminose lesive degli interessi finanziari dell’Unione, in ogni caso, la competenza dell’EPPO deve essere considerata prevalente rispetto alle eventuali rivendicazioni delle competenze nazionali e dunque, in relazione ad esse, gli Stati membri devono astenersi da qualsivoglia azione, fatta salva la necessità di adottare misure eccezionali, fintanto che la Procura europea non abbia deciso se svolgere o meno le indagini sul caso (art. 25 del Regolamento). In caso di disaccordo sulle questioni relative all’esercizio della competenza, saranno le autorità nazionali competenti a decidere in merito all’attribuzione della stessa (art. 25, par. 6).

La Procura europea esercita la propria competenza o avviando direttamente un’indagine su uno dei reati su cui ritenga di avere titolarità, tramite un Procuratore europeo delegato dello Stato interessato, oppure, quando le indagini siano state già avviate da una Procura di un Paese aderente, esercitando l’avocazione. Alla Procura europea è riconosciuto tale potere di avocazione qualora abbia conoscenza dell’esistenza di un procedimento penale per reati PIF in uno Stato aderente.

234) Cfr. G. MELILLO, *Il ruolo delle Procure della Repubblica di fronte alla nuova normativa sulla Procura europea*, su www.questionegiustizia.it/articolo/il-ruolo-delle-procure-della-repubblica-di-fronte-alla-nuova-normativa-sulla-procura-europea, testo tratto dalla relazione tenuta nell’incontro di studio organizzato dalla Scuola Superiore della Magistratura su “La nuova normativa sulla Procura europea” (Roma, 16 aprile 2021).

La Procura europea è dotata di poteri di indagine e di esercizio dell'azione penale e può, in conformità al diritto nazionale applicabile, disporre misure cautelari personali, anche tramite lo strumento del mandato di arresto europeo. Quanto, invece, ai poteri di esercizio dell'azione penale, l'EPPO, ove ritenga sussistente la propria competenza e giudichi fondata la notizia di reato, esercita l'azione penale innanzi alla giurisdizione dello Stato aderente territorialmente competente. Il Procuratore europeo sarà ovviamente dotato di un autonomo potere di archiviazione, con la possibilità di rimettere gli atti alle autorità nazionali competenti.

Come si evince dal Considerando (53) del Regolamento, il rispetto dell'obbligo di segnalazione di eventuali reati è fondamentale per il buon funzionamento di EPPO e dovrebbe essere interpretato estensivamente, in modo da garantire che le autorità nazionali segnalino casi relativamente a cui non è possibile valutare immediatamente taluni criteri (ad esempio il livello del danno o le sanzioni applicabili). È altresì previsto che la Procura europea possa richiedere informazioni, caso per caso, alle autorità degli Stati membri in merito ad altri reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione. Il Regolamento, in merito, precisa che tale potere non va considerato come una possibilità per l'EPPO di chiedere informazioni sistematiche o periodiche alle autorità degli Stati membri in merito a reati minori.

Al Procuratore delegato sono riconosciuti i medesimi poteri del pubblico ministero interno, anche in materia di misure cautelari reali, specialmente al fine di evitare la dispersione o l'inquinamento probatorio, fatte salve ulteriori condizioni previste dall'ordinamento interno per il compimento di uno specifico atto, nonché l'eventuale intervento giurisdizionale quando previsto²³⁵.

Per quanto concerne le misure investigative elencate all'art. 30, ci si limita in questa sede ad evidenziarne l'evidente pervasività:

a) perquisizione di locali, terreni, mezzi di trasporto, abitazioni private, indumenti o altro bene personale e sistemi informatici, nonché qualsiasi misura cautelare necessaria a preservarne l'integrità o ad evitare la perdita o l'inquinamento di prove;

b) produzione di qualsiasi oggetto o documento pertinente, in originale o in altra forma specificata;

c) richiesta di dati informatici, inclusi i dati relativi al conto bancario ed i dati relativi al traffico²³⁶;

235) Considerando 105 e 107 e art. 103 del Regolamento.

236) Ad eccezione dei dati specificamente conservati conformemente al diritto nazionale ai sensi dell'art. 15, paragrafo 1, seconda frase, della direttiva 2002/58/CE del Parlamento europeo e del Consiglio.

d) “congelamento” (*rectius*, sequestro) degli strumenti o dei proventi di reato, compresi i beni (e le somme), di cui si prevede la confisca da parte del giudice competente, ove vi sia motivo di ritenere che il proprietario o chi possiede o ha il controllo di detti proventi o strumenti di reato si adopererà per vanificare il provvedimento di confisca;

e) intercettazione delle comunicazioni di cui l’indagato o l’imputato sia destinatario o mittente;

f) tracciamento e rintracciamento di un oggetto mediante mezzi tecnici, comprese le consegne controllate di merci.

3.2. Piano nazionale di ripresa e resilienza: Procura europea e nuova Direttiva PIF

Il regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza, include la Procura europea tra gli organi che possono avere accesso eventuale al sistema di informazione e monitoraggio, quale unico strumento di estrazione di dati e valutazione del rischio predisposto dalla Commissione per accedere a tutti i dati ed informazioni del Piano ed analizzarli, in vista di un’applicazione generalizzata da parte degli Stati membri²³⁷.

L’Ufficio di Procura europeo ha facoltà, sulla base del Regolamento istitutivo, come detto, di svolgere indagini su casi di frode, corruzione e conflitti di interessi e altri reati che ledono gli interessi finanziari dell’Unione e perseguirli, secondo quanto disposto dalla direttiva (UE) 2017/1371 del Parlamento europeo e del Consiglio. In conformità del Regolamento finanziario²³⁸, ogni persona o entità che riceve fondi dell’Unione è tenuta a cooperare pienamente alla tutela degli interessi finanziari dell’Unione, a concedere i diritti necessari e l’accesso alla Commissione, all’OLAF, alla Corte dei conti europea e, per quanto riguarda gli Stati membri che partecipano alla cooperazione rafforzata, anche all’EPPO²³⁹.

Ex art. 129 del Regolamento finanziario UE, in particolare, ogni

237) Considerando 54 e 55 del regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021.

238) Regolamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 luglio 2018, che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell’Unione, che modifica i regolamenti (UE) n. 1296/2013, (UE) n. 1301/2013, (UE) n. 1303/2013, (UE) n. 1304/2013, (UE) n. 1309/2013, (UE) n. 1316/2013, (UE) n. 223/2014, (UE) n. 283/2014 e la decisione n. 541/2014/UE e abroga il regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012.

239) Considerando 72 del regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021.

persona o entità che riceva fondi dell'Unione coopera pienamente alla tutela degli interessi finanziari dell'Unione e concede i diritti necessari e l'accesso di cui abbiano bisogno l'ordinatore responsabile e gli organi antifrode UE, oltre alla Procura europea rispetto a quegli Stati membri che partecipano alla cooperazione rafforzata, come condizione per ricevere tali fondi.

Come detto, l'auspicio è che l'avvio dell'operatività dell'Ufficio di Procura europeo che, quantomeno nella fase di promozione dell'accusa, potrà muoversi attraverso omogenee procedure investigative e di raccolta delle fonti di prova, possa consentire di superare la preoccupante difformità nella protezione degli interessi economico-finanziari dell'UE nell'ambito dei diversi Stati membri, specie nel campo della tutela penale.

L'approvazione della direttiva 2017/1371 del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 luglio 2017, peraltro, relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale, rappresenta un passaggio chiave nel percorso di progressiva definizione del perimetro degli obblighi di criminalizzazione cui sono tenuti gli Stati membri dell'Unione europea, allo scopo di assicurare una omogenea repressione delle frodi gravi in danno degli interessi economici dell'Unione.

Obiettivo della Direttiva è evidentemente quello di raggiungere un livello minimo di armonizzazione di un ampio spettro di ipotesi riconducibili, in sostanza, alle frodi ed alle altre attività illegali che ledono gli interessi finanziari UE, lasciando peraltro impregiudicata la possibilità di mantenere in vigore o introdurre discipline domestiche più rigorose²⁴⁰.

Altrettanto degno di nota, risulta essere il regime della prescrizione previsto dall'art. 12 della Direttiva PIF per i reati che ricadono nel suo ambito di applicazione, tra cui, quindi, anche le frodi IVA "gravi"²⁴¹.

240) Come esplicitamente affermato al considerando n. 16 della Direttiva, secondo cui "poiché la presente direttiva detta soltanto norme minime, gli Stati membri hanno facoltà di mantenere in vigore o adottare norme più rigorose per reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione" e come anche indicato all'art. 1 della Direttiva, che prevede che "la presente direttiva stabilisce norme minime riguardo alla definizione di reati e di sanzioni in materia di lotta contro la frode e altre attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, al fine di rafforzare la protezione contro reati che ledono tali interessi finanziari, in conformità dell'acquis dell'Unione in questo settore".

241) L'art. 12 della direttiva 2017/1371 dispone: "1. Gli Stati membri adottano le misure necessarie a prevedere un termine di prescrizione che consenta di condurre le indagini, esercitare l'azione penale, svolgere il processo e prendere la decisione giudiziaria in merito ai reati di cui agli articoli 3, 4 e 5 entro un congruo lasso di tempo successivamente alla commissione di tali reati, al fine di contrastare tali reati efficacemente. 2. Gli Stati membri adottano le misure necessarie per permettere che le indagini, l'azione penale, il processo e la decisione giudiziaria per i reati di cui agli articoli 3, 4 e 5 punibili con una pena massima di almeno quattro anni di reclusione, possano intervenire per un periodo di almeno cinque anni dal momento in cui il reato è stato commesso". Il secondo comma stabilisce che gli ordinamenti giuridici nazionali debbano

Deve evidenziarsi, inoltre, come la Direttiva preveda un obbligo di criminalizzazione esteso nei confronti delle persone giuridiche con riferimento a tutte le ipotesi di reato che rientrano nel campo di applicazione della Direttiva stessa.

Tale base normativa comune dovrebbe quindi consentire, nel medio periodo, di ricondurre il tasso di incriminazione dei diversi Stati membri a valori simili.

La Procura europea, in altri termini, dovrebbe assicurare uniformi modalità di incriminazione, a prescindere dal Paese in cui tali fatti sono stati accertati, in relazione a medesimi fatti criminali (ad es. uguali o simili fattispecie di fraudolenta percezione di fondi europei rilevate in diversi contesti territoriali).

Tale nuovo scenario, se da un lato può apparire un primo passo verso l'auspicata omogeneizzazione dell'azione antifrode in tutto il territorio UE e della connessa e conseguente azione di incriminazione, dall'altro lato potrebbe, nel lungo termine, rivelarsi non del tutto efficace, in considerazione di alcuni nodi che, prima facie, non sembrano completamente risolti dal Regolamento istitutivo dell'EPPO.

Quanto agli strumenti investigativi, ad esempio, vale la pena ricordare, come sopra già accennato, che il Regolamento EPPO prescrive che l'organo possa fare ricorso ad un minimo di misure investigative enucleate (perquisizioni, congelamento di strumenti o proventi di reato, intercettazioni, ecc., integrabili ove necessario) e possa ricorrere, altresì, a tutti gli strumenti giuridici utili al reciproco riconoscimento ed alla cooperazione transfrontaliera, almeno nei casi in cui il reato oggetto d'indagine sia punito con una pena massima di quattro anni di reclusione (art. 30).

Vi è di più. In materia di libertà personale l'art 33 stabilisce che i Procuratori europei delegati competenti, conformemente al diritto nazionale applicabile, possano disporre misure cautelari personali, anche tramite lo strumento del mandato di arresto europeo. Tali disposizioni, tuttavia, non disciplinano la materia nel dettaglio, avendo il legislatore europeo, in linea di massima, optato per il rinvio al diritto nazionale. In sintesi, per le misure investigative e cautelari che maggiormente comprimano la libertà dell'individuo, deve essere comunque contemplata dagli ordinamenti nazionali

prevedere, con riferimento ai reati più gravi contro gli interessi finanziari dell'Unione ("punibili con una pena massima di almeno quattro anni di reclusione"), dei termini di prescrizione di durata non inferiore a cinque anni. Pertanto, i legislatori nazionali saranno tenuti ad assicurare che le normative interne rispettino questo standard, modificandole nel caso in cui stabiliscano dei termini di prescrizione inferiori rispetto a quanto richiesto a livello europeo.

la necessità di autorizzazione dell'autorità giudiziaria competente nello Stato membro in cui la misura deve essere eseguita. Per le misure investigative meno invasive, invece, la necessità di autorizzazione giurisdizionale è rimessa alla discrezionalità dell'ordinamento nazionale.

Appare scarsamente innovativa, invero, la scelta della *lex loci* quale criterio per determinare la legge applicabile alle attività investigative, per cui è la normativa nazionale del luogo in cui la misura deve essere adottata a stabilire i presupposti di adozione, di esecuzione ed il regime delle eventuali impugnazioni.

Questo implica una parziale rinuncia ad una disciplina uniforme, oltre che una retrocessione rispetto a quanto previsto dalla direttiva sull'ordine europeo d'indagine penale²⁴². Quest'ultimo strumento, pur con alcune cautele, riconosceva una validità europea alle decisioni relative alle indagini da compiere. Il principio di territorialità europea, riconosciuto dal Regolamento EPPO all'art. 23, secondo cui il territorio degli Stati membri dell'Unione è considerato un unico spazio giuridico in cui la Procura europea può esercitare la propria competenza, sembra dunque riferirsi esclusivamente all'estensione geografica dei poteri dell'organo, ma non pare legittimare l'uso del diritto interno oltre i confini nazionali. Sarà il risultato probatorio a circolare, non le regole per la sua acquisizione, con la conseguenza, di non poco momento, che l'inquirente europeo raccoglierà atti d'indagine formati secondo norme nazionali diverse.

Di conseguenza, se è innegabile che il principio della *lex loci* presenti il vantaggio di un centenario rodaggio e non richieda al giudice di applicare un diritto diverso dal proprio, è anche innegabile che esso non risolve il problema delle indagini transnazionali, poiché, al superamento della frontiera, esso postula il mutamento del sistema di riferimento, con un ovvio aggravio delle procedure e con la dubbia utilizzabilità delle prove raccolte.

Viene ancora una volta in rilievo il tema della diversità delle regole procedurali nei diversi Stati membri: non tutti gli ordinamenti, ad esempio, hanno optato per un rito che, in ossequio al principio di oralità e del contraddittorio nella formazione della prova, preveda una separazione netta tra la fase delle indagini e quella del contraddittorio, come quella costituzionalizzata nell'ordinamento italiano. Nell'ambito del processo penale italiano, infatti, difficilmente supererebbero il vaglio di ammissibilità elementi di prova dichiarativa raccolti nella fase delle indagini, dato che il diritto di difesa nel nostro ordinamento è inteso quale diritto alla formazione della

242) Direttiva 2014/41/UE.

prova in contraddittorio. Avendo riguardo, inoltre, al controllo giurisdizionale sugli atti della Procura europea suscettibili di produrre effetti nella sfera giuridica di terzi, esso è affidato alle regole ed agli organi giurisdizionali nazionali: la previsione normativa, di cui all'art. 42, sembrerebbe sottrarre l'attività di indagine e di azione penale condotta da un organo europeo al controllo della Corte di giustizia a ciò deputata, ma fa salva la possibilità che gli organi nazionali sottopongano questioni pregiudiziali alla Corte di giustizia, qualora nutrano dubbi in ordine alla legittimità degli atti di indagine in relazione al diritto UE, con esclusione dei casi relativi all'applicazione delle regole processuali nazionali e delle disposizioni interne di recepimento delle direttive europee.

Invero, risulta difficilmente condivisibile la scelta di nazionalizzare buona parte del controllo giurisdizionale dell'attività di EPPO. Sarebbe stato probabilmente preferibile – ed avrebbe condotto ad una giurisprudenza uniforme in materia – affidare in toto tale sindacato alla Corte di giustizia o ad un Tribunale specializzato istituito *ad hoc* ai sensi dell'art. 257 TFUE.

Occorre considerare, ancora, che l'istituzione dell'ufficio di Procura europeo reca in sé anche una serie di ulteriori interrogativi e dubbi.

In primo luogo, non possono essere ignorate le possibili controindicazioni derivanti dalla scelta dello strumento della cooperazione rafforzata, con particolare riguardo all'efficace protezione degli interessi finanziari dell'Unione nell'ambito dell'ambizioso programma Next generation EU²⁴³.

Deve evidenziarsi, infatti, che il processo di repressione delle fattispecie lesive degli interessi finanziari dell'UE rischia di rimanere confinato tra gli Stati partecipanti ad EPPO. Sotto questo aspetto, dovrà valutarsi il funzionamento del principio del mutuo riconoscimento, che necessita della imprescindibile condivisione da parte degli Stati *out* e deve essere assistito da specifici accordi tra questi ultimi e la Procura europea.

Sugli Stati *out* grava quindi l'onere, per nulla scontato, di collaborare in virtù degli obblighi di cui all'art. 325 TFUE (combattere le attività lesive degli interessi finanziari dell'Unione), all'art. 327 TFUE (non ostacolare la regolare attuazione della cooperazione rafforzata da parte degli Stati membri partecipanti), nonché del più generale onere di leale cooperazione di cui all'art. 4, par. 3 del Trattato sull'Unione europea.

In secondo luogo, occorre interrogarsi sull'efficacia di un'azione penale europea esercitabile solo innanzi ad alcune giurisdizioni nazionali e sulle

243) Cfr. M. FIDELBO, *La cooperazione rafforzata come modalità d'istituzione della Procura europea. Scenari futuri di un dibattito ancora in evoluzione*, in *Dir. pen. cont.*, 2016, 3, pp. 92-125.

prospettive che si profileranno dinanzi ad una disciplina giuridica applicabile e vincolante solo in alcuni Stati membri.

Particolari questioni applicative potrebbero sorgere allorquando, nella repressione di reati transfrontalieri, le misure investigative debbano essere eseguite in uno Stato membro diverso da quello in cui l'indagine è stata avviata e non partecipante alla cooperazione rafforzata.

In tale evenienza, il Procuratore europeo delegato titolare delle indagini non avrebbe un omologo di riferimento nello Stato di esecuzione della misura, con la conseguenza che la prova dovrebbe essere ottenuta con gli ordinari strumenti di mutuo riconoscimento delle decisioni giudiziarie di un altro Stato membro, attraverso l'attività di coordinamento delle indagini penali svolta a livello sovranazionale da Eurojust o, in ultimo, mediante la presentazione di rogatorie nello Stato o negli Stati interessati.

Non può non essere menzionata, ancora, la questione relativa al valore da attribuire al principio del giudice naturale in tutti i casi in cui siano coinvolti Stati membri partecipanti e non, quando i criteri di individuazione della giurisdizione radicherebbero la competenza giurisdizionale in uno Stato non partecipante.

In simili casi, la Procura europea, in ossequio alle disposizioni del Regolamento, non potrebbe esercitare l'azione penale dinanzi alle autorità giudiziarie di tale Paese né potrebbe decidere di farlo altrove, pena la violazione del principio del giudice naturale di cui all'art. 6 par. 1 della Convenzione sulla salvaguardia dei diritti dell'uomo.

Cosa accadrebbe, inoltre, ove gli organi competenti dello Stato *out* decidano di non perseguire la fattispecie lesiva degli interessi finanziari dell'Unione?

Oltre all'inefficacia dell'azione repressiva, di fronte a casi trattati da Stati membri non partecipanti e azioni esercitate dalla Procura europea, potrebbe configurarsi la violazione, nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, del principio di uguaglianza davanti alla legge, che richiede che casi uguali siano trattati con procedure uguali.

Infatti, fattispecie criminose perseguibili da EPPO, se poste in essere negli Stati in o dai cittadini di tali Stati, potrebbero, in astratto, restare impuniti se commesse negli Stati *out*.

Si sottolinea, ancora una volta, la necessità che simili ipotesi trovino puntuale regolamentazione in auspicabili accordi tra gli Stati *out* e la Procura europea.

3.3. Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e criminalità organizzata. La cooperazione tra la Procura europea e la Procura nazionale antimafia ed antiterrorismo per il contrasto ai crimini in danno degli interessi finanziari dell'UE

Come accennato in premessa, i cospicui fondi del Piano nazionale di ripresa e resilienza sono chiaramente oggetto degli appetiti delle organizzazioni criminali, in particolare quelle prioritariamente dedite ad operazioni criminali transnazionali (truffe sui fondi UE, corruzione, malversazione, contrabbando di beni extra-UE) che legittimano la competenza della Procura europea.

Com'è ampiamente noto, il legislatore italiano ha optato per l'esclusività delle funzioni dei Procuratori europei delegati, escludendo che gli stessi continuassero ad espletare anche funzioni requirenti interne, operando una scelta non imposta dal Regolamento EPPO.

Tale esclusività, cui è verosimilmente sottesa una scelta di marcata specializzazione, crea di fatto un nuovo ambito investigativo – quello per i reati lesivi degli interessi finanziari dell'Unione – che si affianca ai due binari delle investigazioni per i reati di criminalità comune ed organizzata.

Abbiamo anche detto come la competenza dell'EPPO attragga qualunque reato “indissolubilmente connesso” ad un reato lesivo degli interessi finanziari dell'Unione a talune condizioni che, se non soddisfatte, determinano al contrario l'astensione della Procura europea dall'azione, non solo rispetto al reato o ai reati connessi, bensì anche rispetto a quelli senz'altro di propria competenza²⁴⁴, così scongiurando l'evenienza di sovrapposizioni tra Procura europea e Procure nazionali.

Quanto ai reati di partecipazione ad un'organizzazione criminale incentrata sulla commissione di frodi e di altri reati previsti dalla Direttiva PIF, è evidente che si tratta di ipotesi destinate ad incrociare ambiti cruciali del più complesso sistema di investigazioni mirato alla ricostruzione della struttura e delle attività complessive di un'organizzazione mafiosa, essendo chiaro che le indagini del Procuratore europeo, anche in caso di avocazione, verrebbero comunque condizionate dalla sorte di quelle complessivamente

244) Ex art. 25.3, lett. a) del Regolamento EPPO, la Procura europea si astiene dall'esercitare la propria competenza in relazione a qualsiasi reato rientrante nell'ambito di applicazione dell'articolo 22 e, previa consultazione con le autorità nazionali competenti, rinvia senza indebito ritardo il caso a queste ultime se, inter alia, la sanzione massima prevista dal diritto nazionale per un reato rientrante nell'ambito di applicazione dell'art. 22.1 è equivalente o meno severa della sanzione massima per il reato indissolubilmente connesso di cui all'art. 22.3, a meno che quest'ultimo reato non sia stato strumentale alla commissione del reato rientrante nel campo di applicazione dell'art. 22.1.

riferite al sodalizio mafioso, così come che queste ultime, a loro volta, non potrebbero prescindere dalla considerazione dei profili oggettivi collegati alla commissione di reati PIF.

Una materia delicata, non regolabile mediante il semplice ricorso a pur puntuali comunicazioni formali, che invece, come vedremo, esige inquadramento e soluzioni in un quadro di condivisione degli obiettivi e dei programmi investigativi, soprattutto perché, come detto, ai Procuratori europei delegati non sono applicabili le norme del codice di rito penale sull'attività di coordinamento del Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo (art. 371-*bis*).

A parte le difficoltà connesse all'individuazione di una netta linea di demarcazione tra competenza della Procura europea e delle Procure nazionali in relazione ai reati associativi, anche alla luce dell'incerto vincolo attrattivo della "indissolubile connessione" – difficoltà che potrebbe far presagire qualche conflittualità²⁴⁵ – risulta assolutamente necessario scongiurare il rischio che vengano sottratte al coordinamento indagini potenzialmente collegate, ove ad esempio sussistano connessioni tra una pluralità di associazioni, potenzialmente non tutte responsabili di reati lesivi degli interessi finanziari euro unitari, ovvero tra una pluralità di reati in capo ad un'unica associazione, qualora non tutti egualmente lesivi di quegli stessi interessi.

Con il precipuo fine di consentire una proficua collaborazione tra il nuovo centro investigativo europeo e la Procura nazionale antimafia ed antiterrorismo, il 24 maggio 2021, presso la Procura generale della Corte di cassazione, le due autorità giudiziarie hanno sottoscritto uno specifico protocollo d'intesa.

L'accordo è finalizzato a stabilire un forte coordinamento tra le Parti nell'esercizio delle rispettive attribuzioni, nell'ambito dei contesti normativi di riferimento, incentrato sulla condivisione di informazioni, su reciproche consultazioni e sulla cooperazione strategica ed operativa.

245) I contrasti tra Procura europea ed una o più Procure della Repubblica sono infatti disciplinati, *inter alia*, rispetto ai reati di criminalità organizzata, sui quali è stato stabilito, in attuazione dell'art. 25.6 Regolamento EPPO, che a decidere sia il Procuratore generale presso la Corte di cassazione (art. 16 d.lgs. n. 9/2021). A tal proposito, v., però, L. SALAZAR, *L'adeguamento interno da parte italiana al regolamento EPPO alla vigilia dell'avvio delle prime indagini*, in *Sistema penale*, 4/2021, su www.sistemapenale.it/pdf_contenuti/1617657411_salazar-2021a-adequamento-regolamento-eppo-procura-europea-d-lgs-9-2021.pdf, p. 72, secondo il quale «nel caso italiano, nessuna potenziale concorrenza [...] avrà ad esempio ragione di installarsi in tema di contrasto al crimine organizzato dove alla elevatissima specializzazione in materia maturata dal sistema DNA/DDA corrisponderà di certo un *self-restraint* da parte dell'EPPO nel rivendicare la propria competenza nei (soli) confronti delle organizzazioni criminali la cui attività criminosa è incentrata sulla commissione di uno dei reati PIF».

Il Protocollo prevede espressamente che le Parti si consultino prima di compiere valutazioni definitive sul riparto di competenze, con l'intento di prevenire contrasti in materia.

Inoltre, qualora l'EPPO eserciti la propria competenza con riferimento a indagini precedentemente trattate da una Direzione distrettuale antimafia, la Direzione nazionale condividerà con EPPO ogni informazione disponibile nelle proprie banche dati con riferimento alle persone fisiche e giuridiche sottoposte alle indagini, comprese le informazioni di intelligence, sull'esito di precedenti indagini e processi, nonché ogni altra informazione rilevante al fine di delineare un quadro completo dell'ambiente criminale dei soggetti indagati.

Il descritto scambio informativo, a condizione di reciprocità, opera anche nel caso in cui EPPO non possa o abbia deciso di non esercitare la propria azione su un reato c.d. PIF sul quale, invece, stia indagando una Direzione distrettuale antimafia.

Infine, oltre ai casi in cui la consultazione reciproca e la trasmissione di informazioni sia obbligatoria o raccomandata ai sensi del Regolamento, le Parti si coordineranno con riferimento ad indagini collegate, condotte indipendentemente dall'EPPO e da uffici di DDA che agiscano sotto il coordinamento della DNA. Ciascuna Parte, infine, ove ritenuto necessario od opportuno, può invitare l'altra Parte a riunioni o ad altre iniziative di coordinamento su base paritaria.

3.4. Procura europea e Corte dei conti

«Il 20% delle citazioni in giudizio» da parte della Corte dei conti «hanno riguardato indebite percezioni di fondi europei e nazionali, per una complessiva richiesta risarcitoria di oltre 231 milioni di euro. Un dato, quest'ultimo, in forte crescita» e «tale circostanza non è stata sottovalutata dalla neo istituita Procura europea, con la quale la Procura generale ha sottoscritto un protocollo di coordinamento operativo, al quale si attengono le Procure regionali che, già nel 2021, sulla base di un mio indirizzo di coordinamento relativo alla tutela del P.N.R.R., hanno cominciato a dare priorità al contrasto alle frodi».

È quanto ha evidenziato, nel suo intervento alla cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario 2022, il Procuratore generale della Corte dei conti, Angelo Canale, che ha proseguito segnalando come «le tempistiche imposte dai termini difensivi e processuali proietteranno nel corrente anno 2022 le fattispecie emerse nel secondo semestre del 2021 e più di recente. Dunque – ha spiegato – il contrasto alle frodi, che in un decennio ha prodotto

azioni risarcitorie per circa un miliardo e mezzo di euro, si avvia a diventare, per il Pubblico ministero contabile, l'obiettivo di maggior rilievo, anche grazie alla giurisprudenza della Cassazione in tema di estensione della giurisdizione contabile ai privati percettori di contributi nazionali ed europei».

Nella medesima occasione, il Presidente della Corte, Guido Carlino, ha segnalato come «a garanzia dell'uso corretto del denaro di tutti i cittadini sia del nostro Paese che dell'Unione», in particolare i fondi del Recovery, «vanno incrementate le iniziative per assicurare la prevenzione e il contrasto alle attività illecite a danno dei finanziamenti pubblici comunitari e anche nazionali».

L'erogazione degli ingenti finanziamenti nell'ambito del programma Next generation EU e dei P.N.R.R. nazionali, dunque, impone agli organi degli Stati membri, come già ampiamente sin qui argomentato, di massimizzare gli sforzi per impedire che la contribuzione comunitaria possa essere intercettata da illecite iniziative criminali, attraverso forme, più o meno dirette, di infiltrazione nei molteplici ambiti interessati dagli stanziamenti.

L'obiettivo, secondo Carlino, è garantire una ripresa duratura e solida dell'economia, in considerazione delle «sfide inedite sia sul fronte dell'economia reale che della gestione dei conti pubblici» che il Paese dovrà affrontare, perché da un lato dovrà «proseguire a ritmi sostenuti» sul sentiero che già le ha fatto recuperare buona parte del Pil perso nel 2020, e dall'altro dovrà «delineare un percorso di ordinata e graduale riconduzione delle dinamiche delle entrate e delle spese pubbliche dentro un quadro compatibile con la sostenibilità dell'elevato debito accumulato».

In tale materia, peraltro, l'entrata in vigore della legislazione cosiddetta "emergenziale" ha prodotto mutamenti nella individuazione dell'elemento psicologico della responsabilità amministrativa, con particolare riguardo all'apprezzamento del dolo esclusivamente in chiave penalistica e non più civilistica ed alla conseguente limitazione della colpa grave alle sole condotte omissive. La limitazione della colpa grave alle sole condotte omissive, quale presupposto per la responsabilità erariale, risulta di dubbia coerenza con il diritto dell'Unione europea e con i valori espressi dalla Carta costituzionale, agli articoli 3, 28, 81, 97, e comporta il rischio concreto di un complessivo abbassamento della soglia di "attenzione amministrativa" per l'oculata gestione delle risorse pubbliche; a tale riguardo, il Presidente Carlino ha aggiunto che «vanno quindi incrementate le iniziative per assicurare la prevenzione e il contrasto alle attività illecite a danno dei finanziamenti pubblici comunitari, e anche nazionali, a essi collegati»²⁴⁶.

246) Cfr. articolo de Il Sole 24 Ore su www.ilsole24ore.com/art/pnrr-canale-c-conti-priorita-contrasto-frodi-fondi-ue-sono-forte-crecscita-AEO0t3GB.

Ed in effetti, il programma antifrode dell'Unione, anche alla luce del regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021, che istituisce il Dispositivo per la ripresa e la resilienza, consolida l'obiettivo di provvedere alla sicurezza del settore finanziario dell'Unione europea.

In particolare, l'art. 22, rubricato "Tutela degli interessi finanziari dell'Unione", dispone che gli Stati membri, nell'ambito dei propri sistemi di controllo, provvedano, con efficacia ed efficienza, al recupero degli importi erroneamente versati o utilizzati in modo non corretto, utilizzando i sistemi interni di controllo e gestione del bilancio.

Risulta intuitivamente evidente, quindi, la indissolubile connessione fra le attività di controllo preventivo, l'efficacia delle azioni repressive e l'effettivo recupero, attraverso gli ordinari strumenti nazionali, delle somme erogate e percepite in frode degli interessi comunitari.

Emerge, conseguentemente, il ruolo chiave della Corte dei conti in Italia, titolare della speciale giurisdizione contabile di rilievo costituzionale²⁴⁷.

L'attività di indagine, autonoma e indipendente, ma pur sempre coordinata, rispetto a quella penale, spetta alle Procure regionali della Corte nelle ipotesi di danni erariali e per l'esercizio dell'azione per le connesse responsabilità nei confronti di amministratori pubblici e di soggetti privati percettori di contribuzioni pubbliche; si tratta di una attribuzione assistita da strumenti cautelari di tipo patrimoniale, tra cui sequestri conservativi ed azioni revocatorie.

Trattasi di strumento certamente risarcitorio, non disgiunto, tuttavia, da concorrenti finalità di prevenzione e di generale contrasto alla *mala gestio*, a cui si aggiungono le normali funzioni di controllo che fanno capo alla Corte. Questo sistema fa della Corte dei conti un importante presidio di legalità a tutela del corretto impiego delle risorse pubbliche, non solo nazionali.

È ormai consolidato, infatti, l'orientamento secondo cui la illecita erogazione e percezione di risorse pubbliche comunitarie e nazionali, nell'ambito di diversi programmi di intervento, integri gli estremi del danno erariale investigabile ed azionabile dalle Procure contabili.

Con specifico riguardo alle frodi in danno della UE, una granitica giurisprudenza contabile ne ha riconosciuto i caratteri del danno erariale e la connessa azionabilità e risarcibilità innanzi alla Corte dei conti italiana, per effetto della diretta applicazione dell'art. 325 del Trattato di funzionamento della UE, secondo cui gli Stati membri devono adottare, per combattere

247) Art. 103 della Costituzione.

la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione, le stesse misure che adottano per combattere la frode che lede gli interessi finanziari interni.

Ed è proprio in tale contesto che si inserisce e deve essere letto il recente Accordo per la cooperazione nel contrasto agli illeciti a danno degli interessi finanziari dell'Unione europea, sottoscritto il 13 settembre 2021, a Lussemburgo, dal Procuratore generale presso la Corte dei conti italiana e dal vertice della Procura europea.

L'intesa, la prima stipulata tra una magistratura contabile nazionale ed il Procuratore europeo, punta a favorire lo scambio di informazioni sugli illeciti di cui le due autorità vengano a conoscenza e permetterà la condivisione degli elementi utili allo svolgimento delle indagini. Le investigazioni potranno conseguentemente procedere in modo coordinato nei settori di rispettiva competenza della magistratura penale e contabile.

L'accordo non contempla soltanto il mero scambio informativo, bensì anche la possibilità, in caso di indagini connesse, che le Parti si coordinino per lo svolgimento delle rispettive investigazioni.

Questa cooperazione rafforzata si rivela di fondamentale importanza per la corretta attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza, nell'ambito della Recovery and Resilience Facility e del più ampio programma Next Generation EU che, come più volte ricordato, comporterà investimenti di portata storica.

In tale prospettiva, il ruolo della Corte dei conti rimane centrale e sarà indispensabile confermarne gli strumenti operativi e la capacità di azione, al fine di consentirle di contribuire con sempre maggiore efficacia alla tutela dell'integrità del bilancio europeo.

3.5. La responsabilità amministrativa degli enti derivante da reato: il contesto normativo di riferimento

Il decreto legislativo 8 giugno 2001 n. 231, recante la “Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica”, in attuazione della legge-delega 29 settembre 2000 n. 300, ha introdotto l'inedita responsabilità amministrativa dell'ente per i reati commessi dai suoi amministratori, dirigenti o dipendenti, nell'interesse e/o a vantaggio dell'ente stesso, segnando una rivoluzione nell'ordinamento italiano, in quanto con tale disciplina è stato superato il principio *societas delinquere non potest*, sino ad allora incontestato.

Successivamente, in attuazione dell'art. 85 del d.lgs. n. 231/2001, il Ministro della giustizia ha emanato il d.m. 26 giugno 2003, n. 201, contenente

le disposizioni regolamentari atte a definire le norme procedurali applicabili alla materia e, in particolare, all'accertamento dell'illecito amministrativo, quali le modalità di formazione e tenuta dei fascicoli degli uffici giudiziari e tutte le altre attività ritenute necessarie per l'attuazione della normativa.

Il decreto *de quo* ha così istituito un *tertium genus* di responsabilità che “coniuga i tratti essenziali del sistema penale e di quello amministrativo nel tentativo di contemperare le ragioni dell'efficacia preventiva con quelle, ancor più ineludibili, della massima garanzia”²⁴⁸.

La necessità di introdurre una responsabilità che consentisse di contrastare, attraverso un apparato sanzionatorio, i centri di potere decisionale delle persone giuridiche è sorta in risposta al fenomeno della criminalità economica e dei cc.dd. colletti bianchi.

Infatti, attraverso lo strumento sanzionatorio, di natura pecuniaria e interdittiva, introdotto con la normativa in esame, si può incidere, seppure indirettamente, sul capitale dell'ente e sulla sua possibilità di operare sul mercato.

È necessario, tuttavia, tenere presente che, in ogni caso, la responsabilità dell'ente è aggiuntiva e non sostitutiva di quella delle persone fisiche, che resta regolata dal diritto penale comune.

Ciò consente di salvaguardare l'efficacia del sistema sanzionatorio complessivo.

Tale *iter* non è stato indolore.

Inizialmente, i giuristi discutevano sulla non superabilità del principio di personalità della responsabilità penale e sull'astrattezza delle persone giuridiche, poi, dottrina e giurisprudenza si sono confrontate sul principio di tassatività dei reati presupposto e sui limiti della *probatio diabolica* per l'esimente.

Per porre fine alla disputa dottrinale è intervenuto il diritto internazionale e comunitario, sotto le ripetute istanze di punibilità e repressione della criminalità d'impresa.

Vale la pena ricordare che, sin dal 1977, il Consiglio d'Europa aveva rivolto, tramite una serie di raccomandazioni, diversi inviti agli Stati membri, affinché valutassero l'opportunità di introdurre la responsabilità degli enti collettivi. Indicazioni che, tuttavia, nel nostro Paese non erano state recepite, lacuna resa ancor più evidente, se si considera che la responsabilità delle società era già una realtà in diversi Stati europei, come nel Regno Unito.

248) Relazione allo schema di decreto legislativo recante: “Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica”, maggio 2001.

È il 1997 l'anno della "svolta". Vengono firmati, tra gli altri, sia la Convenzione sulla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee, che la Convenzione relativa alla lotta contro la corruzione nella quale sono coinvolti funzionari delle Comunità europee o degli Stati membri dell'Unione europea, oltre alla Convenzione OCSE sulla lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali, che chiedeva agli Stati aderenti di perseguire non solo le persone fisiche responsabili della corruzione, ma anche le persone giuridiche coinvolte nel reato, stabilendo misure sanzionatorie non necessariamente penali, purché efficaci, proporzionate e dissuasive.

L'Italia ha ratificato questi atti con la citata legge-delega 29 settembre 2000, n. 300, che delegava il Governo a emanare, entro 8 mesi, un decreto legislativo avente a oggetto la disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche e delle società, associazioni o enti privi di personalità.

In particolare, la legge di delega prevedeva, quali reati presupposto, i delitti di corruzione e truffa, quelli relativi alla tutela dell'incolumità pubblica, dell'ambiente e del territorio, oltre ai reati di morte e lesioni commessi con violazione delle norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro.

Diversamente, nel testo originario del decreto, mancava totalmente il riferimento ai delitti di omicidio colposo e di lesioni personali colpose commessi con violazione delle norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro e ai reati ambientali.

Nelle fasi di approvazione del decreto, Camera e Senato avevano posizioni contrastanti riguardo all'ampiezza del catalogo dei reati, come si evince dalla relazione accompagnatoria al decreto, giustificando con ragioni di opportunità l'atteggiamento prudente del legislatore nel definire l'ambito di applicazione della normativa de qua, già fortemente innovativa per il nostro ordinamento.

Come si vedrà, questi reati furono poi introdotti, rispettivamente, con gli artt. 25-*septies* nel 2007 e 25-*undecies* nel 2011, in linea con l'orientamento del legislatore di ampliare sempre di più i reati presupposto della responsabilità dell'ente, fino alla recente introduzione dei reati tributari.

Anche successivamente alla sua emanazione, il dibattito dottrinale e giurisprudenziale intorno al d.lgs. n. 231/2001 non si era placato.

L'oggetto del contendere era l'applicazione del c.d. Modello 231, la cui previsione non era specificamente contenuta nella legge delega e fu prevista in modo generico dagli artt. 6 e 7 del decreto, pur rappresentando il fulcro della disciplina della responsabilità derivante dalla commissione del reato e della funzione esimente. Negli anni dal 2003 al 2007 si sono susseguiti una serie di

leading cases sulla struttura, applicazione e funzione del Modello 231, quali il caso Siemens²⁴⁹, il caso Finspa²⁵⁰, il caso IVRI²⁵¹ e il caso Impregilo²⁵².

Infine, come si vedrà, tra il 2020 e il 2021 si è assistito a un susseguirsi di interventi legislativi con un rilevante impatto sulla responsabilità amministrativa da reato degli enti.

3.5.1. L'ampliamento dei reati presupposto

La responsabilità amministrativa può sorgere in capo all'ente o alla persona giuridica, solo se una persona fisica appartenente a esso commetta uno dei reati disciplinati dagli artt. 24 e ss. del d.lgs. n. 231/2001.

Inizialmente, le fattispecie previste erano limitate e basate sul dolo; successivamente, numerosi interventi normativi ne hanno introdotte di nuove.

Di recente, con il decreto legislativo 14 luglio 2020, n. 75, è stata recepita, in via definitiva, la richiamata Direttiva PIF sulla "lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale".

Il decreto aumenta il peso delle sanzioni per una serie di reati, tra cui i reati tributari e i delitti contro la pubblica amministrazione e introduce nuove sanzioni penali nel caso in cui tali reati siano commessi a danno degli interessi finanziari dell'Unione.

Ancora, il decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 195, recante "Attuazione della direttiva (UE) 2018/1673 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2018, sulla lotta al riciclaggio mediante diritto penale" apporta modifiche, ampliandone la portata, ai reati di ricettazione, riciclaggio, impiego di denaro, beni o utilità di provenienza illecita e autoriciclaggio.

249) Nell'ambito del quale sono stati affrontati i profili di transnazionalità della normativa e si è affermata la giurisdizione italiana in relazione a fatti di reato commessi in Italia nell'interesse o a vantaggio di un ente con sede all'estero (GIP Tribunale Milano, 27 aprile 2004).

250) In cui per la prima volta si è esaminata la rilevanza dei modelli adottati successivamente alla commissione del reato, "quando il rischio si è concretizzato e manifestato in un'elevata probabilità di avvenuta commissione dell'illecito da parte della società, i Modelli organizzativi predisposti dall'ente dovranno necessariamente risultare maggiormente incisivi in termini di efficacia dissuasiva e dovranno valutare in concreto le carenze dell'apparato organizzativo e operativo dell'ente che hanno favorito la perpetrazione dell'illecito" (GIP Tribunale di Roma, 4 aprile 2003).

251) Dalla quale è stato estrapolato una sorta di "decalogo" del corretto sistema di gestione dei rischi di reato (GIP Tribunale di Milano, 20 settembre 2004).

252) In occasione del quale, nel ribadire le indicazioni formulate dalla menzionata giurisprudenza milanese, ha aggiunto, che se il reato è stato commesso da un soggetto apicale, il requisito soggettivo di responsabilità dell'ente può ritenersi soddisfatto, poiché il vertice rappresenta l'impresa e ne esprime la politica. L'ordinanza ha pure escluso l'ipotizzabilità di un c.d. termine di tolleranza per l'adozione del Modello organizzativo e riconosciuto come rilevante ai fini cautelari lo stato di disorganizzazione o di non adeguata ed efficace organizzazione dell'ente (GIP Tribunale di Napoli, 27 giugno 2007).

In particolare, la novella legislativa ha previsto che rilevinò, quali reati presupposto dei delitti sopra indicati, anche le contravvenzioni punite con l'arresto superiore nel massimo a un anno o, nel minimo, a sei mesi. La risposta sanzionatoria sar  diversa a seconda che il reato presupposto consista in un delitto o in una contravvenzione.

Inoltre, tra i reati presupposto, rileveranno i delitti colposi anche per il riciclaggio e l'autoriciclaggio. Tra le ulteriori novit , si segnalano:

- l'introduzione di una circostanza aggravante per chi commette il delitto di ricettazione nell'esercizio di un'attivit  professionale (com'era gi  previsto per il riciclaggio, l'impiego di denaro, beni o utilit  di provenienza illecita e l'autoriciclaggio);

- l'estensione della perseguibilit  per i reati di ricettazione e autoriciclaggio commessi dal cittadino all'estero;

- la rimodulazione del trattamento sanzionatorio per i fatti di particolare tenuit  nel caso di ricettazione.

Da ultimo, il decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 184 recante "Attuazione della direttiva (UE) 2019/713 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 aprile 2019, relativa alla lotta contro le frodi e le falsificazioni di mezzi di pagamento diversi dai contanti e che sostituisce la decisione quadro 2001/413/GAI del Consiglio" introduce l'art. 25-*octies*.1 nel d.lgs. n. 231/2001, estendendo la responsabilit  amministrativa degli enti ai reati di:

- "indebitò utilizzo e falsificazione di strumenti di pagamento diversi dai contanti", di cui all'art. 493-*ter* c.p. (sanzione pecuniaria tra 300 e 800 quote);

- "detenzione e diffusione di apparecchiature, dispositivi o programmi informatici diretti a commettere reati riguardanti strumenti di pagamento diversi dai contanti", ai sensi dell'art. 493-*quater* c.p. (sanzione pecuniaria sino a 500 quote);

- "frode informatica", ex art. 640-*ter* c.p., nell'ipotesi aggravata dalla realizzazione di un trasferimento di denaro, di valore monetario o di valuta virtuale (sanzione pecuniaria sino a 500 quote).

Salvo che il fatto integri altro illecito ai sensi del d.lgs. n. 231/2001 sanzionato pi  gravemente, in caso di delitti contro la fede pubblica, contro il patrimonio o che abbia a oggetto strumenti di pagamento diversi dai contanti, si applicano all'ente le seguenti sanzioni pecuniarie:

- se il delitto   punito con la pena della reclusione inferiore ai dieci anni, la sanzione pecuniaria sino a 500 quote;

- se il delitto   punito con la pena non inferiore ai dieci anni di reclusione, la sanzione pecuniaria da 300 a 800 quote.

Nel caso di condanna per uno dei delitti sopraindicati, è prevista altresì l'applicazione all'ente delle sanzioni interdittive di cui all'art. 9, comma 2, del d.lgs. n. 231/2001.

Viene modificato il reato presupposto di cui all'art. 24-*bis* del d.lgs. n. 231/2001, prevedendo che, con riferimento all'art. 640-*ter* c.p., per l'ipotesi aggravata dalla realizzazione di un trasferimento di denaro, di valore monetario o di valuta virtuale, la sanzione pecuniaria arrivi sino a 500 quote.

3.5.2. La riforma del Testo unico sulla sicurezza sul lavoro

Nel quadro dei reati presupposto, particolarmente significativo è stato l'intervento della legge 3 agosto 2007, n. 123, recante "Misure in tema di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro e delega al Governo per il riassetto e la riforma della normativa in materia", che ha introdotto i reati colposi e, più specificatamente, l'omicidio colposo e le lesioni colpose gravi o gravissime dovute alla violazione delle norme per la tutela e la sicurezza sul lavoro.

Più recentemente, il decreto-legge 21 ottobre 2021, n. 146, recante "Misure urgenti in materia economica e fiscale, a tutela del lavoro e per esigenze indifferibili", convertito in legge 17 dicembre 2021, n. 215, ha introdotto modifiche rilevanti in materia di tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori sui luoghi di lavoro, con modifiche puntuali al decreto legislativo 4 aprile 2008, n. 81, "Testo unico in materia di tutela della salute e della sicurezza".

L'intervento opera su cinque pilastri del d.lgs. n. 81/2008, prevedendo:

- una implementazione delle attività formative ed di addestramento;
- l'individuazione più stringente delle funzioni di vigilanza e controllo e delle correlate responsabilità del preposto;
- l'estensione all'Ispettorato nazionale del lavoro delle stesse competenze di vigilanza e ispezione in precedenza riconosciute soltanto alle Aziende sanitarie locali;
- la riformulazione complessiva del potere di sospensione dell'impresa per lavoro sommerso e per gravi violazioni di sicurezza;
- il rilancio del ruolo degli organismi paritetici (art. 8-*bis*), i quali comunicano annualmente all'Ispettorato nazionale del lavoro e all'INAIL i dati²⁵³ relativi alle imprese che hanno aderito al sistema degli organismi paritetici e a quelle che hanno svolto l'attività di formazione organizzata dagli

253) I dati di cui all'art. 8-*bis* sono utilizzati ai fini della individuazione di criteri di:

- priorità nella programmazione della vigilanza;
- premialità nell'ambito della determinazione degli oneri assicurativi da parte dell'INAIL.

stessi organismi; ai rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza territoriali; al rilascio delle asseverazioni di adozione ed efficace attuazione dei modelli di organizzazione e gestione della sicurezza di cui al d.lgs. n. 231/2001.

3.5.3. Il Codice della crisi di impresa e dell'insolvenza

Il decreto legislativo 12 gennaio 2019, n. 14, che ha introdotto il Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza in attuazione della legge 19 ottobre 2017, n. 155 (cd. CCII), la cui entrata in vigore è stata differita al 15 luglio 2022, ha riformato l'art. 2086 c.c., con l'aggiunta del comma 2, che impone all'imprenditore l'adozione di un "assetto organizzativo, amministrativo e contabile, adeguato alla natura e alle dimensioni dell'impresa anche in funzione della rilevanza tempestiva della stessa crisi e della perdita di continuità aziendale, nonché di attivarsi senza indugio per l'attuazione di uno degli strumenti previsti per il superamento della crisi e il recupero della continuità aziendale".

Il legislatore, dunque, con il nuovo CCII chiede all'imprenditore di dotarsi di strumenti idonei a prevenire lo stato di crisi e, nel caso, ad individuare lo strumento migliore tra quelli proposti dal Codice per la risoluzione della crisi, in un'ottica di continuità aziendale (artt. 6 e 7 del d.lgs. n. 231/2001).

Si tratta di modelli strettamente connessi, per cui alla funzione di governo dell'impresa viene di fatto richiesto di agevolare l'integrazione tra le procedure di *compliance* 231 e le procedure di allerta del Codice della crisi, con modalità operative tese al consolidamento dei rapporti tra la governance, gli organi di controllo e quelli di vigilanza, creando una rete di protezione verso quei fattori endogeni ed esogeni che possono compromettere lo stato di salute, la competitività, la continuità operativa delle imprese.

La sinergia tra i due sistemi può giovare sia alla all'esimente dalla responsabilità dell'ente sia alle procedure di allerta del CCII.

3.5.4. Le modifiche al Codice antimafia

Con l'arrivo dei fondi Next Generation EU, alla preoccupazione delle possibili infiltrazioni mafiose nelle imprese che concorrono agli appalti della pubblica amministrazione, si è affiancata quella, apparentemente contraddittoria, che controlli troppo lenti e complessi possano rallentare e bloccare i lavori, determinando una conseguente perdita dei finanziamenti vincolati a precise scadenze.

Sono stati quindi previsti diversi strumenti volti ad evitare che

precauzioni eccessive blocchino l'utilizzo dei fondi pubblici e, in particolare, quelli del Piano nazionale di ripresa e resilienza, oltre che a prevenire il rischio di penalizzare le aziende coinvolte e i loro dipendenti.

In tal senso, il richiamato d.l. n. 152/2021 ha introdotto alcune modifiche alla disciplina delle interdittive antimafia, con l'introduzione del contraddittorio nel percorso verso il rilascio dell'interdittiva e della prevenzione collaborativa, in caso di agevolazione occasionale²⁵⁴.

3.6. Le caratteristiche della responsabilità amministrativa degli enti

La disciplina declinata dal d.lgs. n. 231/2001 si applica agli “enti forniti di personalità giuridica e alle società e associazioni anche prive di personalità giuridica” (art. 1, comma 2), ovvero di tutti gli enti non pubblici, i quali incorrono in una autonoma responsabilità penale nel caso in cui venga commesso un reato nell'interesse o a vantaggio dell'ente.

Non trova, invece, applicazione nei confronti dello Stato, degli enti pubblici territoriali, degli altri enti pubblici non economici, nonché degli enti che svolgono funzioni di rilievo costituzionale (art.1, comma 3).

Sono altresì esclusi gli enti c.d. misti, ossia quelli che, ad esempio in seguito a un processo di privatizzazione, agiscono *iure privatorum*, pur continuando a svolgere una funzione di pubblica utilità, quali università pubbliche, aziende ospedaliere, aziende private che erogano un pubblico servizio, ecc.

Non sono neppure comprese nel novero dei destinatari le ditte individuali, nei confronti delle quali sarebbe incoerente riconoscere una “carezza organizzativa colposa”, che è il nucleo della nuova responsabilità²⁵⁵.

“Nei casi e alle condizioni previsti dagli articoli 7, 8, 9 e 10 del codice penale”, destinatari del regime di responsabilità in parola sono anche le società che abbiano nel territorio italiano la loro sede principale, anche nell'ipotesi di reato commesso all'estero, “purché nei loro confronti non proceda lo Stato del luogo in cui è stato commesso il fatto” (art. 4, comma 1).

Inoltre, nei casi in cui la legge prevede che il colpevole sia punito su richiesta del Ministro della giustizia, si procede contro l'ente solo se la richiesta è formulata anche nei confronti di quest'ultimo (art. 4, comma 2).

Dal tenore della norma può evincersi l'intento del legislatore che, da un lato, utilizzando il termine “enti” in luogo di “persone giuridiche”, include

254) Si veda il capitolo 2, paragrafo 2.5.

255) Cfr. Cass. pen., sez. VI, sent. 22 aprile 2004, n. 18941.

nel novero dei soggetti passibili di responsabilità ex decreto 231 anche quelli privi di personalità giuridica e, dall'altro, emerge la volontà di escludere dai destinatari i soggetti giuridici che rivestono un ruolo di carattere pubblico: oltre allo Stato e gli enti pubblici territoriali, quali regioni, province e comuni, anche gli enti pubblici non economici e quelli che svolgono funzioni di rilievo costituzionale, quali partiti politici e sindacati.

La richiamata legge-delega n. 300/2000 chiarisce, all'art. 11, che il decreto disciplini la responsabilità amministrativa delle "persone giuridiche e delle società, associazioni od enti privi di personalità giuridica che non svolgono funzioni di rilievo costituzionale" e che "per persone giuridiche s'intendono gli enti forniti di personalità giuridica, eccettuati lo Stato e gli altri enti pubblici che esercitano pubblici poteri".

Se non possono nutrirsi dubbi sull'esenzione dalla responsabilità per lo Stato e gli altri enti pubblici territoriali, l'espressione "enti che esercitano pubblici poteri" ha destato dubbi interpretativi, in particolare per quanto riguarda quegli enti che erogano un servizio pubblico e per le società partecipate da enti pubblici.

Quanto alla prima categoria, la questione è stata risolta dal legislatore delegato con l'esclusione degli enti che svolgono funzioni di rilievo costituzionale, quali le aziende ospedaliere, le scuole, le università, ma anche gli ordini o i collegi professionali.

Maggiori dubbi si sono posti, invece, per tutti gli enti che, pur svolgendo attività economica a scopo lucrativo, presentano in modo diretto o indiretto una presenza pubblica nella compagine sociale e che svolgono un'attività di pubblica utilità.

La Corte di cassazione²⁵⁶ ha sancito il principio in forza del quale il d.lgs. n. 231/2001 è applicabile anche agli enti economici partecipati da soggetti pubblici, sulla base di un'interpretazione letterale della norma di cui all' art. 1 e, segnatamente, sull'esclusione di quegli enti che, oltre allo Stato e agli enti pubblici territoriali, svolgono attività di carattere non economico o di rilievo costituzionale.

Alla luce del contributo offerto dalla Suprema Corte, la disposizione di cui al terzo comma dell'art. 1 del d.lgs. n. 231/2001 deve necessariamente

256) Cfr. Cass. pen., sez. II, sentt. 9-21 luglio 2010, n. 28699 e 26 ottobre 2010 - 10 gennaio 2011, n. 234: "La ratio dell'esenzione è infatti quella di escludere dall'applicazione delle misure cautelari e delle sanzioni previste dal d. lgs. n. 231/2001 enti non solo pubblici, ma che svolgano funzioni non economiche, istituzionalmente rilevanti, sotto il profilo dell'assetto costituzionale dello Stato amministrazione. In questo caso, infatti, verrebbero in considerazione ragioni dirimenti che traggono la loro origine dalla necessità di evitare la sospensione di funzioni essenziali nel quadro degli equilibri dell'organizzazione costituzionale del Paese []".

leggersi in modo restrittivo.

Non ci sono ragioni di opportunità pubblica per escludere dal novero dei soggetti passibili di responsabilità amministrativa dipendente da reato le società partecipate da enti pubblici, qualora questi svolgano attività di carattere economico.

A conforto di una simile interpretazione, giova rammentare che, tra i reati presupposto del d.lgs. n. 231/2001, vi sono i delitti di corruzione passiva del pubblico ufficiale e dell'incaricato di pubblico servizio, nonché di corruzione.

In quest'ottica restrittiva, la normativa de qua non risulta, invece, applicabile agli enti, ancorché sotto forma di società di diritto comune, che svolgono attività di rilievo costituzionale (es. ASP), proprio in ragione della rilevanza costituzionale dell'attività svolta.

In definitiva, la disciplina contenuta nel d.lgs. n. 231/2001 sarà applicabile nei confronti delle società controllate dagli enti pubblici ex art. 2359 c.c. e, più in generale, alle società cc.dd. *in house*.

3.6.1. I presupposti oggettivi della responsabilità

Il legislatore ha elaborato criteri di imputazione oggettivi e soggettivi al fine di accertare la responsabilità dell'ente.

Per quanto concerne i criteri oggettivi, le condizioni che devono ricorrere per poter imputare la responsabilità *de qua* a carico dell'ente sono improntate sui seguenti elementi.

a) Il fatto reato deve rientrare tra i cc.dd. reati presupposto di cui agli artt. 24 e ss. Il decreto enuncia in modo tassativo quelli che sono i reati che determinano l'estensione della responsabilità in capo all'ente²⁵⁷.

257) Il novero delle fattispecie di reato idonee a fondare la responsabilità amministrativa della persona giuridica, sono racchiuse nelle seguenti macrocategorie:

- indebita percezione di erogazioni, truffa in danno dello Stato, di un ente pubblico o dell'Unione europea per il conseguimento di erogazioni pubbliche, frode informatica in danno dello Stato o di un ente pubblico e frode nelle pubbliche forniture (art. 24);
- delitti informatici e trattamento illecito di dati (art. 24-*bis*);
- delitti di criminalità organizzata (art. 24-*ter*);
- peculato, concussione, induzione indebita a dare o promettere utilità, corruzione e abuso d'ufficio (art. 25);
- falsità in monete, in carte di pubblico credito, in valori di bollo e in strumenti o segni di riconoscimento (art. 2-*bis*);
- delitti contro l'industria e il commercio (art. 2-*bis*.1);
- reati societari (art. 25-*ter*);
- reati con finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico previsti dal Codice penale e dalle leggi speciali (art. 25-*quater*);
- pratiche di mutilazione degli organi genitali femminili (art. 25-*quater*.1);

In particolare, il decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 184, di attuazione della direttiva (UE) 2019/713 relativa alla lotta contro le frodi e le falsificazioni di mezzi di pagamento diversi dai contanti, ha un importante riflesso anche sulla disciplina relativa alla responsabilità amministrativa degli enti ex d.lgs. n. 231/2001, in quanto viene introdotto un nuovo articolo, l'art. 25-*octies*, rubricato "Delitti in materia di strumenti di pagamento diversi dai contanti".

È stato così ampliato il catalogo dei reati presupposto 231 e, infatti, costituiscono reati presupposto della responsabilità amministrativa degli enti anche i delitti previsti dal Codice penale in materia di strumenti di pagamento diversi dai contanti, quali l'art. 493-*ter* e l'art. 493-*quater*.

b) Il reato presupposto deve essere commesso da uno dei seguenti soggetti:

– persone fisiche che rivestono funzioni di rappresentanza, amministrazione, direzione o controllo (anche di fatto) dell'ente o di aree organizzative dotate di autonomia finanziaria e funzionale e che svolgono, anche di fatto, la gestione e il controllo dell'ente stesso (cc.dd. soggetti apicali)²⁵⁸. Se il reato è stato commesso da un soggetto in posizione apicale,

-
- delitti contro la personalità individuale (art. 25-*quinqies*);
 - reati di abuso di mercato (art. 25-*sexies*);
 - reati di omicidio colposo e lesioni colpose gravi o gravissime, commessi con violazione delle norme antinfortunistiche e sulla tutela dell'igiene e della salute sul lavoro (art. 25-*septies*);
 - ricettazione, riciclaggio e impiego di denaro, beni o utilità di provenienza illecita, nonché autoriciclaggio (art. 25-*octies*);
 - delitti in materia di strumenti di pagamento diversi dai contanti (art. 25-*octies*.1);
 - delitti in materia di violazione del diritto d'autore (art. 25-*novies*);
 - induzione a non rendere dichiarazioni o a rendere dichiarazioni mendaci all'autorità giudiziaria (art. 25-*decies*);
 - reati ambientali (art. 25-*undecies*);
 - impiego di cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare (art. 25-*duodecies*);
 - razzismo e xenofobia (art. 25-*terdecies*);
 - frode in competizioni sportive, esercizio abusivo di gioco o di scommessa e giochi d'azzardo esercitati a mezzo di apparecchi vietati (art. 25-*quaterdecies*);
 - reati tributari (art. 25-*quinqiesdecies*);
 - contrabbando - diritti di confine (art. 25-*sexiesdecies*);
 - reati transnazionali (L. n. 146/2006, modificata dalla l. n. 236/2016).

258) Con riferimento al diritto commerciale, tali figure possono essere:

- gli amministratori: ossia i membri del consiglio di amministrazione possono essere gli autori dei reati dai quali deriva la responsabilità dell'ente;
- gli amministratori non delegati: infatti in caso di delega, anche i non delegati hanno l'obbligo di vigilare sull'andamento gestionale e di impedire, se conosciuti, illeciti dannosi per l'ente;
- i membri del consiglio di gestione e del consiglio di sorveglianza nel sistema dualistico;
- gli amministratori dipendenti;
- i direttori generali: titolari di poteri di gestione in virtù del contratto di lavoro che li lega alla società e soggetti al controllo del consiglio di amministrazione;
- le persone che dirigono sedi secondarie dell'ente, dotate di autonomia finanziaria e gestionale;
- gli amministratori di fatto: come l'imprenditore occulto o la holding se il soggetto ha esercitato

come si vedrà, l'ente non risponde se prova di aver adottato un efficace modello organizzativo, di aver attribuito la vigilanza sul medesimo ad un organo interno dotato di poteri autonomi di iniziativa e controllo, che la persona abbia commesso il reato eludendo fraudolentemente il Modello. In questi casi, l'esenzione dalla responsabilità deve essere provata dall'ente;

– persone fisiche sottoposte alla direzione o vigilanza dei soggetti sopraindicati (cd. soggetti subordinati). L'attribuzione della responsabilità, nel caso di reato commesso da parte di un soggetto sottoposto all'altrui direzione o vigilanza, a differenza del caso di illecito contestato ad un apicale, è improntata su un paradigma colposo. In tal senso, l'art. 7, comma 1, statuisce che “nel caso previsto dall'art. 5, comma 1, lettera b), l'ente è responsabile se la commissione del reato è stata resa possibile dall'inosservanza degli obblighi di direzione o vigilanza”. Se l'ente, prima della commissione del reato, ha adottato ed efficacemente attuato un modello di organizzazione, gestione e controllo idoneo a prevenire reati della specie di quello verificatosi, è esclusa l'inosservanza degli obblighi di direzione e vigilanza (art. 7, comma 2). In tal caso, la condizione di responsabilità deve essere provata dal Pubblico ministero;

– soggetti che operano per nome e per conto dell'ente, in virtù di un mandato e/o di qualsiasi accordo di collaborazione o conferimento di incarichi.

Quindi, la responsabilità dell'ente è presunta qualora l'illecito sia commesso da una persona fisica che ricopre posizioni di vertice o di responsabilità. Ricade di conseguenza sull'ente l'onere di dimostrare la sua estraneità ai fatti, provando che l'atto commesso sia estraneo alla *policy* aziendale.

Viceversa, la responsabilità dell'ente è da dimostrare nel caso in cui chi ha commesso l'illecito non ricopra funzioni apicali all'interno del sistema organizzativo aziendale. L'onere della prova ricade in tal caso sull'organo accusatorio, che deve dimostrare l'esistenza di carenze a livello organizzativo o di vigilanza che possano comportare una corresponsabilità da parte dei soggetti apicali.

c) Il reato presupposto deve essere commesso nell'interesse o a vantaggio dell'ente (art. 5), non rilevando la commissione del fatto di reato in sé, ma il fatto diventa rilevante ai fini della configurazione della responsabilità, se non soltanto rientri tra i reati presupposti, ma che sia stato commesso con

in modo continuativo e significativo i poteri tipici della qualifica;

– i liquidatori (nei reati societari);

– i soggetti destinatari di norme per la tutela e la sicurezza sul lavoro: come il datore di lavoro o alle volte il dirigente che attua le direttive del datore organizzando l'attività lavorativa.

l'intento di raggiungere un interesse dell'azienda o, comunque, che questa ne ricavi poi un vantaggio.

Secondo la giurisprudenza prevalente²⁵⁹, trattasi di due concetti alternativi e distinti tra loro, esprimenti l'uno (l'interesse), il fine dell'azione criminosa posta in essere dal soggetto agente e, l'altro (il vantaggio), gli effetti concretamente percepiti dalla persona giuridica quale conseguenza della condotta criminosa.

L'interesse è identificato da un fine contenuto nella condotta delittuosa della persona fisica e, pertanto, il giudice deve valutarlo *ex ante*, al momento dell'azione; infatti, l'attuazione dell'interesse può verificarsi, ma anche rimanere solo potenziale.

Il vantaggio, invece, è identificato da un profitto materiale ottenuto grazie alla commissione del reato, anche indipendentemente dall'interesse del soggetto agente; infatti, il vantaggio è sempre associato a beni materiali riconducibili al patrimonio.

Per contro, non assumerà alcuna rilevanza un reato estraneo all'elenco dei reati presupposti o se il soggetto qualificato abbia agito per realizzare un interesse esclusivamente proprio o di terzi, dal quale l'ente non ricavi alcun vantaggio, fatte salve alcune eccezioni.

La *ratio* della clausola di irresponsabilità dell'ente è evidente in quanto, in assenza dei criteri oggettivi di imputazione, ovvero l'interesse o il vantaggio, la responsabilità è esclusa.

Nei reati dolosi l'applicazione di questi criteri non presenta problemi, mentre, invece, in relazione ai reati colposi e, in particolare, a quelli afferenti la salute e la sicurezza dei lavoratori e ai reati ambientali, l'interesse o vantaggio dell'ente non può essere valutato rispetto all'evento, ma dovrebbe riferirsi alla condotta inosservante delle norme cautelari e potrebbe ravvisarsi nel risparmio di costi per la sicurezza, ovvero nel potenziamento della velocità di esecuzione delle prestazioni o nell'incremento della produttività, sacrificando l'adozione di presidi antinfortunistici²⁶⁰.

Partendo dal presupposto che i reati dolosi e colposi sono la conseguenza

259) Il vantaggio fa riferimento alla concreta acquisizione di un'utilità economica per l'ente, ma non si tratta di elemento necessario per configurare la responsabilità dell'ente (Tribunale di Milano, sezione per il riesame, 20 dicembre 2004). Secondo la pronuncia del Tribunale di Milano, sezione per il riesame, 7 maggio 2008, il requisito dell'interesse, oggettivo e concreto, deve essere provato dal Pubblico ministero, anche in sede cautelare; secondo quella del Tribunale di Trani, sezione distaccata di Molfetta, 11 gennaio 2010, il requisito dell'interesse è compatibile con la natura colposa del reato, in quanto va riferito alla condotta tenuta in violazione della normativa antinfortunistica e non al reato di evento (omicidio colposo).

260) *Linee guida per la costruzione dei modelli di organizzazione, gestione e controllo ex d.lgs 231/2001*, Confindustria, marzo 2014.

di un'inadeguatezza organizzativa da parte dell'ente, l'elemento giuridico della colpa può essere basato su una violazione delle norme per la tutela e la sicurezza sul lavoro da parte dell'ente, in modo da concretizzare un abbattimento dei costi aziendali, traendone così un vantaggio.

Tuttavia, per evitare che la responsabilità dell'ente sorga solo per una colpa in vigilando, senza possibilità di accertare un vantaggio o un interesse, la giurisprudenza ha stabilito che, nei reati colposi, il collegamento tra ente e illecito non ha a oggetto l'evento, bensì la violazione delle norme di sicurezza, che comporta la commissione del reato.

Infatti, l'evento lesivo è solo la conseguenza della violazione di tali norme, sottolineando la non volontarietà, caratteristica dei reati colposi.

Infine, è necessario che il vantaggio dell'ente consista in un risparmio derivante da un deficit di sicurezza che ha condotto alla commissione del reato presupposto da parte della persona fisica.

3.6.2. I criteri soggettivi della responsabilità. La colpa di organizzazione

Il criterio soggettivo di imputazione della responsabilità a carico dell'ente consiste della cd. *colpa di organizzazione*, consistente, secondo la giurisprudenza, nel “non avere predisposto un insieme di accorgimenti preventivi idonei ad evitare la commissione di reati del tipo di quello realizzato”²⁶¹.

Nel nostro sistema ordinamentale, infatti, l'adozione di un Modello Organizzativo Gestione e Controllo (MOG o MOGC), ossia di un sistema caratterizzato da principi di comportamento, procedure operative, presidi di controllo e sanzioni disciplinari aventi la precipua finalità di regolamentare l'attività interna dell'ente, non è prevista quale obbligo giuridico, ma costituisce, piuttosto, un onere il cui corretto adempimento può dare luogo a un'esenzione dalla responsabilità.

A tal fine, non è sufficiente la mera e formale adozione del modello di prevenzione, essendo necessario che lo stesso sia stato “efficacemente attuato”.

Ciò significa che il “modello” adottato deve apparire, in una prospettiva

261) Cass. pen., sez. un., 24/4/2014, n. 38343, Espenhahn e a., in *Cass. pen.*, 2015, 2, p. 426 ss. Negli stessi termini già Cass. pen., sez. VI, 18/2/2010, n. 27735, Scarafia e a., in *Cass. pen.*, 2011, p. 1876 ss. Si veda, altresì, Cass. pen., sez. VI, 9/7/2009, n. 36083, Mussoni, in *Cass. pen.*, 2010, p. 1938 ss. Qui sta il *novum* del modello imputativo messo a punto dal legislatore italiano: la sua soggettivizzazione attraverso l'immissione della “colpa di organizzazione” quale nesso di collegamento di tipo soggettivo che consente di personalizzare il rimprovero con conseguente autonomizzazione della responsabilità dell'ente, non più riflesso di una previa e sottostante responsabilità individuale.

ex ante rispetto alla commissione del reato, idoneo a prevenire il rischio di commissione del reato all'interno della compagine sociale; è necessario, altresì, fornire prova della effettiva ed efficace attuazione delle precauzioni che costituiscono oggetto del modello stesso²⁶².

La responsabilità dell'ente è quindi esclusa, qualora dia prova che:

– “l'organo dirigente ha adottato ed efficacemente attuato, prima della commissione del fatto, modelli di organizzazione e di gestione idonei a prevenire reati della specie di quello verificatosi” (art. 6, comma 1, lett. a);

– “il compito di vigilare sul funzionamento e l'osservanza dei modelli e di curare il loro aggiornamento è stato affidato a un organismo dell'ente dotato di autonomi poteri di iniziativa e di controllo” (art. 6, comma 1, lett. b). L'ente deve dimostrare di avere affidato il compito di vigilare sul funzionamento e sull'osservanza dei modelli, nonché di provvedere periodicamente al loro aggiornamento, ad un organismo titolare di autonomi poteri di iniziativa e controllo. Dunque, l'istituzione di un Organismo di Vigilanza (OdV) interno, che sia dotato di tecniche e procedure di monitoraggio delle attività idonee a verificare il rispetto delle regole e delle precauzioni stabilite nel modello organizzativo, costituisce un tassello imprescindibile nel sistema di governance dell'impresa²⁶³;

– “le persone hanno commesso il reato eludendo fraudolentemente i modelli di organizzazione e di gestione” (art. 6, comma 1, lett. c). Il riferimento alla fraudolenta elusione sembra alludere, da un lato, all'esistenza di un contrasto tra il comportamento degli apicali e le prescrizioni provenienti dalla persona giuridica e, dall'altro, alla valenza oggettivamente ingannevole della condotta del soggetto agente, condotta non scongiurabile nonostante l'effettiva e concreta attuazione delle prescrizioni oggetto del modello organizzativo.

Quando, al contrario, il fatto è realizzato da un soggetto sottoposto, la pubblica accusa deve provare che la commissione del reato sia stata resa possibile dall'inosservanza degli obblighi di direzione o vigilanza da parte degli apicali. Questi obblighi non possono ritenersi violati se prima della commissione del reato l'ente abbia adottato ed efficacemente attuato un modello idoneo a prevenire reati della specie di quello verificatosi;

– “non vi è stata omessa o insufficiente vigilanza da parte dell'organismo di cui alla lettera b)” (art. 6, comma 1, lett. d). È richiesta la prova che, anche laddove venga contestato al soggetto in posizione apicale una condotta fraudolenta, non si possa comunque addebitare all'ente un comportamento

262) Si veda, *infra*, il paragrafo 3.7.

263) Si veda, *infra*, il paragrafo 3.7.

colposo, consistente, ad esempio, nella mancata o insufficiente adozione di vigilanza che avrebbe consentito di evitare la condotta *de qua*.

La responsabilità dell'ente si aggiunge e non si sostituisce, a quella penale della persona fisica che ha compiuto materialmente l'illecito. L'eventuale commissione di un fatto di reato determina, pertanto, il rischio che all'ente venga addebitata una autonoma responsabilità, diversa e ulteriore rispetto a quella della persona fisica, manager, dipendente o *stakeholder*, che ha commesso il reato.

Ciò in quanto la responsabilità dell'ente è autonoma rispetto a quella del soggetto agente e, come tale, sussiste ed è accertabile dal giudice anche se l'autore del reato presupposto non sia stato identificato. In questo modo, il pubblico ministero, qualora abbia acquisito scarsi elementi probatori a carico dell'autore del reato, può contestare l'illecito amministrativo alla sola persona giuridica (art. 8, c.1, lett. a), con la conseguenza che, nei casi in cui l'ente impedisca agli inquirenti di identificare il soggetto apicale responsabile della commissione del reato, il Pubblico ministero può contestare l'illecito alla sola persona giuridica, presumendo che il reato sia stato commesso da un soggetto in posizione di vertice. A questo punto sarà l'ente a dover dimostrare di aver adottato un efficace modello organizzativo.

La responsabilità dell'ente, inoltre, sussiste anche in tutti i casi di estinzione del reato diversi dall'amnistia. Qualora il reato-presupposto si sia già prescritto, il Pubblico ministero non può contestare l'illecito amministrativo all'ente, ma deve procedere con l'archiviazione. L'unica eccezione è quindi rappresentata dall'amnistia che, salvo disposizioni di legge, opera nei confronti dell'ente anche in caso di rinuncia dell'imputato-persona fisica, ferma restando la facoltà dell'ente di rinunziarvi.

3.7. I requisiti del modello organizzativo ex art. 6, comma 2, del d.lgs. n. 231/2001: il “Modello di Organizzazione e Gestione” (MOG) e l’“Organismo di Vigilanza” (OdV)

Si è visto come, sebbene venga definita formalmente “responsabilità amministrativa”, la responsabilità da reato degli enti sia fondata sulla c.d. colpa di organizzazione derivante dalla mancata adozione del c.d. Modello organizzativo 231 e della mancata nomina di un Organismo di vigilanza e il relativo accertamento e la conseguente sanzione siano affidati alla giurisdizione penale.

Il Modello di Organizzazione e Gestione (MOG), di cui al d.lgs. n. 231/2001, assurge, quindi, al ruolo di esimente di responsabilità, con

la conseguenza che, anche in presenza di un reato presupposto, dal quale possa derivare un vantaggio per l'ente, questo è protetto da ogni forma di responsabilità se abbia adottato un Modello di Organizzazione Gestione (MOG) e abbia nominato un Organismo di Vigilanza (OdV).

Al fine di poter beneficiare di tale esimente, l'ente adotterà un'organizzazione conforme ai principi stabiliti dal d.lgs. n. 231/2001, idonea a prevenire i reati in argomento. In primis, il MOG verrà calibrato sulla base delle attività specifiche dell'ente, mappandole, dopo un'attenta fase di studio e analisi dei processi produttivi, delle procedure operative e dei sistemi remunerativi, della catena di comando, sistema di deleghe, preposti e conseguenti responsabilità.

Inoltre, l'ente dovrà adottare una idonea politica di vigilanza sulla effettiva osservanza di tale modello. L'organizzazione così realizzata deve essere tale da non poter essere aggirata se non fraudolentemente e, rispettate tutte queste esigenze, la responsabilità dell'ente sarà esclusa.

Il Modello di organizzazione e gestione rappresenta il parametro di riferimento su cui misurare la diligenza dispiegata dall'ente nel contenimento del rischio-reato.

Sebbene il MOG non sia imposto ex lege alla stregua di un obbligo in senso tecnico, come tale giuridicamente presidiato da sanzione, tuttavia, la sua adozione, da modularsi in rapporto alla tipologia, alle dimensioni e alle capacità economico-patrimoniali del singolo ente, viene a tal punto incentivata dal legislatore, da valorizzarla come causa di esenzione da responsabilità *ex crimine* per la persona giuridica che abbia predisposto un MOG che risulti "idoneo" ed "efficacemente implementato", secondo quanto prescritto dagli artt. 6 e 7 del d.lgs. 231/2001.

Ai sensi del decreto *de quo*, il Modello riveste un ruolo fondamentale e deve prevedere misure idonee a garantire lo svolgimento delle attività nel rispetto della legge e a rilevare ed eliminare tempestivamente eventuali situazioni di rischio.

Infatti, se ben predisposto, aggiornato e periodicamente affidato al controllo dell'Organismo di vigilanza, costituisce uno strumento di protezione per l'ente da tutte le ipotesi di commissione di reati, in quanto consentirà di prevenire i reati sanzionati dal d.lgs. n. 231/2001 o, in caso di commissione dell'illecito, di non risponderne personalmente.

L'efficace attuazione del modello, quindi, richiede di:

a) "individuare le attività nel cui ambito possono essere commessi i reati".

Trattasi di un'analisi del contesto aziendale finalizzata alla mappatura delle cc.dd. aree a rischio, ossia, una volta individuate le fattispecie di reato

ex d.lgs. n. 231/2001 che interessano la società, si procede a identificare le attività potenzialmente suscettibili di essere coinvolte nella commissione di tali reati, anche in considerazione delle possibili modalità attuative dei comportamenti. Da ciò discende che il modello organizzativo deve prevedere, oltre a una analitica catalogazione delle attività che l'ente svolge, anche una individuazione dei settori all'interno dei quali esiste una maggiore possibilità della verifica dei reati di cui al decreto in parola.

Inoltre, deve prevedere controlli specifici atti a programmare la formazione e l'attuazione delle decisioni in merito ai reati che devono costituire oggetto di una specifica attività di prevenzione;

b) “prevedere specifici protocolli diretti a programmare la formazione e l'attuazione delle decisioni dell'ente in relazione ai reati da prevenire”.

Il modello organizzativo deve essere dotato di un sistema di controllo interno, rappresentato dal sistema dei cc.dd. protocolli, ovvero di un insieme di regole e procedure, ispirate dall'esigenza di verificare e documentare le varie fasi del processo decisionale. Anche tale meccanismo di controllo interno preventivo deve essere sottoposto periodicamente ad analisi, in modo tale da poter sempre valutare l'efficacia nel tempo della gestione del rischio. Gli enti possono inoltre dotarsi di un codice etico, vale a dire di un codice comportamentale di autoregolamentazione che, pur non potendo surrogare il modello di organizzazione e di gestione, può configurarsi come un utile completamento del sistema di controllo preventivo, soprattutto nel caso in cui preveda fattispecie di reato facenti parte del catalogo di cui al decreto *de quo*;

c) “individuare modalità di gestione delle risorse finanziarie idonee ad impedire la commissione dei reati”.

Il modello deve prevedere dei meccanismi interni all'ente, volti a garantire la tracciabilità dei flussi finanziari e l'imputazione del pagamento di ogni attività posta in essere;

d) “prevedere obblighi di informazione nei confronti dell'organismo deputato a vigilare sul funzionamento e l'osservanza dei modelli”.

Il modello organizzativo dovrà prevedere non solo strumenti informativi più efficaci, con riferimento alle aree di rischio in precedenza individuate, ma anche flussi informativi periodici, in relazione, ad esempio, a una determinata area a rischio, ovvero in presenza di una *red flag* che si sia manifestata nel corso dell'attività e, infine, procedure volte a garantire la riservatezza degli autori delle informative;

e) “introdurre un sistema disciplinare idoneo a sanzionare il mancato rispetto delle misure indicate nel modello”.

L'efficace attuazione del modello necessita della previsione di un sistema

disciplinare avente quali destinatari sia i soggetti in posizione apicale, che quelli sottoposti all'altrui direzione o vigilanza. In termini generali, salvo poi gli eventuali adattamenti al singolo caso concreto, un sistema sanzionatorio dovrebbe prevedere precetti contenenti i comportamenti da punire, sanzioni specifiche da applicare in caso di violazione dei precetti medesimi e una procedura relativa all'accertamento, all'infrazione e all'esecuzione della sanzione.

Infine, è indispensabile una verifica periodica e l'eventuale, conseguente modifica dello stesso quando sono individuate significative violazioni delle prescrizioni, ovvero quando intervengono mutamenti nell'organizzazione o nell'attività.

È poi necessaria l'attivazione di campagne formative specifiche, vale a dire modulate sulle specifiche caratteristiche di ogni area a rischio, al fine di garantire che le disposizioni contenute nel modello siano conosciute e conoscibili da tutti i soggetti facenti parte della compagine organizzativa dell'ente.

Il Modello di organizzazione e gestione può essere adottato, garantendo le esigenze di cui al comma 2, sulla base di codici di comportamento redatti dalle associazioni rappresentative degli enti, comunicati al Ministero della giustizia, che, di concerto con i Ministeri competenti, può formulare, entro trenta giorni, osservazioni sulla idoneità dei modelli a prevenire i reati (art. 6, comma 3).

In un'ottica preventiva, è evidente come l'adozione del Modello 231 e la sua concreta e corretta applicazione rappresentano una sorta di assicurazione, non solo per la società, ma anche per gli amministratori e i vertici della stessa, i quali, nel caso in cui dovessero essere coinvolti in procedimenti penali, avranno la possibilità di dimostrare la loro eventuale estraneità ai fatti provando l'implementazione del Modello 231, la corposa documentazione e tracciabilità attestanti i sistemi di prevenzione attuati e la diligenza utilizzata nello svolgimento delle proprie funzioni, anche secondo le indicazioni fornite dall'Organismo di vigilanza.

In tale ottica, il MOG non potrà limitarsi a disciplinare le modalità concrete di prevenzione dei reati più strettamente attinenti alla criminalità organizzata, di cui all'art. 24-ter del d.lgs. n. 231/2001, ma dovrà concentrarsi anche su altri illeciti, strumentali all'infiltrazione mafiosa occasionale, rispetto all'attività svolta dall'impresa interessata.

Come si è visto, l'adozione, l'implementazione e l'efficace attuazione di un idoneo Modello Organizzativo non costituisce un obbligo per l'ente, ma rappresenta piuttosto un onere, in quanto costituisce non soltanto un indefettibile presupposto per beneficiare di una possibile esenzione dalla

responsabilità ai sensi della normativa illustrata, qualora venga commesso un reato da soggetti appartenenti alla compagine organizzativa dell'ente medesimo, ma può integrare una violazione dei doveri degli amministratori dell'ente, nello specifico una violazione dei doveri in tema di adeguatezza dell'assetto organizzativo, amministrativo e contabile della società (art. 2381, commi 3 e 5, c.c.) e del generale dovere di amministrare con diligenza (art. 2392 c.c.).

Inoltre, la mancata adozione di un Modello organizzativo 231 può impedire all'ente di:

- partecipare a gare pubbliche;
- contrarre con la pubblica amministrazione;
- accedere a fondi e finanziamenti;
- dare prova della propria eticità.

L'esigenza di vigilanza è particolarmente sentita perché il Modello, per assolvere alla funzione di esimente di responsabilità penale, deve essere effettivo ed efficace, altrimenti, il rischio è che il MOG non protegga l'ente da profili di responsabilità.

Tale funzione di vigilanza è affidata al richiamato Organismo di vigilanza, fulcro del Modello 231, il quale ha caratteristiche di indipendenza e autonomia rispetto all'amministrazione societaria e vigila sulla effettività dei modelli, sulla efficacia in concreto nella vita aziendale e sulla concreta applicazione del modello. Ha anche il potere di effettuare ispezioni.

Rappresenta una sorta organo di staff del Consiglio di amministrazione e può essere composto da dipendenti della società, anche se è opportuna una composizione quanto meno mista, quale un profilo interno all'azienda che faccia da *trait d'union* con la stessa e due professionisti esterni specializzati, in modo da assicurare la necessaria autonomia, competenza e indipendenza dell'Organismo.

In particolare, è preposto alle seguenti attività.

- disamina in merito all'adeguatezza del modello;
- vigilanza sull'effettività del modello;
- analisi circa il mantenimento nel tempo dei requisiti di solidità e funzionalità del modello;
- periodico aggiornamento e implementazione del modello.

L'importanza del sistema è talmente evidente da aver indotto l'INAIL a offrire apposite agevolazioni per gli enti che si conformano al cd. Modello 231.

Infatti, dotarsi di un MOG incide positivamente anche sul c.d. *rating* di legalità, introdotto dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato, il quale consiste in un indicatore con cui l'AGCM riconosce alle imprese che prestano una particolare attenzione alla corretta gestione del proprio business un riconoscimento,

attribuendo delle cc.dd. stelle di legalità (da 1 a 3). I benefici sono reputazioni, ma anche di accesso a finanziamenti pubblici da pubbliche amministrazioni o banche e, talvolta, rilevano sulla capacità contrattuale con la P.A. In tale contesto, l'adozione di MOG e di ODV consente, ai sensi dell'art. 3, comma 2, lett. c) del regolamento in parola, di ottenere l'attribuzione di una stella di legalità.

3.8. Le sanzioni

Qualora si accerti la responsabilità amministrativa derivante da reato, le sanzioni previste dal decreto de quo vengono comminate direttamente nei confronti dell'ente - persona giuridica.

Si è visto come la responsabilità in sede penale dell'ente non sostituisca, ma affianchi, quella delle persone fisiche, solitamente gli amministratori e/o dirigenti, soprattutto apicali, indagati a seconda del tipo di reato e delle modalità con cui è stato commesso ed esposti al rischio, in caso di condanna, di pene detentive e di confisca dell'illecito profitto derivante dal reato.

Ciò comporta una serie di conseguenze sotto il profilo, oltre che reputazionale, anche economico, poiché, in caso di accertamento della responsabilità, sono previste una serie di misure a carico dell'ente.

– “Sanzioni pecuniarie specifiche”, da € 24.700 sino ad oltre € 1.500.000. La sanzione pecuniaria è indefettibile, quindi viene applicata sempre.

Ai sensi dell'art. 11, “nella commisurazione della sanzione pecuniaria il giudice determina il numero delle quote tenendo conto della gravità del fatto, del grado della responsabilità dell'ente nonché dell'attività svolta per eliminare o attenuare le conseguenze del fatto e per prevenire la commissione di ulteriori illeciti”.

– “Confisca del prezzo o del profitto da reato”, che può essere rappresentato anche da un illecito risparmio di spesa da parte della società, come, ad esempio, la mancata manutenzione di impianti o macchinari che abbiano cagionato la morte di un lavoratore, anche nella formula c.d. per equivalente, ossia su beni e somme di denaro di valore corrispondente all'illecito profitto derivante dal reato, ma non strettamente connesso con quest'ultimo, ovvero di somme di denaro, quali la liquidità sui conti correnti della società, accumulate anche in epoca di molto successiva rispetto alla data di consumazione del reato²⁶⁴;

264) Cfr. Cass. pen., SS.UU., sent. 2 luglio 2008, n. 26654, con la quale la Suprema Corte ha chiarito che il profitto del reato nel sequestro preventivo funzionale alla confisca, disposto nei confronti dell'ente, è costituito dal vantaggio economico di diretta e immediata derivazione causale dal reato ed è concretamente determinato al netto dell'effettiva utilità eventualmente conseguita dal danneggiato nell'ambito del rapporto sinallagmatico con l'ente.

– “Misure interdittive”, quali l’interdizione dall’esercizio dell’attività; la sospensione o la revoca delle autorizzazioni, licenze o concessioni funzionali alla commissione dell’illecito; il divieto di contrattare con la pubblica amministrazione, salvo che per ottenere le prestazioni di un pubblico servizio; l’esclusione da agevolazioni, finanziamenti, contributi o sussidi e l’eventuale revoca di quelli già concessi; il divieto di pubblicizzare beni o servizi.

Le sanzioni interdittive, in ragione della loro particolare afflittività, vengono applicate soltanto nei casi di particolare gravità e possono essere aggravate nel caso in cui l’ente dalla commissione del reato abbia ricavato un profitto di rilevante entità.

Si tratta di misure che, limitando significativamente la libertà di azione degli enti, sono in grado di incidere negativamente sulla loro attività e, di conseguenza, minacciano in concreto lo svolgimento e le future prospettive della realtà aziendale.

L’adozione di un Modello di organizzazione e gestione efficace diventa importante a maggior ragione alla luce del comma 5-*bis* dell’art. 25, che introduce una sorta di ravvedimento operoso, prevedendo l’applicazione di sanzioni interdittive in misura ridotta se “prima della sentenza di primo grado l’ente si è efficacemente adoperato per evitare che l’attività delittuosa sia portata a conseguenze ulteriori, per assicurare le prove dei reati e per l’individuazione dei responsabili ovvero per il sequestro delle somme o altre utilità trasferite e ha eliminato le carenze organizzative che hanno determinato il reato mediante l’adozione e l’attuazione di modelli organizzativi idonei a prevenire reati della specie di quello verificatosi”.

– “Pubblicazione della sentenza”, prevista nell’ipotesi in cui venga applicata una sanzione interdittiva.

In caso di tentativo dei reati previsti, l’art. 26, comma 1, del d.lgs. n. 231/2001, sancisce che “le sanzioni pecuniarie o interdittive sono diminuite da un terzo alla metà”.

Inoltre, la norma stabilisce che l’ente non risponda quando impedisca volontariamente il compimento dell’azione o la realizzazione dell’evento. Questa causa di esclusione della punibilità dell’ente è stata elaborata dal legislatore per indurre la persona giuridica a prevenire la commissione di reati da parte dei propri dipendenti.

L’ente risponde soltanto con il suo patrimonio o con il suo fondo comune dell’obbligazione per il pagamento della sanzione pecuniaria, confermando ancora una volta l’autonomia della responsabilità amministrativa dell’ente, ex art. 27 del d.lgs. n. 231/2001.

Tale previsione esclude ogni possibilità di rivalsa nei confronti del

patrimonio dei soci e degli associati, anche nel caso in cui questi rispondano solidalmente e illimitatamente.

Ne consegue che non si ha più distinzione tra società di capitali, in cui vige un'autonomia patrimoniale perfetta e la società risponde con il proprio patrimonio senza mai coinvolgere direttamente i singoli soci, e società di persone, in cui vige, invece, un'autonomia patrimoniale imperfetta, dove i creditori possono aggredire il patrimonio del singolo socio.

I soci, tuttavia, non sono esentati dalle altre conseguenze patrimoniali derivanti dall'accertamento dei reati, come l'obbligo di risarcire il danno e la confisca del profitto.

La stessa norma assicura i crediti privilegiati, ovvero quelli dello Stato per il pagamento della sanzione pecuniaria inflitta all'ente, delle spese del procedimento e di ogni altra somma dovuta all'erario, rispetto alle quali è previsto l'istituto del sequestro conservativo, ex art. 54 del d.lgs. n. 231/2001.

3.9. Il “Sistema 231” e la normativa anticorruzione

Il tema dell'anticorruzione nell'ordinamento italiano è presidiato, nel settore privato, dallo stesso d.lgs. n. 231/2001 e, nel settore pubblico, dalla legge 6 novembre 2012, n. 190, recante “Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione” (c.d. legge Severino o Anticorruzione).

Questi due apparati, anche perché emanati in tempi diversi, inizialmente sembravano non dialogare, mentre nel tempo si sono progressivamente avvicinati.

Il “Sistema 231” è stato negli anni integrato, come nel caso dei reati di riciclaggio e corruzione, due dei principali illeciti che possono coinvolgere un ente, in quanto, per gli interessi economici sottesi alle condotte di reato, le fattispecie di riciclaggio e corruzione, nelle loro diverse forme, possono facilmente essere commessi nell'ambito di una società.

Di conseguenza, diventa importante per qualunque azienda avere un sistema interno capace di prevenire tali ipotesi.

L'ultimo aggiornamento normativo circa il reato di corruzione è sopraggiunto con la legge 9 gennaio 2019, n. 3, recante “Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione, nonché in materia di prescrizione del reato e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici” (c.d. Legge Spazzacorrotti), dopo che la l. n. 190/2012 aveva introdotto, fra i delitti sanzionati dal d.lgs. n. 231/2001 (ex art. 25-ter), il reato di corruzione tra privati, di cui all'art. 2635 c.c., che sanziona soggetti apicali, amministratori,

sindaci o liquidatori di società o enti privati che sollecitino o ricevano, per sé o per altri, denaro o altre utilità non dovuti o ne accettino la promessa per compiere od omettere atti in violazione dei loro obblighi.

La corruzione è sanzionata dal d.lgs. n. 231/2001 in diverse sfaccettature oltre a quella tradizionale, concernente il pubblico ufficiale che riceve indebitamente, per sé o un terzo, denaro o altre utilità per svolgere la sua funzione (art. 318 c.p. e art. 25 d.lgs. n. 31/2001).

La circolare n. 1 del 25 gennaio 2013 del Dipartimento della funzione pubblica, chiarisce il concetto di corruzione, ai fini dell'ambito di applicazione della legge, che deve essere inteso in senso lato "come comprensivo della varie situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontri l'abuso da parte di un soggetto del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati".

La l. n. 190/2012 prevede l'obbligo, per le pubbliche amministrazioni, di predisporre un piano triennale di prevenzione della corruzione, al fine di prevenire il rischio di commissione dei suddetti reati (art. 1, comma 5).

Dall'introduzione della l. n. 190/2012, si è posto il problema del coordinamento del modello ex d.lgs. n. 231/2001 con il Piano triennale di prevenzione della corruzione. Sul punto, si è espressa l'Autorità nazionale anticorruzione, chiarendo che non vi è alcuna incompatibilità tra il "modello 231" e il PTPC²⁶⁵.

Inoltre, quanto al coordinamento tra la figura del Responsabile della prevenzione della corruzione ex l. n. 190/2012 e l'Organismo di vigilanza ai sensi del d.lgs. n. 231/2001, si presenta il quesito della composizione dell'OdV, atteso che i relativi membri devono avere i requisiti di autonomia e indipendenza e, conseguentemente, privi di qualsiasi subordinazione con l'ente, mentre il RPC è un organo monocratico e deve essere un dirigente di prima linea incardinato nel contesto organizzativo e dotato di compiti prettamente operativi.

265) Nel Piano nazionale anticorruzione si legge: "Gli enti pubblici economici e gli enti di diritto privato in controllo pubblico, di livello nazionale o regionale/ locale sono tenuti ad introdurre e ad implementare adeguate misure organizzative e gestionali e per evitare inutili ridondanze qualora questi enti adottino già modelli di organizzazione e gestione del rischio sulla base del d.lgs. n. 231 del 2001 nella propria azione di prevenzione della corruzione possono fare perno su essi, ma estendendone l'ambito di applicazione non solo a i reati contro la pubblica amministrazione previsti dalla l. n. 231 del 2001 ma anche a tutti quelli considerati nella l. n. 190 del 2012, dal lato attivo e passivo, anche in relazione al tipo di attività svolto dall'ente (società strumentali/società di interesse generale). Tali parti dei modelli di organizzazione e gestione, integrate ai sensi della l. n. 190 del 2012 e denominate Piani di prevenzione della corruzione, debbono essere trasmessi alle Amministrazioni pubbliche vigilanti ed essere pubblicati sul sito istituzionale".

Ragioni pratiche e di opportunità inducono a escludere la sovrapposibilità tra queste due figure.

Ulteriori novità in materia sono state introdotte con la legge 30 novembre 2017, n. 179, recante “Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell’ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato”, i c.d. *whistleblowers*²⁶⁶.

La legge de qua introduce una nuova disciplina per il settore privato nell’ambito del d.lgs. 231/2001 (art. 6, commi 2-*bis*, 2-*ter* e 2-*quater*), relativa alla responsabilità amministrativa da reato degli enti e alla prevenzione di tali reati, attraverso il Modello organizzativo 231.

Di conseguenza, ove un ente abbia implementato o intenda implementare un proprio modello di organizzazione e gestione, dovrà altresì istituire un sistema di segnalazione e tutelare l’identità dei segnalanti (c.d. sistema di *whistleblowing*).

Tale sistema dovrà prevedere:

- uno o più canali (c.d. canali di *whistleblowing*), che consentano ad amministratori, dirigenti e dipendenti di presentare, a tutela dell’integrità dell’ente, segnalazioni circostanziate di condotte illecite, rilevanti ai sensi del d.lgs. n. 231/2001 e fondate su elementi di fatto precisi e concordanti, o di violazioni del Modello organizzativo 231 dell’ente, di cui siano venuti a conoscenza in ragione delle funzioni svolte. Tali canali dovranno, inoltre, garantire la riservatezza dell’identità del segnalante nelle attività di gestione della segnalazione, in modo conforme alla vigente normativa in materia di privacy e protezione dei dati personali;

- almeno un canale alternativo di segnalazione idoneo a garantire, con modalità informatiche, la riservatezza dell’identità del segnalante;

- il divieto di atti di ritorsione o discriminatori, diretti o indiretti, nei confronti del segnalante in conseguenza della segnalazione effettuata, ricomprendendo anche forme indirette di discriminazione, come valutazioni negative della performance, mancate promozioni o referenze negative;

- sanzioni nei confronti di chi viola le misure di tutela del *whistleblower*, nonché di chi effettua con dolo o colpa grave segnalazioni che si rivelano infondate;

- l’adozione di misure discriminatorie nei confronti del segnalante possa essere denunciata all’Ispettorato nazionale del lavoro, per i provvedimenti di propria competenza, sia dal segnalante medesimo che dall’organizzazione

266) Il *whistleblowing* è un istituto di derivazione anglosassone, attraverso il quale i dipendenti di un ente pubblico o privato possono segnalare potenziali violazioni, illeciti o frodi di cui siano stati testimoni sul lavoro.

sindacale da questi indicata;

– il licenziamento ritorsivo o discriminatorio del segnalante sia nullo, così come siano nulli il mutamento di mansioni, nonché qualsiasi altra misura ritorsiva o discriminatoria adottata nei confronti del segnalante. È onere del datore di lavoro, in caso di controversie legate all'irrogazione di sanzioni disciplinari, o a demansionamenti, licenziamenti, trasferimenti, o sottoposizione del segnalante ad altra misura organizzativa avente effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro, successivi alla presentazione della segnalazione, dimostrare che tali misure siano fondate su ragioni estranee alla segnalazione stessa.

Pertanto, secondo la normativa vigente nel settore privato, le misure di tutela dei *whistleblowers* trovano attualmente applicazione solo quando l'ente abbia volontariamente deciso di adottare e attuare un modello organizzativo 231.

A fronte di tale quadro normativo, nel 2019 la direttiva (UE) 2019/1937 (c.d. Direttiva Whistleblowing) è intervenuta con l'obiettivo di disciplinare la protezione dei *whistleblowers* all'interno dell'Unione europea, estendendo le misure di protezione dei dipendenti pubblici anche al settore privato e introducendo norme minime comuni di tutela, al fine di dare uniformità a normative nazionali estremamente frammentate ed eterogenee, ove esistenti.

Tra le principali novità introdotte dalla Direttiva Whistleblowing vi è innanzitutto l'ampliamento del concetto di *whistleblower*, che non sarà più circoscritto solo ad amministratori, dirigenti e dipendenti, come previsto dal d.lgs. n. 231/2001, ma comprenderà tutti i soggetti collegati in senso ampio all'organizzazione nella quale si è verificata la violazione e che potrebbero temere ritorsioni in considerazione della situazione di vulnerabilità economica in cui si trovano²⁶⁷.

Inoltre, in aggiunta a quanto già previsto dalle vigenti normative nazionali, le segnalazioni potranno riguardare le violazioni del diritto dell'UE che ledono il pubblico interesse o che rientrano, tra gli altri, nei seguenti settori: appalti pubblici; servizi, prodotti e mercati finanziari e prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo; sicurezza e conformità dei prodotti; sicurezza dei trasporti; tutela dell'ambiente; radioprotezione e sicurezza nucleare; sicurezza degli alimenti e dei mangimi e salute e benessere

267) Quali, ad esempio: ex dipendenti; lavoratori autonomi; tirocinanti; volontari; soggetti che lavorano sotto la supervisione e direzione di appaltatori, sub-appaltatori e fornitori; facilitatori, ossia coloro che prestano assistenza al lavoratore nel processo di segnalazione; azionisti e membri dell'organo di amministrazione, direzione o vigilanza, compresi i membri senza incarichi esecutivi; colleghi e parenti dei *whistleblowers*, ecc.

degli animali; salute pubblica; protezione dei consumatori; tutela della vita privata e protezione dei dati personali e sicurezza delle reti e dei sistemi informativi.

Infine, sono introdotte anche misure di sostegno ai segnalanti, come la possibilità di accedere a:

- informazioni e consulenze esaustive e indipendenti, facilmente accessibili al pubblico e a titolo gratuito, sulle procedure e i mezzi di ricorso disponibili in materia di protezione dalle ritorsioni e sui diritti della persona coinvolta;
- un’assistenza efficace da parte delle autorità competenti per la protezione dalle ritorsioni;
- patrocinio a spese dello Stato nell’ambito di un procedimento penale e di un procedimento civile transfrontaliero;
- un’assistenza finanziaria e sostegno, anche psicologico, nell’ambito dei procedimenti giudiziari.

Tali obblighi riguardano tutte le imprese con più di 50 dipendenti, a prescindere dall’adozione di un Modello di organizzazione e gestione, anche se le imprese con meno di 250 dipendenti avranno tempo fino al 17 dicembre 2023 per adeguarsi.

In Italia, dunque, il recepimento della c.d. “Direttiva Whistleblowing” comporterà diverse modifiche alla vigente normativa e l’implementazione del sistema di *whistleblowing* nel settore privato non potrà più essere legata, come è oggi, solo al modello organizzativo 231.

Di conseguenza, le imprese destinatarie dei nuovi obblighi dovranno ripensare ai propri sistemi di *whistleblowing* e istituire dei nuovi canali di segnalazione rispetto a quelli eventualmente già contemplati nei propri modelli organizzativi 231.

Tuttavia, la Commissione europea è in procinto di aprire una procedura di infrazione nei confronti dell’Italia per il mancato recepimento della direttiva de qua entro il termine stabilito (dicembre 2021), che avrebbe rappresentato un passaggio fondamentale per integrare la legge del 2017, rafforzando e rendendo più efficace questo importante strumento nella lotta alla corruzione, soprattutto nel presente momento storico, per prevenire le infiltrazioni mafiose negli appalti collegati al Piano nazionale di ripresa e resilienza e tutelare le relative risorse.

L’urgenza di rafforzare tale strumento è testimoniata anche dall’evidenza che tra il 2018 e il 2021 si è assistito a un calo del 45% del numero di segnalazioni di illeciti inoltrate all’Autorità nazionale anticorruzione²⁶⁸.

268) Si veda il dossier realizzato dal Centro Studi Enti Locali (CSEL), pubblicato dall’agenzia Adnkronos, consultabile sul link: www.adnkronos.com/corruzione-csel-529-segnalazioni-illeciti-ad-anac-nel-2021-45-dal-2018_5MYyvoEE4Qy9r4mDzpnJPF.

3.10. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e il “Modello 231”

Si è visto come il richiamato d.l. n. 152/2021 nasca dall’esigenza di accelerare e adeguare il sistema di prevenzione e per una rapida attuazione, “in sicurezza”, del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (P.N.R.R.) e introduca nel sistema delle misure di prevenzione importanti novità, soprattutto nella procedura antimafia, mettendo a disposizione del sistema un nuovo “modello collaborativo” con il mondo imprenditoriale, che incide sulla tipologia di misura afflittiva da attuare e che viene commisurato all’effettivo grado di compromissione dell’impresa rispetto al contesto criminale e mafioso.

Come meglio illustrato nel precedente paragrafo 2.5 del capitolo 2, la recente riforma legislativa si basa su due aspetti fondamentali, quali la valorizzazione degli istituti di partecipazione, secondo le regole del “giusto procedimento” e l’introduzione di una nuova misura di prevenzione amministrativa, alternativa alla informativa antimafia e applicabile nei casi in cui l’influenza mafiosa sia ritenuta solo “occasionale”.

La *ratio* è di trovare un equilibrio tra i valori costituzionali in gioco, ossia le esigenze di ordine pubblico economico, da un lato, e la libera iniziativa imprenditoriale dall’altro, evitando che questa subisca una compressione non giustificata dalla finalità del contrasto preventivo alle mafie, nonché che vengano colpite le imprese solo contaminate da marginali presenze mafiose, senza tuttavia rinunciare al contrasto all’infiltrazione mafiosa all’interno delle imprese, da intercettare sin dal suo tentativo.

L’effetto è quello di “attivare un meccanismo che offre la possibilità all’impresa, ritenuta non organica al contesto mafioso, di continuare ad operare con i propri organi sociali, sia pur sotto la stretta vigilanza dell’autorità statale che deve valutare le misure poste in essere, volte al ripristino di condizioni di piena legalità”²⁶⁹.

In particolare, il decreto sancisce, in un’ottica di “prevenzione collaborativa”, l’obbligo di adozione, in determinate ipotesi, del Modello organizzativo 231.

Infatti, si è visto come il nuovo art. 94-*bis* del Codice antimafia preveda, tra le possibili misure a disposizione del Prefetto per prevenire e/o mitigare il rischio di commissione di reati presupposto previsti nel d.lgs. n. 231/2001, l’obbligo di adozione ed efficace attuazione di un Modello di organizzazione e gestione ai sensi del decreto *de quo*, finalizzato a prevenire e rimuovere le cause di agevolazione occasionale riscontrate.

269) Circolare Gab. Min. interno n. 77635 del 16 novembre 2021.

Quindi, l'adozione o l'implementazione del MOG può divenire, ove il Prefetto lo ritenga necessario, uno strumento per il rilascio dell'informazione antimafia liberatoria.

Alla luce dei nuovi istituti, appare evidente come il Modello 231 non sia più soltanto uno strumento di prevenzione, ma ricopra un ruolo rilevante nel procedimento di rilascio dell'informazione antimafia interdittiva, permettendo all'impresa di arginare e limitare, *ab origine*, i tentativi di infiltrazione mafiosa e sanare così l'impresa in maniera quasi preventiva.

Con l'introduzione degli strumenti in argomento, in questo particolare momento storico, il legislatore ha inteso consentire alle imprese virtuose di poter partecipare ai bandi di gara del Piano nazionale di ripresa e resilienza o, quanto meno, di prevenire la partecipazione di soggetti collusi.

Nella realtà, tuttavia, questa previsione appare meramente eventuale, in quanto né i tempi di istruttoria del procedimento, né il *modus operandi* delle Prefetture consentono un reale, efficace contraddittorio.

Infatti, la norma stabilisce che la Prefettura possa adottare prescrizioni da 6 mesi a 12 mesi prima di determinarsi in un senso o nell'altro, ed è concesso un termine non inferiore a 20 giorni per presentare le osservazioni.

Inoltre, dalla data di ricezione della comunicazione trascorrono non meno di 60 giorni dall'inizio del contraddittorio, termine peraltro ordinatorio, destinato a essere molto più ampio.

Quindi, ci si chiede se la tempistica della procedura sia funzionale a quella dei bandi di gara del P.N.R.R.

Un'ulteriore anomalia consiste nel fatto che le misure *de quibus* cessano di essere applicate se il Tribunale dispone il controllo giudiziario di cui alla lettera b) del comma 2 dell'art. 34-*bis*. Del periodo di loro esecuzione può tenersi conto ai fini della determinazione della durata del controllo giudiziario. Quindi, per tutta la durata delle prescrizioni prefettizie, l'impresa non godrà di alcuna liberatoria antimafia, che verrà eventualmente rilasciata solo al termine del citato periodo o nel caso di nomina del controllore giudiziario.

La norma prevede che soltanto alla scadenza del termine di durata delle misure il Prefetto, ove accerti, sulla base delle analisi formulate dal Gruppo interforze, il venir meno dell'agevolazione occasionale e l'assenza di altri tentativi di infiltrazione mafiosa, rilasci un'informazione antimafia liberatoria ed effettui le conseguenti iscrizioni nella banca dati nazionale unica della documentazione antimafia.

La prevenzione collaborativa appare così come una nuova istruttoria, effettuata dallo stesso organo di polizia al quale è affidata la relazione

antimafia, ovvero il Gruppo interforze, circostanza che rischia di creare un duplicato della istruttoria precedente.

Come noto, lo Stato riceverà i fondi stanziati se il sistema produttivo avrà, progetto per progetto, adempiuto alle obbligazioni contrattuali conseguenti alle gare pubbliche che avranno messo a concorso i finanziamenti contenuti nel Piano nazionale di ripresa e resilienza.

Di conseguenza, il rischio d'impresa e il rischio pubblico, nella proiezione dei finanziamenti europei, sono interconnessi, in quanto l'interesse pubblico si realizza per la mediazione interposta dai soggetti privati produttori e fornitori di beni e servizi.

L'efficacia dell'intervento pubblico combacia inevitabilmente con quella del sistema produttivo.

Quindi, se un'azienda non dovesse rispettare il contratto, per vizi compatibili con le responsabilità penali-amministrative dell'ente, il suo inadempimento, in sede europea, varrebbe come inadempimento del Paese, con conseguenziale perdita di finanziamento e discredito reputazionale.

Ragion per cui, nell'ottica del c.d. "Sistema 231", la valutazione del rischio dovrà necessariamente comprendere l'esame delle condizionalità presenti nel P.N.R.R.

In tal senso, un ruolo determinante, tra gli altri, dovrà essere rivestito dall'Organismo di vigilanza, non soltanto nella puntuale redazione e manutenzione dei modelli organizzativi del d.lgs. n. 231, utili al conseguimento degli obiettivi del Piano nazionale di ripresa e resilienza, ma anche nella revisione *ad hoc*, finalizzata al P.N.R.R., per l'intero catalogo dei reati previsti nel decreto.

Conclusioni

Il Piano nazionale di ripresa e resilienza, nella sua forma di piano di riforme ed investimenti, vincolato al concreto raggiungimento di specifici obiettivi strategici, si caratterizza, diversamente dagli strumenti di sostegno unionali, ordinariamente adottati, quale ambizioso programma per accompagnare e favorire la crescita omogenea dell'Unione europea, focalizzandosi su progetti di ampia valenza e potenzialmente in grado di accrescere l'efficienza della pubblica amministrazione e la produttività delle aree meno sviluppate. Nel concreto, l'efficacia delle progettualità che saranno sviluppate è un elemento indefettibile per la crescita economica e la restituzione, nel tempo, di quella cospicua parte di fondi che il P.N.R.R. sta,

di fatto, in parte solo anticipando: se, da un lato, l'attuale classe dirigente ha l'oneroso compito di "pensare" ed "attuare" dei progetti efficaci, che consentiranno alle generazioni future di sostenere il debito connesso con l'attuazione del Piano, dall'altro lato, le forze di polizia hanno la non meno gravosa ed etica missione di garantire la legalità e la correttezza delle procedure di assegnazione ed esecuzione dei lavori connessi con tale Piano, per evitare che questo diventi solo una contingente modalità di arricchimento e si trasformi, invece, in una ulteriore possibilità di crescita e legalizzazione per l'economia, che risulta purtroppo direttamente e indirettamente contaminata dalla criminalità organizzata.

In tale ambito, la legislazione nazionale, ormai da tempo utilizzata per affrontare la minaccia derivante dall'inquinamento dell'economia e dai rischiosi punti di contatto tra imprenditoria, pubblica amministrazione e criminalità organizzata, ha dotato le autorità amministrative e giudiziarie di numerosi, differenti ed efficaci strumenti preventivi e di contrasto, che non hanno pari nella normativa europea, che solo da poco si sta affacciando ad una idea di contrasto comune agli interessi economici dell'UE. In tale ottica, non solo il P.N.R.R., ma tutto il Next Generation EU accresce le possibilità di un mercato di grandissimo interesse della criminalità organizzata, che, sfruttando le diverse sensibilità e legislazioni nazionali, agirà dove meglio potrà mascherare le proprie operazioni di riciclaggio, turbativa delle procedure di aggiudicazione dei lavori pubblici, imposizione di regimi di monopolio di fatto, tentando di imporsi come interlocutore sano ed adeguato, ma operando in realtà come un "cavallo di troia" che, superate le mura dell'accreditamento nell'economia legale, introduce nel mercato soggetti e flussi di denaro che alterano la concorrenza ed al tempo stesso impediscono le possibilità di una reale crescita sociale.

Consapevoli di tale rischio, ma anche della necessità di non imbavagliare le procedure di spesa fino al punto da renderle troppo onerose e tardive (e, quindi, inutili), la legislazione nazionale si è dotata di innovativi strumenti normativi ed amministrativi di monitoraggio e snellimento delle procedure di affidamento degli appalti, nonché di rafforzamento della capacità di sviluppo, ha ampliato i margini di autonomia delle pubbliche amministrazioni ed è intervenuta sulla tempistica dei controlli (orientandoli "a valle" dell'aggiudicazione dei lavori), ma, parallelamente, ha creato nuovi e più snelli istituti per la prevenzione ed il controllo delle infiltrazioni mafiose (*in primis*, la "prevenzione collaborativa"), istituendo opportune forme di raccordo e collaborazione tra le principali Istituzioni che vigilano e presidiano il settore, mediante la previsione di specifici protocolli e procedure di controllo. Il

passo successivo è poi l'attuazione in concreto di tali misure, che sarebbe però riduttivo ricondurre ai soli attori istituzionalmente votati a tali attività: il contrasto all'infiltrazione della criminalità organizzata non è solo un compito delle forze di polizia, ma deve divenire un approccio ed una mentalità comune a tutti gli operatori dell'imprenditoria e della pubblica amministrazione, allo scopo di creare ed alimentare una qualificata ed aggiornata "rete informativa", unica base per adottare con efficace tempestività le diverse e penetranti misure di cui l'ordinamento si è dotato.

Per le forze di polizia, in particolare, il contrasto all'infiltrazione mafiosa nell'aggiudicazione degli appalti pubblici, finanziati con le risorse del P.N.R.R., implica un approccio nuovo e proattivo: se l'indagine patrimoniale "classica", di massima svincolata dalle caratteristiche emergenziali più tipiche dell'attività investigativa di contrasto ai fenomeni violenti, si caratterizza per una maggior staticità e base documentale, la sfida dei prossimi anni è quella di creare modelli operativi e di coordinamento che valorizzino le potenzialità e le specificità già presenti sul territorio e le pongano funzionalmente al servizio dell'analisi dei soggetti economici in campo, puntando alla creazione di tempestivi quadri situazionali che consentano di identificare con efficacia le minacce e di adottare, con la gradualità oggi consentita dalla normativa, le necessarie procedure amministrative e giudiziarie.

In chiave prospettica, ferma restando l'autonomia e le precise competenze delle singole forze di polizia, è certamente necessario sottolineare l'importanza di alcune riflessioni comuni e trasversali, funzionali all'adozione di una condotta operativa sinergica e condivisa. In particolare, una efficace strategia per ridurre ed ostacolare l'infiltrazione mafiosa nella realizzazione degli investimenti del P.N.R.R. prevede che gli operatori di polizia siano pienamente consapevoli dell'importanza di:

– uno scambio informativo tempestivo e tarato sui diversi strumenti legislativi di contrasto: sul punto, anche il recente protocollo trilaterale d'intesa, siglato lo scorso 3 dicembre, tra la Guardia di Finanza, la Polizia di Stato e l'Arma dei Carabinieri e relativo allo scambio delle segnalazioni per operazioni sospette rappresenta un'importante presa di coscienza, momento nel quale le forze di polizia, a prescindere dagli obblighi normativi, hanno riconosciuto la necessità di aggiornare e ampliare il bagaglio informativo comune, già anticipato dalla legge n. 121 del 1981, che, con grande visione strategica, aveva predeterminato un coordinamento informativo massivo attraverso la creazione del CED interforze. Ciò non di meno, rispetto a tale indicazione di principio, considerato che lo sviluppo tecnologico ha progressivamente portato sia al potenziamento della banca dati unica, che

alla creazione di tante banche dati “satellite”, riconducibili non solo alle forze di polizia, ma anche a tutte le pubbliche amministrazioni (che, a vario titolo, raccolgono dati giudiziari, amministrativi, economici, ecc...), potrebbe essere certamente di concreto ausilio la creazione di un comune meta-programma di analisi, che attinga da tutte queste fonti e fornisca esami incrociati di dati già storicizzati, in modo da consentire una pianificazione e conduzione delle attività info-investigative coerente con l'importanza del compito e con la necessità di fornire alle autorità amministrative e giudiziarie dati completi e aggiornati;

– un nuovo e più dinamico approccio alla raccolta informativa antimafia: il controllo dell'infiltrazione mafiosa nel P.N.R.R., rispetto a quelli sinora posti in essere, si caratterizza per essere necessariamente tempestivo ed urgente: tale nuova visione del controllo di una impresa impone un cambiamento della prospettiva, integrando le basi documentali già reperibili con protocolli di controllo più concreti e aggiornati, che, almeno per i casi più rilevanti, prevedano specifiche ispezioni sul posto (sedi legali, operative) e mirate acquisizioni informative (situazione gestionale e reddituale reale delle persone sottoposte ad esame e dei loro familiari);

– un potenziamento, normativo ed operativo, della cooperazione internazionale: se l'istituzione di un Ufficio di Procura europeo (EPPO) certifica la presa d'atto della rilevanza della criminalità transnazionale in danno degli interessi finanziari dell'Unione e la necessità di un sistema sempre più snello ed adeguato di circolazione delle informazioni fra le autorità dei Paesi interessati dai fenomeni criminali, si può ragionevolmente affermare che esistono ampi margini di miglioramento nella cooperazione tra tutte le istituzioni coinvolte e che, certamente, l'apporto di EPPO potrà risultare utile a ridurre la frammentazione, implementare la collaborazione e costruire un autentico spazio europeo di giustizia penale. Tale spazio dovrà necessariamente elevare la “cooperazione” e lo “scambio informativo” tra tutti gli attori coinvolti ad autentico metodo di lavoro, utile non solo a contrastare efficacemente le frodi lesive delle finanze dell'Unione, bensì anche a scongiurare il rischio, evidentemente avvertito, di sovrapposizioni, duplicazioni o inefficienze nell'azione di contrasto, nell'interesse di tutti i cittadini europei.

La realizzazione degli obiettivi del P.N.R.R., quindi, non rappresenta il mero raggiungimento di uno stato di fatto o di diritto, come si potrebbe forse superficialmente dedurre dalla lettura dei *milestones* e dei *targets*, ma è un'occasione unica, forse l'ultima, per adeguare il contesto socio-economico nazionale con progettualità di respiro più ampio, che prescindono

dai responsabili politici, dai funzionari e dai tecnici pro-tempore, persone su cui grava l'onere morale di perseguire il bene collettivo in un'ottica di lungo periodo. In tale ambito, la Magistratura, le Prefetture e le forze di polizia, accanto ai già gravosi compiti ordinari, non possono trascurare la necessità di ricalibrare e riorganizzare le loro attività, anche eventualmente con strutture ordinarie *ad hoc*, per garantire il fluido e regolare sviluppo di tali attività.

Bibliografia

- AUTORITÀ NAZIONALE ANTICORRUZIONE, *Relazione sull'attività svolta dall'Autorità nel corso del 2020*, Camera dei Deputati, Roma, 18 giugno 2021
- BALATO F., *La nuova fisionomia delle misure di prevenzione patrimoniali: il controllo giudiziario delle aziende e delle attività economiche di cui all'art. 34-bis codice antimafia*, su archivioldpc.dirittopenaleuomo.org, in *Diritto penale contemporaneo*, n. 3/2019
- BARROCU G., *L'ufficio del pubblico ministero europeo (EPPO): una nuova realtà*, in *Quotidiano giuridico*, 5 dicembre 2017
- BASSANINI F., *Il finanziamento delle infrastrutture e il ruolo dei capitali privati*, in *Astrid rassegna*, 09/07/2019, n. 304 (numero 12/2019)
- BENETAZZO C., *ANAC e sistema europeo dei contratti pubblici*, Torino, 2020
- BONANNO V.A., *L'attuazione del P.N.R.R. e il futuro dell'anticorruzione in Italia. Quale semplificazione?* in <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:3V1mOfdutioJ:https://lasettimanagiuridica.it/2021/06/11/lattuazione-del-pnrr-e-il-futuro-dellanticorruzione-in-italia-quale-semplificazione/&cd=1&hl=it&ct=clnk&gl=it>
- CARLUCCI C. - GIORGIANTONIO C. - ORLANDO T., *Tempi di realizzazione delle opere pubbliche e loro determinanti*, in *Questioni di economia e finanza* (occasional paper), n. 538, Banca d'Italia, dicembre 2019
- CASSESE S., *Che vuol dire amministrazione di risultati*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 9/2004, p. 941 ss.
- CASSESE S., *Le trasformazioni dell'organizzazione amministrativa*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 2/1985, p. 383 ss.
- D'AURIA G., *I controlli*, in *Trattato di diritto amministrativo*, a cura di S. Cassese, *Diritto amministrativo generale*, II, Milano, Giuffrè, 2000, p. 1250 ss. e p. 1337 ss.
- DELLA CANANEA G., *Indirizzo e controllo della finanza pubblica*, Bologna, Il Mulino, 1996, p. 271 ss.
- DELLI PRISCOLI L., *L'informativa prefettizia antimafia e il diritto della collettività*

- ad un mercato concorrenziale*, in www.ildirittoamministrativo.it, marzo 2022
- DI MATTEO S., *La responsabilità penale ed amministrativa degli enti*, in *Italia e all'Estero*, in *Altalex*, 14.04.2010
- DIREZIONE INVESTIGATIVA ANTIMAFIA, *Relazione semestrale inviata al Parlamento in relazione al secondo semestre 2020*, Roma, settembre 2021
- FIDELBO M., *La cooperazione rafforzata come modalità d'istituzione della Procura europea. Scenari futuri di un dibattito ancora in evoluzione*, in *Dir. pen. cont.*, 2016, 3
- GAGLIARDI J., *La misurazione della corruzione: tra attualità e prospettive nell'esperienza italiana*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, spec. 12 ss.
- GIOFFREDI F.G., *Intervista del nuovo "Quotidiano" di Puglia al Ministro Lamorgese*, Lecce, 10 ottobre 2021
- GUERINI T., *Diritto penale ed enti collettivi. L'estensione della soggettività penale tra repressione, prevenzione e governo dell'economia*, in *Itinerari di diritto penale*, Giappichelli, 2018
- LAURICELLA G., *Le misure di prevenzione patrimoniali e le garanzie: tra politica (criminale) e (Stato di) diritto*, su www.forumcostituzionale.it, in *Forum di quaderni costituzionali*, 2, 2021
- MELILLO G., *Il ruolo delle Procure della Repubblica di fronte alla nuova normativa sulla Procura europea*, in www.questionegiustizia.it/articolo/il-ruolo-delle-procure-della-repubblica-di-fronte-alla-nuova-normativa-sulla-procura-europea, testo tratto dalla relazione tenuta nell'incontro di studio organizzato dalla Scuola superiore della magistratura su "La nuova normativa sulla Procura europea" (Roma, 16 aprile 2021)
- PALIERO C.E., *La colpa di organizzazione tra responsabilità collettiva e responsabilità individuale*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 2018, p. 206
- PALMA A., *Il coordinamento investigativo sovranazionale: i rapporti di collaborazione e le sinergie operative tra Eurojust, Europol ed OLAF*, in *Internazionale penale*, 26 luglio 2019
- PIVA D., *La responsabilità degli enti ex d.lgs. 231/2001 tra diritto e processo*, Giappichelli, 2021
- SALAZAR L., *L'adeguamento interno da parte italiana al regolamento EPPO alla vigilia dell'avvio delle prime indagini*, in *Sistema penale*, 4/2021, su www.sistemapenale.it/pdf_contenuti/1617657411_salazar-2021a-adequamento-regolamento-eppo-procura-europea-d-lgs-9-2021

.pdf

- SANTI F., *Modelli e responsabilità degli enti. I reati commessi nell'interesse o vantaggio di società*, Giuffrè, 2016
- SCALFATI A. - MOSCARINI P. - FILIPPI L. - GUALTIERI P., *La circolazione investigativa nello spazio giuridico europeo: strumenti, soggetti, risultati*, Cedam, Padova, 2010
- SINAGRA A. - BARGIACCHI P., *Lezioni di diritto internazionale pubblico*, Milano, Giuffrè Francis Lefebvre S.p.a., 2019
- SORRENTINO F., *I poteri normativi del CSM, in Magistratura, CSM e principi costituzionali*, a cura di B. Caravita, Laterza, Roma-Bari, 1994, p. 44 ss.
- TASSONE K., *La costante riforma del codice antimafia: un cantiere aperto*, in *archiviodpc.dirittopenaleuomo.org*, in *Diritto penale contemporaneo*, n. 1/2019
- TRIULZI U. - MONTALBANO P., *La politica economica internazionale. Interdipendenze, Istituzioni e coordinamento della governance globale*, Torino, Utet, 2021
- VALVO A.L., *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*, Torino, Giappichelli, 2021
- VULCANO M., *Le modifiche del decreto legge n. 152/2021 al codice antimafia: il legislatore punta sulla prevenzione amministrativa e sulla compliance 231 ma non risolve i nodi del controllo giudiziario*, in *www.giurisprudenzapenale.com*, 2021
- ZECCHINI S., *P.N.R.R., la grande opportunità contro mafie e corruzione*, in *www.formiche.net*, 26 giugno 2021

Sitografia

www.anticorruzione.it
www.archiviodpc.dirittopenaleuomo.org
www.codice231.com
www.corteconti.it
www.direzioneinvestigativaantimafia.interno.gov.it
www.ec.europa.eu/info/index_it
www.eppo.europa.eu/it
www.forumcostituzionale.it
www.funzionepubblica.gov.it
www.giurisprudenzapenale.com
www.giustizia-amministrativa.it

www.governo.it
www.ilsole24ore.com/art/pnrr-canale-c-conti-priorita-contrasto-frodi-fondi-ue-sono-forte-crescita-AEO0t3GB
www.ilsole24ore.com/art/procura-europea-accertate-frodi-ue-53-miliardi-AETq22CB
www.interno.gov.it/it
www.italgiure.giustizia.it
www.italiadomani.gov.it
www.mef.gov.it
www.questionegiustizia.it/articolo/il-ruolo-delle-procure-della-repubblica-di-fronte-alla-nuova-normativa-sulla-procura-europea
www.rgs.mef.gov.it
www.rivista231.com
www.sistemapenale.it/pdf_contenuti/1617657411_salazar-2021a-adeguamento-regolamento-eppo-procura-europea-d-lgs-9-2021.pdf

Fonti normative comunitarie

1999/352/CE, CECA, EURATOM: Decisione della Commissione, del 28 aprile 1999, che istituisce l'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF)
Convenzione OCSE sulla lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali, del 17 dicembre 1997
Costituzione della Repubblica italiana
Decisione quadro 2008/841/GAI del Consiglio, del 24 ottobre 2008, relativa alla lotta contro la criminalità organizzata
Decreto legislativo n. 75 del 14 luglio 2020, recante "Attuazione della direttiva (UE) 2017/1371, relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale"
Direttiva (UE) 2017/1371 (c.d. Direttiva PIF) del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 luglio 2017, recante norme per la "lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale"
Direttiva (UE) 2019/1937 (c.d. Direttiva *Whistleblowing*)
Direttiva 2002/58/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 luglio 2002, relativa al trattamento dei dati personali e alla tutela della vita privata nel settore delle comunicazioni elettroniche (direttiva relativa alla vita privata e alle comunicazioni elettroniche)
Direttiva 2014/41/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 3 aprile 2014 relativa all'Ordine europeo di indagine penale

Regolamento (UE) 2017/1939 del Consiglio, del 12 ottobre 2017, relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata sull'istituzione della Procura europea («EPPO»)
Trattato sul Funzionamento dell'UE (TFUE, versione consolidata, come modificato dal Trattato di Lisbona)

Fonti normative nazionali

D.m. 26 giugno 2003, n. 201, del Ministro della giustizia, recante “Disposizioni regolamentari relative al procedimento di accertamento dell'illecito amministrativo delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, ai sensi dell'articolo 85 del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231”
Decreto legislativo 12 gennaio 2019, n. 14, che ha introdotto il Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza in attuazione della legge 19 ottobre 2017, n. 155 (c.d. CCII)
Decreto legislativo 14 luglio 2020, n. 75, di attuazione della direttiva (UE) 2017/1371, relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale
Decreto legislativo 4 aprile 2008, n. 81, “Testo unico in materia di tutela della salute e della sicurezza”
Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, “Codice antimafia”
Decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, “Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, a norma dell'articolo 11 della legge 29 settembre 2000, n. 300”
Decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 184 recante “Attuazione della direttiva (UE) 2019/713 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 aprile 2019, relativa alla lotta contro le frodi e le falsificazioni di mezzi di pagamento diversi dai contanti e che sostituisce la decisione quadro 2001/413/GAI del Consiglio”
Decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 184, di attuazione della Direttiva (UE) 2019/713 relativa alla lotta contro le frodi e le falsificazioni di mezzi di pagamento diversi dai contanti
Decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 195, recante “Attuazione della direttiva (UE) 2018/1673 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2018, sulla lotta al riciclaggio mediante diritto penale”
Decreto-legge 21 ottobre 2021, n. 146, recante “Misure urgenti in materia

- economica e fiscale, a tutela del lavoro e per esigenze indifferibili”, convertito in legge 17 dicembre 2021, n. 215
- Decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77 (convertito in legge 29 luglio 2021, n. 108), recante: “Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure”
- Decreto-legge 6 novembre 2021, n. 152 (convertito, con modificazioni, dalla legge 29 dicembre 2021, n. 233), recante “Disposizioni urgenti per l’attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (P.N.R.R.) e per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose”
- Legge 3 agosto 2007, n. 123, recante “Misure in tema di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro e delega al Governo per il riassetto e la riforma della normativa in materia”
- Legge 30 novembre 2017, n. 179, recante “Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell’ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato”
- Legge 6 novembre 2012, n. 190, recante “Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione” (c.d. legge Severino o Anticorruzione)
- Legge 9 gennaio 2019, n. 3, recante “Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione, nonché in materia di prescrizione del reato e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici” (c.d. Legge Spazzacorrotti)
- Legge delega 29 settembre 2000 n. 300, “Ratifica ed esecuzione dei seguenti atti internazionali elaborati in base all’articolo K. 3 del Trattato dell’Unione europea: della Convenzione sulla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee, fatta a Bruxelles il 26 luglio 1995, del suo primo Protocollo fatto a Dublino il 27 settembre 1996, del Protocollo concernente l’interpretazione in via pregiudiziale, da parte della Corte di giustizia delle Comunità europee di detta convenzione, con annessa dichiarazione, fatto a Bruxelles il 29 novembre 1996, nonché della Convenzione relativa alla lotta contro la corruzione nella quale sono coinvolti funzionari delle Comunità europee o degli Stati membri dell’Unione europea, fatta a Bruxelles il 26 maggio 1997 e della Convenzione OCSE sulla lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali, con annesso, fatta a Parigi il 17 dicembre 1997. Delega al Governo per la disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche e degli enti privi di personalità giuridica”

Fonti giurisprudenziali

Caso Finspa, GIP Tribunale di Roma, 4 aprile 2003
Caso Impregilo, GIP Tribunale di Napoli, 27 giugno 2007
Caso IVRI, GIP Tribunale di Milano, 20 settembre 2004
Caso Siemens, GIP Tribunale Milano, 27 aprile 2004
Cass. pen., sez. II, sent. 26 ottobre 2010 - 10 gennaio 2011, n. 234
Cass. pen., sez. II, sent. 9-21 luglio 2010, n. 28699
Cass. pen., sez. VI, sent. 18 febbraio 2010, n. 27735, Scarafia e a.
Cass. pen., sez. VI, sent. 22 aprile 2004, n. 18941
Cass. pen., sez. VI, sent. 9 luglio 2009, n. 36083, Mussoni
Cass. pen., ss.uu., sent. 2 luglio 2008, n. 26654
Cass. pen., ss.uu., sent. 24 aprile 2014, n. 38343, Espenhahn e a.
Consiglio di Stato, sez. III, sent. n. 1743 del 2016
Consiglio di Stato, sez. III, sent. n. 4979 del 2020
Consiglio di Stato, sez. III, sent. n. 758 del 2019
Consiglio di Stato, sez. V, sent. n. 3268 del 31 maggio 2018
Corte di cassazione, sez. V, sent. n. 34526 del 20 luglio 2018
Corte EDU, Grande Camera, Zolotoukhine c. Russia, 10 febbraio 2009, n. 14939
Tribunale di Milano, sezione per il riesame, 20 dicembre 2004
Tribunale di Milano, sezione per il riesame, 7 maggio 2008
Tribunale di Trani, sezione distaccata di Molfetta, 11 gennaio 2010

Altre fonti

Circolare del 18 febbraio 2021 del Ministero della giustizia - Direzione generale degli affari internazionali e della cooperazione giudiziaria
Circolare n. 1 del 25 gennaio 2013 del Dipartimento della funzione pubblica
Circolare n. 11001/119/20 (8)-A del 22 marzo 2018 del Ministero dell'interno, concernente "Art. 34-*bis* del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159. Problematiche applicative"
Linee guida per la costruzione dei modelli di organizzazione, gestione e controllo ex d.lgs. 231/2001, Confindustria, marzo 2014
Piano nazionale anticorruzione
Piano nazionale di ripresa e resilienza (reperibile sul portale *Italiadomani* in www.governo.it)

Relazione allo schema di decreto legislativo recante “Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica”, maggio 2001
Unità Informazione Finanziaria (UIF), Newsletter n. 1, *Le comunicazioni di operazioni sospette della pubblica amministrazione*, Roma, Banca d’Italia, 2022

Appendice

Parte I

Cronoprogramma delle riforme e provvedimenti legislativi del P.N.R.R.

Interventi legislativi da adottare entro il 2021:

1. Monitoraggio P.N.R.R. presso il Ministero dell’economia e delle finanze
2. Semplificazione contratti pubblici
3. Semplificazioni ambientali
4. Semplificazione oneri burocratici per l’attuazione del P.N.R.R.
5. Definizione della struttura di *governance* del P.N.R.R.
6. Semplificazione reclutamento risorse umane del P.N.R.R. (ulteriormente perfezionato con il d.l. 80/2021 “Reclutamento”)
7. Edilizia, urbanistica e rigenerazione urbana (il cosiddetto Superbonus)
8. Legge delega Riforma dell’Ordinamento giudiziario
9. Legge delega sui contratti pubblici
10. Legge delega di revisione delle norme anticorruzione
11. Decreto-legge riforma carriere pubblica amministrazione
12. Legge delega per la promozione e il consumo di gas rinnovabile
13. Legge di semplificazione fiscale e riforma dell’IRPEF
14. Legge annuale concorrenza
15. Legge per gli incentivi alle imprese e gli investimenti nel Sud
16. Legge delega di riforma del processo civile
17. Legge delega di riforma della giustizia tributaria
18. Legge delega sulla riforma del processo penale
19. Legge delega per la semplificazione delle normative in materia ambientale
20. Legge per l’adozione di programmi nazionali di controllo dell’inquinamento atmosferico
21. 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 fiume Po
5. Legge riforma concessioni stradali
6. Decreto legislativo di riforma della proprietà industriale
7. Legge per la gestione delle 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

Parte II

Banche dati open e strumenti informatici di analisi operativa:

- 1) Portale “Italia Domani”²⁷⁰ - Investimenti correlati al P.N.R.R.
- 2) OpenData²⁷¹ del Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica - Presidenza del Consiglio dei Ministri
- 3) Portale B.D.N.C.P.²⁷² - dati aperti dell’Autorità nazionale anticorruzione

270) Sul portale www.italiadomani.gov.it/it/home.html sono pubblicate le schede dedicate al monitoraggio degli investimenti e delle riforme del P.N.R.R., con notizie in continuo aggiornamento sullo sviluppo degli interventi previsti. Allo stato, è possibile analizzare i valori complessivi delle risorse stanziare per ognuna delle 6 missioni del Piano, con indicazione degli obiettivi e dei costi totali dei singoli investimenti.

I bandi e gli avvisi di gara già disponibili sono ricercabili nell’apposita area, con possibilità di filtro per:

- ente titolare (Ministero);
- tipologia di destinatari (individui, imprese, liberi professionisti, organizzazioni del terzo settore, Regioni, Comuni, Province, altro);
- stato del bando (in programma, in corso, scaduto);
- data di inizio/fine;
- missione di riferimento;
- area geografica (tutto il territorio nazionale o singola Regione).

271) Sul portale www.opencup.gov.it sono pubblicati in formato elaborabile i dati relativi ai progetti di investimento pubblico finanziati con risorse pubbliche (nazionali o europee), private o con strumenti di finanza di progetto (mista o pura) al fine di rispondere all’esigenza di aumentare la trasparenza della pubblica amministrazione, promuovere la diffusione di dati che riguardano l’azione pubblica e favorirne il riutilizzo nell’ottica dell’*Open Government*. Va precisato che i dati pubblicati sono il frutto di un lavoro intrapreso dal 2003 con l’istituzione di una banca dati per la richiesta telematica del Codice Unico di Progetto (Legge n. 3 del 2003) quale strumento necessario per il funzionamento del Sistema di Monitorare gli Investimenti Pubblici - MIP (Legge n. 144 del 1999):

- investimenti pubblici finanziati con fondi pubblici nazionali, comunitari o risorse private registrate con CUP;
- informazioni grafiche su numero e costo dei progetti (dati aggregati per Regione e Provincia);
- dataset con possibilità di selezione per Comune dei progetti in essere (Indicazione, tra gli altri, di località del progetto, descrizione del CUP, costo, ecc.).

272) Attraverso il portale www.dati.anticorruzione.it/#/home è possibile accedere liberamente ai dati in materia di anticorruzione, trasparenza e contratti pubblici gestiti dall’ANAC nell’ambito delle proprie attività istituzionali. I dati disponibili sono consultabili e scaricabili attraverso le apposite sottosezioni; in particolare, nella sezione “Analytics” è disponibile un cruscotto per la navigazione e l’analisi dei dati sui contratti pubblici, mentre nella sezione “Dataset” sono disponibili una serie di file in formato aperto JSON e CSV e XML liberamente scaricabili. Sono pubblicati i seguenti dati:

- RPCT: elenco dei Responsabili della prevenzione della corruzione e della trasparenza;
- *in-house*: elenco delle Amministrazioni e degli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti alle proprie società in house (art. 192 del d.lgs. n. 50/2016);
- l. 190/2012: elenco delle comunicazioni pervenute ed elaborate ai sensi dell’art. 1, comma 32, della legge 190/2012;

- 4) OpenBDAP²⁷³
- 5) Open CONSIP²⁷⁴
- 6) Portale “SIOPE (Sistema Informativo delle Operazioni degli Enti

-
- albo arbitri: albo degli arbitri della Camera arbitrale;
 - *dataset*: elenco dei dataset Open Data pubblicati dall’Autorità;
 - *analytics*: cruscotto sui contratti pubblici di lavori servizi e forniture.
 - I dati sono aggiornati settimanalmente a meno di diversa indicazione nelle rispettive sezioni.

273) OpenBDAP (su www.openbdap.mef.gov.it) è il portale della Ragioneria generale dello Stato che mette a disposizione i dati della finanza pubblica presenti nella Banca Dati Amministrazioni Pubbliche (BDAP), in maniera chiara, trasparente e accessibile. Il Progetto OpenBDAP si inserisce in un’ampia iniziativa della Ragioneria Generale dello Stato (RGS) intesa a sviluppare e ad aggiornare, attorno ai suoi sistemi informatici, un ecosistema di mezzi di fruizione di dati e dell’informazione che disponga di canali di accesso, metodi di presentazione ed elaborazione articolati e ben armonizzati, nei quali le diverse categorie di utenti possono trovare gli strumenti più adatti a soddisfare i propri bisogni informativi.

Il portale OpenBDAP è realizzato per costituire un unico punto di accesso ai dati di contabilità e finanza pubblica a disposizione di tutte le tipologie di utenti: dai cittadini che intendono conoscere o approfondire su una fonte qualificata i fatti le dinamiche della finanza pubblica che animano il dibattito pubblico, fino agli specialisti del settore interessati alla disponibilità di dati analitici certificati per lavorare su elaborazioni specifiche.

Il portale OpenBDAP si presenta con una homepage che apre con le news sui temi della finanza e della contabilità pubblica, e fornisce poi la chiave di accesso alle diverse sezioni del portale. L’ampia gamma di informazioni e dati gestiti dalla Ragioneria generale dello Stato sono raggruppati in Aree tematiche. Attualmente sono pubblicate le Aree:

- conti pubblici;
- bilancio dello Stato;
- finanza degli enti territoriali;
- bilancio dell’Unione europea;
- investimenti pubblici;
- finanza degli enti del Servizio sanitario nazionale;
- pubblico impiego.

OpenBDAP consente l’accesso alla Piattaforma Open Data della Ragioneria generale dello Stato, dove sono pubblicati i dataset “open”, navigabili in forma tabellare, scaricabili nei formati previsti dalle linee guida Agid, degli investimenti pubblici, con dati aggregati per regione, dei progetti con informazioni relative a:

- titolare del progetto;
- descrizione dell’intervento;
- date di inizio e fine, previste ed effettive, di progettazione, esecuzione, conclusione;
- date di inizio funzionalità, previste ed effettive;
- importo dei lavori, previsto ed effettivo;
- quota parte (eventuale) di finanziamento statale, europeo, di enti territoriali e/o privati.

274) Sul portale www.dati.consip.it sono riportati gli *open data* del “Programma per la razionalizzazione degli acquisti in rete della P.A.”. In particolare, il MEF e Consip, nel ruolo di Centrale di committenza nazionale, rendono disponibili i dati del predetto Programma allo scopo di comunicare alla collettività l’impegno volto alla razionalizzazione della spesa pubblica, favorire la collaborazione e l’intelligenza collettiva in ottica di sviluppo del mercato, fare rete con soggetti pubblici e privati per aggregare proposte e promuovere nuovi servizi e opportunità di business.

Il *dataset* contiene informazioni, tra le tante, (con dati aggregati per Regione, Provincia e Comune) relative a:

- pubbliche amministrazioni registrate al Programma;
- imprese partecipanti a iniziative del Programma;
- bandi e gare pubblicate e non terminate, con importi a base d’asta.

Pubblici)”²⁷⁵ - Incassi e pagamenti delle Amministrazioni pubbliche

7) Portale “SOLDIPUBBLICI”²⁷⁶

8) Portale “CPT – Conti Pubblici Territoriali”²⁷⁷

9) “Mo.Co.P” - “Monitoraggio Contratti Pubblici”²⁷⁸

10) Piattaforma “PIAF-IT” - “Piattaforma Integrata Anti Frode”²⁷⁹

275) Sul portale www.siope.it/Siope sono riportate le informazioni, comunicate da numerose Amministrazioni pubbliche (tra cui quasi tutte le Amministrazioni locali), sugli incassi e i pagamenti effettuati. Su tale sito web è possibile estrarre in forma massiva dei dati inerenti a incassi e pagamenti, filtrabili, tra l’altro, per:

- comparto (strutture sanitarie, enti di ricerca, università, ecc.);
- Regione e Provincia.

276) Il portale www.soldipubblici.gov.it/it/home ha quale base i dati SIOPE (Sistema Informativo delle Operazioni degli Enti Pubblici) e permette di ricercare, con chiavi di ricerca a testo libero, le spese censite secondo i seguenti parametri:

- Amministrazione (ognuna delle Amministrazioni censite - Ministeri, Regioni, Province, Comuni, Università, ecc.);
- tipo di spesa (opere pubbliche, raccolta rifiuti, personale, ecc.).

277) Il portale www.agenziacoesione.gov.it/sistema-conti-pubblici-territoriali fornisce informazioni aggiornate annualmente sui bilanci dei soggetti pubblici e delle società del Settore pubblico allargato. I numerosi *dataset* disponibili permettono di estrarre informazioni su entrate e spese, aggregate su base regionale.

278) Tale applicativo informatico è stato realizzato con particolare riferimento al rafforzamento dell’azione di contrasto agli illeciti riferiti agli appalti pubblici, strutturato sull’integrazione delle informazioni acquisite da fonti esterne e da quelle ritraibili dagli archivi informatici in uso alla Guardia di Finanza. Esso persegue due obiettivi:

- far confluire in una base dati integrata le informazioni disponibili relative ai contratti pubblici;
- costruire un sistema di *business intelligence* di supporto alle attività operative.

La progettualità si colloca nell’alveo della collaborazione con l’Autorità nazionale anticorruzione, prevista dall’art. 213, comma 5, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 e disciplinata da uno specifico protocollo d’intesa tra le due istituzioni, rinnovato, da ultimo, in data 11 ottobre 2021. In tale ambito, è stato formalizzato anche un allegato tecnico concernente le modalità operative dello scambio informativo posto a base, tra l’altro, dell’alimentazione di Mo.Co.P., la cui principale fonte informativa si identifica nella Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici (BDNCP), gestita dall’Anac.

L’applicativo trae origine da un progetto finanziato con risorse tratte dal Programma operativo nazionale 2007-2013 “Sicurezza per lo sviluppo del Mezzogiorno”. Per tale motivo il relativo utilizzo è limitato, fino al 31 marzo 2022, alle sole attività di servizio che riguardino le regioni Puglia, Campania, Calabria e Sicilia, rientranti nell’“Obiettivo convergenza” del citato Quadro finanziario pluriennale.

Il sistema informativo rientra nell’elenco dei “trattamenti di dati personali”, nella titolarità del Corpo, a carattere “non occasionale” ed effettuati con strumenti elettronici per finalità di polizia, espressamente individuato dal decreto del Ministro dell’interno 24 maggio 2017.

279) La nuova “Piattaforma Integrata Anti Frode” (PIAF-IT) costituisce una piattaforma di integrazione che estraendo, aggregando e riconciliando i dati provenienti da fonti nazionali ed europee, consentirà di generare una scheda informativa inerente a un soggetto fisico o giuridico, fornendo un utile supporto di valutazione per le possibili frodi e per prevenire situazioni di illecito. La Piattaforma nasce a seguito dell’approvazione della proposta SEP 210594505 presentata come risposta al bando di gara HERCULE TA AG 2019 indetta in data 15-03-2019 da parte della Commissione europea e cofinanziata dall’Ufficio europeo antifrode (OLAF). Le funzionalità fruibili dalla Piattaforma saranno messe a disposizione di utenti quali le Autorità di gestione, le autorità di *audit*, il COLAF e, più in generale, di tutti i soggetti della pubblica amministrazione. Tale piattaforma consente di:

- 11) Portale OPENCOESIONE²⁸⁰
- 12) Portale COHESIONDATA²⁸¹
- 13) Portale del “Registro Nazionale degli Aiuti di Stato”²⁸²

-
- gestire le schede: generare una scheda informativa, generare le schede in modalità massiva, ricercare le elaborazioni effettuate, accedere al dettaglio di una scheda e di accedere all’archivio (quest’ultima funzionalità è disponibile solo per gli amministratori);
 - effettuare interrogazioni online: interrogare la visura ordinaria di un soggetto fisico o giuridico, interrogare il servizio di dettaglio di una persona, cosiddetto “scheda persona”, interrogare i Finanziamenti gestione diretta e di accedere allo storico delle interrogazioni;
 - effettuare una reportistica: generare un report e di accedere all’elenco dei report generati;
 - gestire le funzionalità amministrative: gestione delle configurazioni, abilitazione di un utente, gestione delle *business unit* e creazione di un nuovo utente (le ultime tre funzionalità sono disponibili solo per gli amministratori).

Il PIAF IT costituisce una piattaforma che interagisce e raccoglie i dati da fonti esterne eterogenee a livello nazionale ed europeo. L’obiettivo della piattaforma è quello di consolidare e rafforzare la lotta contro le frodi e le altre attività illegali a danno del bilancio dell’UE attraverso un supporto tecnico e operativo alle indagini nazionali e transnazionali. La piattaforma consente inoltre di aumentare la protezione degli interessi finanziari dell’Unione contro la frode, facilitando lo scambio di informazioni, esperienze e migliori pratiche.

L’utilizzo della piattaforma è rivolto solo alle pubbliche amministrazioni (centrali e regionali, Province autonome di Trento e Bolzano) in qualità di “Autorità di gestione”, ossia le strutture amministrative responsabili dell’attuazione e controllo dei Programmi cofinanziati con i fondi strutturali e di investimento europei (nonché alle Amministrazioni pubbliche responsabili della vigilanza e controllo di II livello dei finanziamenti comunitari: MEF, RGS, IGRUE e Autorità di Audit).

Tale strumento informatico si pone come uno strumento informativo che consente di recuperare le informazioni da fonti certificate e a livello nazionale, nonché da fonti europee per determinati aspetti di interesse. Inoltre, si pone come uno strumento estendibile che consente di integrare in un secondo step evolutivo anche altre banche dati.

La nuova Piattaforma integrata antifrode consentirà di generare una “scheda informativa” che, estraendo e riaggregando le informazioni raccolte in capo ai singoli soggetti fisici o giuridici, consente di rendere la piattaforma una sorta di “anagrafe” dei percettori di fondi comunitari.

- 280) OPENCOESIONE è un’iniziativa di *open government* sulle politiche di coesione in Italia, coordinata dal Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, che si rende disponibili dati e informazioni per valutare, sui territori interessati, l’efficacia e la coerenza dell’impiego delle risorse delle politiche di coesione. Tale portale permette di individuare quali progetti si finanziano, seguendone il loro avanzamento. Sullo stesso, inoltre, sono navigabili e scaricabili in formato aperto, dati e informazioni sugli interventi finanziati dalle politiche di coesione in Italia, alimentate da risorse aggiuntive derivanti sia da fondi europei, ai quali è associato un cofinanziamento nazionale, sia da fondi nazionali. È consultabile al seguente link: www.opencoesione.gov.it/it.
- 281) Il portale www.cohesiondata.ec.europa.eu, gestito dalla Commissione europea, permette di individuare i dati sui finanziamenti e sui risultati conseguiti nell’ambito dei fondi ESI 2014-2020, visualizzando gli ultimi dati disponibili per oltre 530 programmi, con aggiornamenti giornalieri per i pagamenti dell’UE. Inoltre, sul portale è possibile esplorare i dati utilizzando varie opzioni e controllare la consegna a livello dell’UE, per tema, per Paese (collegato ai singoli programmi) o per fondo. Possono, infine, essere visualizzati set di dati e grafici filtrati, interrogati, incorporati in altri siti o scaricati per l’analisi.
- 282) Il portale “Registro nazionale degli aiuti di Stato”, consultabile al link www.rna.gov.it/sites/PortaleRNA/it_IT/home, gestito dal Ministero dello sviluppo economico (Direzione generale per gli incentivi alle imprese), è lo strumento nazionale per verificare che gli aiuti pubblici siano concessi nel rispetto delle disposizioni previste dalla normativa comunitaria, al fine di verificare il cumulo dei benefici e, nel caso degli aiuti *de minimis*, il superamento del massimale di aiuto

concedibile previsto dall'Unione europea. Oltre alle funzioni di controllo, tale portale rafforza e razionalizza le funzioni di pubblicità e trasparenza relativi agli aiuti concessi, in coerenza con le previsioni comunitarie. Il Registro è rivolto a tutte le Amministrazioni pubbliche titolari di misure di aiuto in favore delle imprese e ai soggetti, anche di natura privata, incaricati della gestione di tali aiuti, per effettuare i controlli amministrativi nella fase di concessione dell'aiuto, rilasciando, a tal fine, specifiche "visure" che riportano l'elenco dei benefici già concessi al potenziale destinatario dell'aiuto, in modo che sia verificata la possibilità o il rischio di cumulo del nuovo aiuto con quelli già concessi. In tale portale sono reperibili gli elenchi ed i codici delle misure di aiuto vigenti in Italia e delle concessioni effettuate dalle Amministrazioni a favore delle imprese; a garanzia dell'avvenuto controllo preventivo, ciascun provvedimento che dispone la concessione di aiuti a favore di un'impresa, per avere efficacia, deve riportare i codici identificativi rilasciati dal Registro. Il Registro contiene, infine, l'elenco dei soggetti tenuti alla restituzione di un aiuto oggetto di decisione di recupero della Commissione europea (cosiddetta *lista Deggendorf*) e che quindi non possono ricevere aiuti.

PARTE IV
*Documenti, Normativa
e Giurisprudenza di interesse*

Abstract

Il presente lavoro esamina la più recente giurisprudenza in materia di foglio di via, inquadrando il provvedimento nell'alveo più generale delle misure di prevenzione. Si tratta di un importante strumento in chiave di tutela della sicurezza pubblica, che – tuttavia – stanti alcune oscillazioni applicative e giurisprudenziali, necessita di un sapiente uso da parte dell'Amministrazione procedente.

* * *

This dissertation contains an analysis of the most recent case-law concerning the expulsion order, which is inserted in the general framework of prevention measures. This is an important instrument aimed at safeguarding public security which, however, due to some variations in its implementation and legal interpretations, need to be wisely used by the competent administrative authorities.

* * *

1. Le misure di prevenzione

Le misure di prevenzione, che operano *ante o praeter delictum*, hanno il fine di prevenire, e non di reprimere, la commissione di fatti criminosi.

A differenza della sanzione penale, che interviene dopo la lesione del bene giuridico, la misura di prevenzione mira a scongiurare che l'interesse protetto venga violato.

In questa prospettiva, dunque, l'istituto in parola si iscrive nelle politiche di difesa sociale, e potrebbe trovare fondamento nell'art. 2 Cost., laddove, nel proclamare l'inviolabilità dei diritti, la Carta fondamentale parrebbe ammettere anche una loro tutela anticipata¹.

(*) Commissario Capo della Polizia di Stato, attualmente in servizio presso la Direzione centrale per gli affari generali e le politiche del personale della Polizia di Stato.

1) Cfr. P. NUVOLONE, *Misure di prevenzione e misure di sicurezza*, in *Enciclopedia del diritto*, XXVI, 1976, pp. 632 ss. V. anche ID., *Relazione introduttiva*, in *Atti del Convegno di studio svoltosi a Alghero, 26-28 aprile 1974*, Milano, 1975, pp. 15 ss., laddove afferma la «piena legittimità, anzi la doverosità costituzionale della prevenzione del reato».

Per vero, la dottrina più risalente non ha mancato di esprimere penetranti critiche all'*ubi consistam* delle misure di prevenzione, ritenendole confliggenti con l'art. 13 Cost., che – letto in combinato disposto con l'art. 25 co. 2 Cost. – consentirebbe limitazioni della libertà personale soltanto a fronte dell'irrogazione di pene criminali². Orientamento, questo, ancora sostenuto da autorevoli penalisti³.

Per contro, tuttavia, la Corte costituzionale⁴ e la dottrina maggioritaria⁵ opinano nel senso della legittimità delle misure di prevenzione, pur esigendone un regime compatibile con il diritto di difesa del prevenuto.

2. Il rimpatrio con foglio di via obbligatorio: categorie soggettive di destinatari

È in questo contesto teorico che si iscrive il rimpatrio con foglio di via obbligatorio, con il quale il Questore rimanda il prevenuto nel Comune di provenienza, inibendogli il ritorno nel Comune da cui è espulso senza autorizzazione o per un periodo massimo di tre anni.

- 2) L. ELIA, *Libertà personale e misure di prevenzione*, Milano, 1962; F. BRICOLA, *Forme di tutela «ante delictum» e profili costituzionali della prevenzione*, in *Atti del Convegno di studio svoltosi a Alghero*, op. cit.
- 3) Sebbene dubitativamente, sembra orientato per la tesi negativa G. FIANDACA, *Misure di prevenzione (profili sostanziali)*, in *Digesto delle discipline penali*, Torino, 1994; nettamente contrario G. BALBI, *Le misure di prevenzione personali*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2/2017, pp. 505-525.
- 4) Corte cost. 5 maggio 1959, n. 27, afferma che «è regola fondamentale di ogni ordinamento, riconosciuta dalla Costituzione, che a taluni diritti vengano poste limitazioni ispirate al principio di prevenzione e sicurezza sociale, per il quale l'ordinato e pacifico svolgimento dei rapporti fra i cittadini dev'essere garantito, oltre che dal sistema delle norme repressive dei fatti illeciti, anche da un parallelo sistema di adeguate misure preventive contro il pericolo del loro verificarsi nell'avvenire». Analogamente, Corte cost. 23 marzo 1964, n. 23 statuisce che «le misure di prevenzione previste dalla legge 27 dicembre 1956 n. 1423 sono fondate sul principio secondo il quale l'ordinato e pacifico svolgimento dei rapporti sociali deve essere garantito non soltanto dal sistema di norme repressive di fatti illeciti, ma anche da un sistema di misure preventive contro il pericolo del verificarsi dei fatti illeciti stessi. Tale sistema corrisponde a una esigenza fondamentale di ogni ordinamento, accolta e riconosciuta negli artt. 13, 16 e 17 Cost. (cfr. sent. 20 aprile 1959 n. 27). Di conseguenza l'adozione delle misure di prevenzione può essere collegata non al verificarsi di fatti singolarmente determinati, ma a un complesso di comportamenti che costituiscano una condotta assunta dal legislatore come indice di pericolosità sociale. Il legislatore deve perciò procedere normalmente con criteri diversi da quelli usati per la determinazione delle figure criminose e può riferirsi anche ad elementi presuntivi ma sempre corrispondenti a comportamenti identificabili obiettivamente». Chiaramente Corte cost. 21 giugno 1966, n. 75, secondo cui «l'art. 2 della Costituzione, nell'affermare i diritti inviolabili dell'uomo e i doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale, non può escludere che a carico di tutti i cittadini siano disposte quelle restrizioni della sfera giuridica rese necessarie dalla tutela dell'ordine sociale».
- 5) Cfr., ad esempio, F. CURI, *Il Daspo urbano: "l'eterno ritorno dell'uguale"*, in *Penale*, 12 febbraio 2021.

Si tratta di misura di prevenzione che l'autorità tecnica di pubblica sicurezza può emanare in confronto dei soggetti connotati da pericolosità generica, condizione soggettiva idonea a fondare tutte le misure di prevenzione, personali e patrimoniali, amministrative e giurisdizionali.

La qualificazione in termini, appunto, di pericolosità generica, ricevuta in via tralatizia, sembrerebbe offuscare il concreto giudizio di attuale pericolosità sociale che deve assistere l'emissione della misura di prevenzione. Sicché, si conserverà questa espressione soltanto perché penetrata nel linguaggio giuridico, pur dovendo ritenersi che – piuttosto che di fattispecie di pericolosità – dovrebbe parlarsi di suoi indici presuntivi o, in senso tecnico, di presupposti del potere prevenzionale.

La misura del foglio di via, dunque, può essere adottata in confronto di coloro che debbano ritenersi, sulla base di elementi di fatto, abitualmente dediti a traffici delittuosi.

Secondo la prevalente giurisprudenza, si tratta della consuetudine a commettere delitti economicamente rilevanti, senza che sia necessario che essi si estrinsechino con mezzi negoziali o fraudolenti.

Altro orientamento minoritario, invece, adottando un'interpretazione restrittiva, giudica che – ai fini dell'integrazione della fattispecie di pericolosità generica in parola – debba ricorrere un illecito scambio di beni materiali o immateriali⁶.

Al riguardo, bisogna rammentare come la Corte costituzionale⁷ – rispetto alla sorveglianza speciale – abbia ritenuto illegittima la descritta fattispecie di pericolosità generica, per difetto di tipicità. In questo senso, dunque, ci si può attendere che la scure dell'incostituzionalità possa colpire la norma anche in relazione alle altre misure di prevenzione.

Seconda categoria di pericolosi generici è costituita da coloro che, per la condotta ed il tenore di vita, debba ritenersi, sulla base di elementi di fatto, che vivono abitualmente, anche in parte, con i proventi di attività delittuose.

Per provento è stato inteso qualsivoglia vantaggio economico conseguente alla consumazione di un delitto, e dunque anche le utilità rivenienti da illeciti penali di natura fiscale.

Infine, le misure di prevenzione possono attingere coloro che per il loro comportamento debba ritenersi, sulla base di elementi di fatto, comprese le reiterate violazioni del foglio di via obbligatorio, nonché dei divieti di frequentazione di determinati luoghi previsti dalla vigente normativa, che

6) A. BALSAMO, *Art. 1 d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159*, in G. SPANGHER – A. MARANDOLA (diretto da), *Commentario breve alle misure di prevenzione*, Padova, 2019.

7) Corte cost. 27 febbraio 2019, n. 24.

sono dediti alla commissione di reati che offendono o mettono in pericolo l'integrità fisica o morale dei minorenni, la sanità, la sicurezza o la tranquillità pubblica⁸.

Rispetto a questa ultima classe di propositi, viene in rilievo non già un profilo economico, bensì l'attitudine lesiva rispetto a vittime vulnerabili ovvero a beni collettivi. In questo caso, il Codice antimafia fa riferimento a persistenti condotte integranti reato, anche di carattere contravvenzionale.

La giurisprudenza è pacifica nel ritenere che le misure di prevenzione possano essere adottate a prescindere da pendenze penali a carico del prevenuto⁹, ma debbano pur sempre fondare su addebiti personali, senza potersi predicare responsabilità collettive o di gruppo¹⁰.

Nel consultare la giurisprudenza, inoltre, emerge che, con qualche forzatura rispetto al dato positivo, viene costantemente ritenuto che la misura di prevenzione possa essere emessa anche a fronte di condotte anomale e antisociali del prevenuto, senza che sia necessario il sospetto del compimento di azioni criminose¹¹.

8) Il mero esercizio della prostituzione non può assurgere a valido presupposto della misura: Cons. St., sez. III, 5 ottobre 2011. Laddove tuttavia il meretricio sia svolto in prossimità di civili abitazioni e con atteggiamenti scandalosi e adescatori, il foglio di via è legittimo: Cass. pen., sez. I, 17 gennaio 2014, n. 28801.

9) Cfr. Cass. pen., sez. II, 18 gennaio 2022, n. 8166, secondo cui «può essere affermata la riconducibilità del proposto ad una delle categorie di pericolosità di cui al d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159, artt. 1 e 4, non solo sulla base di sentenze di condanna che abbiano accertato la pregressa commissione di condotte delittuose rilevanti a tal fine, ma anche ove, a carico del destinatario della misura, non sia mai stato proposto un giudizio penale, per le ragioni più varie»; conforme Cons. St., sez. VI, 20 febbraio 2007, n. 909. Così anche TAR Lombardia (Milano), sez. I, 11 gennaio 2022, n. 48, secondo cui «l'applicazione della misura di prevenzione, quale è il foglio di via obbligatorio, prescinde dall'accertata commissione di un reato, perché finalizzata all'individuazione di soggetti potenzialmente pericolosi per la sicurezza pubblica, onde prevenire e non già reprimere eventuali attività illecite». Laddove, peraltro, siano rievocate pendenze penali, l'erronea qualificazione può ridondare in travisamento del fatto: cfr. Cons. St., sez. IV, 18 maggio 1984, n. 346. In ogni caso, stante l'autonomia tra procedimento penale e procedimento di prevenzione, il giudice può valutare autonomamente i fatti accertati in sede penale al fine di giungere a un'affermazione di pericolosità generica del proposto: Cass. pen., sez. II, 21 gennaio 2022, n. 15552.

10) Cons. St., sez. VI, 29 marzo 2007, n. 1459, che ha ritenuto sproporzionato un provvedimento di rimpatrio adottato nei confronti del partecipante ad un raduno *hippy*, in cui notoriamente erano state consumate sostanze stupefacenti, per carenza di specifiche contestazioni alla persona. Analogamente, Cons. St., sez. III, 20 giugno 2018, n. 3780 ha avuto modo di osservare che «la sola adesione al presidio dei “no borders” non appare sufficiente per l'adozione del foglio di via obbligatorio, dal momento che, per l'adottabilità del provvedimento, sono richiesti elementi di fatto, attuali e concreti, in base ai quali può essere formulato un giudizio prognostico sulla probabilità che il soggetto commetta reati che offendono o mettono in pericolo la tranquillità e sicurezza pubblica; diversamente, si finirebbe a fondare la misura sulla responsabilità collettiva per fatti addebitabili ad anonimi esponenti del movimento, il che non appare ammissibile».

11) Cfr. Cons. St., sez. II, 30 giugno 2021, n. 4986, laddove rammenta che a fondamento della misura del foglio di via possono essere assunti «comportamenti e [] episodi, desunti dalla vita e dal contesto socio ambientale dell'interessato, da cui oggettivamente emerga un'apprezzabile probabilità di condotte penalmente rilevanti e socialmente pericolose». Conformi, tra le molte, Cons. St., sez. VI, 20 luglio 2020, n. 4648; Cons. St., sez. III, 29 gennaio 2020, n. 741; Cons. St.,

In senso contrario, un'isolata pronuncia del Consiglio di Stato del 2014, che esigerebbe – in coerenza alla lettera della legge – l'addotto compimento di fatti-reato.

Sicché, stante il diritto vivente, può ritenersi che – in realtà – il presupposto della misura, al di là della tipizzazione normativa, consista in una generica condotta antisociale, indiziante il pericolo di commissione di futuri reati.

Questa presa d'atto manifesta un *deficit* di tassatività nella fase applicativa, che potrebbe incorrere in una censura della Corte EDU, oltre che della stessa Corte costituzionale.

Con riferimento alla soglia probatoria, essa non è segnata dal *b.a.r.d.*, bensì dall'oltre ogni ragionevole dubbio, com'è in via generale riconosciuto per il diritto della pubblica sicurezza.

Ad ogni modo, in coerenza con la giurisprudenza costituzionale, anche le condotte-presupposto devono essere ancorate ad elementi fattuali e concreti¹², essendo intollerabile per l'ordinamento la stigmatizzazione del pensiero o dello stile di vita. Esse, naturalmente, debbono precedere l'adozione della misura, essendo inconferente l'evocazione di condotte ad essa successive¹³.

3. Il giudizio di pericolosità sociale

Rispetto alle descritte categorie soggettive, il foglio di via può essere emanato allorché emerga la pericolosità sociale del prevenuto, sulla base di un affidabile giudizio prognostico che induca a ritenere probabile la commissione di futuri reati¹⁴.

Non è dunque sufficiente la riconduzione all'elencazione appena delineata, ma occorre uno scrutinio sulla attuale e concreta pericolosità, rispetto alla quale è onere dell'Amministrazione motivare esaurientemente¹⁵.

Sotto questo profilo, è evidente che all'Amministrazione è precluso un giudizio ancorato sul canone probatorio dell'oltre ogni ragionevole dubbio, investendo l'operazione intellettuale il futuro, nelle sue molteplici potenzialità, e non il passato, cristallizzato e conoscibile con certezza.

sez. III, 6 novembre 2019, n. 7575; Cons. St., sez. III, 14 febbraio 2017, n. 662.

12) Cons. St., sez. VI, 20 luglio 2020, n. 4648, nonché Cons. St., sez. III, 12 ottobre 2017, n. 4742.

13) Cons. St., sez. II, 30 giugno 2021, n. 4986.

14) Cons. St., sez. IV, 27 maggio 2002, n. 2931.

15) Cons. St., sez. VI, 9 marzo 2010, n. 1402.

Questa notazione, però, non impedisce di imporre all'autorità amministrativa l'espressione di un giudizio prognostico ispirato a logicità e ragionevolezza, secondo un sapere di polizia che presiede all'esercizio di una discrezionalità tecnica. È stato, in questa prospettiva, chiarito come la misura non possa essere validamente adottata «ove non emergano elementi significativi di una condotta che possa tradursi in danno delle condizioni di sicurezza e della pacifica convivenza dei cittadini nel luogo diverso da quello di ordinaria residenza»¹⁶.

4. La collocazione al di fuori del Comune di residenza

Altro presupposto logico della misura è che il soggetto pericoloso si trovi fuori del Comune di residenza.

Si intende recidere il legame tra il prevenuto e la sede di potenziali imprese criminose, rinviandolo al luogo di residenza, ove – conosciuto all'autorità di pubblica sicurezza e inserito nel proprio contesto relazionale – si può ragionevolmente ritenere di inibirne propositi antisociali.

In questo senso, al concetto di residenza deve annettersi un valore sostanziale, dovendo farsi riferimento all'effettivo e stabile indirizzo del soggetto, e non già ai dati emergenti dal certificato anagrafico.

Il cambio di residenza nelle more del procedimento o immediatamente successivo alla sua adozione non può giovare al prevenuto.

5. Il provvedimento

Poiché viene limitata la sola libertà di circolazione, e non già la libertà personale, il foglio di via è adottato dall'autorità amministrativa, non operando la riserva di giurisdizione di cui all'art. 13 Cost.

Competente, come rammentato, è il Questore della Provincia del luogo dal quale il soggetto dev'essere allontanato.

Contenuto del provvedimento è l'ordine di fare ritorno nel Comune di residenza (ordine di rimpatrio) e di non fare ritorno nel luogo da cui si sia stati allontanati senza autorizzazione ovvero per un periodo di tempo non superiore a tre anni (foglio di via obbligatorio)¹⁷.

16) Cons. St., sez. VI, 9 marzo 2010, n. 1402.

17) M.F. CORTESI, *Le misure di prevenzione personali applicate dal questore*, in F. FIORENTIN (a cura di), *Misure di prevenzione personali e patrimoniali*, Torino, 2018.

Si tratta di atto complesso, nel quale convivono due distinte volizioni. La giurisprudenza ha chiarito che la mancanza dell'una o dell'altra determina la nullità strutturale del provvedimento.

Ancora, deve ritenersi che la valutazione questoriale abbia natura mista. Non solo, infatti, si assiste alla concretizzazione di un concetto giuridico indeterminato – l'appartenenza categoriale e il giudizio prognostico di pericolosità sociale – ma il verbo servile «può» indizia anche uno scrutinio di merito in ordine alla opportunità e convenienza dell'atto.

In questo senso, recentemente è stato precisato che, in punto di proporzionalità, il Questore ha da valutare anche le esigenze famigliari del prevenuto, che debbono – in quanto interesse secondario – essere contenute con il primario interesse della sicurezza pubblica. Sicché, una valutazione che pretermetta necessità affettive e curative del figlio sarà illegittimo per eccesso di potere¹⁸.

6. Il procedimento di irrogazione

Il procedimento amministrativo è retto dalla l. 7 agosto 1990, n. 241 la partecipazione al procedimento dev'essere garantita al privato, sebbene la legge riconosca delle deroghe in ragione dell'urgenza del provvedere.

In questa prospettiva, è probabilmente troppo rigoroso l'orientamento secondo il quale – trattandosi di decisione fondata esclusivamente su atti d'ufficio e per propria natura urgente – la comunicazione di avvio del procedimento possa essere sempre omessa¹⁹.

Non sono mancate in dottrina voci critiche sulla assenza di garanzie a favore del prevenuto: questi non potrebbe esplicitare un pieno diritto di difesa, sia in sede procedimentale, sia in sede giurisdizionale.

L'atto terminale del procedimento è un provvedimento amministrativo in senso tecnico-giuridico, talché potrà essere impugnato – per motivi di legittimità – innanzi al giudice amministrativo o, alternativamente, con ricorso straordinario al Capo dello Stato.

Può altresì essere esperito ricorso gerarchico innanzi al Prefetto, anche per motivi di opportunità.

L'accesso agli atti, in ragione delle esclusioni di cui all'art. 24 della legge generale sul procedimento amministrativo, è negato all'interessato.

18) TAR Umbria, sez. I, 20 novembre 2017, n. 720.

19) Cons. St., sez. VI, 22 aprile 2008, n. 1841; Cons. St., sez. VI, 17 gennaio 2008, n. 100.

7. La sanzione per violazione del foglio di via

La violazione del foglio di via questorile integra reato contravvenzionale, ai sensi dell'art. 76, comma 3 c.a.

La giurisprudenza ha chiarito che la norma ha carattere alternativo, punendo tanto l'omesso rientro nel Comune di residenza, tanto il ritorno nei luoghi presso cui sia vietato il ritorno. Anche il mero transito nel Comune interdetto integra il reato²⁰.

È riconosciuto al giudice penale il potere di disapplicare il provvedimento illegittimo, sicché, laddove questo sia viziato, il fatto sarà ritenuto insussistente²¹. Naturalmente, peraltro, l'organo giudicante non potrà scalfire la sfera valutativa rimessa al Questore, dovendo limitare il proprio sindacato ai profili di diritto²².

Copiosa giurisprudenza di legittimità verte sul caso della mancanza, nel foglio di via, dell'ordine di rientro nel Comune di residenza o del divieto di ritorno nel luogo inibito. La Cassazione penale ha osservato come le due prescrizioni siano «condizioni imprescindibili e inscindibili» ai fini della validità del provvedimento. Sicché, una delle dette omissioni determina la disapplicazione del foglio di via e l'insussistenza del reato²³.

È stato poi chiarito che la mancanza della sottoscrizione autografa del Questore sulla copia dell'atto notificata all'interessato non inficia la validità del provvedimento²⁴.

8. Foglio di via e picchettaggio

Sul foglio di via si è di recente autorevolmente pronunciato il Consiglio di Stato, con sentenza 3108 del 22 aprile 2022.

Nel caso all'esame il Questore di Modena aveva applicato il foglio di via in confronto di un soggetto che aveva partecipato a plurime azioni sindacali

20) Cass. pen., sez. I, 6 novembre 2013, n. 46973; Cass. pen., sez. I, 24 ottobre 2018, n. 11538.

21) Il giudice penale potrà valutare della legittimità del foglio di via in relazione ai tradizionali vizi dell'incompetenza, della violazione di legge e dell'eccesso di potere, quest'ultimo in tutte le figure elaborate dalla giurisprudenza amministrativa: Cass. pen., sez. I, 18 giugno 2008, n. 28549.

22) Cass. pen., sez. I, 27 luglio 2018, n. 54155.

23) Cass. pen., sez. I, 15 maggio 2019, n. 47636; Cass. pen., sez. I, 3 giugno 2019, n. 36653; Cass. pen., sez. I, 20 dicembre 2019, n. 4374; Cass. pen., sez. I, 10 gennaio 2020, n. 11645; Cass. pen., sez. I, 9 gennaio 2019, n. 4074; Cass. pen., sez. I, 21 novembre 2019, n. 7894; Cass. pen., sez. I, 16 aprile 2019, n. 30950; Cass. pen., sez. I, 19 marzo 2019, n. 33108. Contra, però, Cass. pen., sez. I, 14 novembre 2018, n. 460; Cass. pen. 26 marzo 2013, n. 22687.

24) Cass. pen., sez. I, 17 luglio 2019, n. 48421; Cass. pen., sez. I, 19 novembre 2008, n. 44376.

mirate a realizzare un “blocco merci” in danno di alcuni stabilimenti attraverso l’impedimento dell’entrata ed uscita di automezzi.

Le manifestazioni avevano determinato un congestionamento del traffico, nonché momenti di tensione con le forze di polizia intervenute.

Si trattava di un tradizionale picchettaggio, non preavvisato alla Questura, che aveva come fine delle rivendicazioni dei lavoratori.

Il destinatario della misura era stato denunciato per concorso in violenza privata e omesso preavviso di riunioni pubbliche, risultando peraltro già gravato da precedenti segnalazioni aventi ad oggetto violenza e resistenza a pubblico ufficiale.

Il TAR bolognese confermava la legittimità del provvedimento, riconoscendo che – pur trattandosi di un caso limite, perché afferente lo sviluppo di libertà sindacali – la scelta dell’Amministrazione non risultava temeraria, perché fondata sull’adesione del ricorrente a condotte ispirate alle «maniere forti», tali da indiziarne la pericolosità.

La censura avanti il Consiglio di Stato da parte del destinatario del provvedimento si articolava sulla contestazione tanto della pericolosità generica, a suo avviso indimostrata, tanto sul giudizio prognostico, che sarebbe stato viziato da illogicità.

Il Consiglio di Stato – anche perché inadempimenti istruttori dell’Amministrazione resistente – ha annullato il foglio di via, in coerente applicazione dei principi sopra esposti.

In particolare, ricostruita la nozione di picchettaggio, estrinsecazione – ove non abusato – del diritto di sciopero sancito dall’art. 40 Cost., il supremo consesso di giustizia amministrativa sottolineava come non vi fossero specifici addebiti mossi all’interessato, finendo così l’atto per evocare una responsabilità collettiva, inammissibile nel nostro ordinamento.

In questo senso, dunque, non si riscontrava quel vissuto antisociale da porre a fondamento della misura, né – conseguentemente – poteva essere sviluppato un coerente giudizio prognostico di pericolosità.

Ciò, evidentemente, senza voler anticipare né sostituire la cognizione del giudice penale.

9. Conclusioni

Il foglio di via resta un formidabile strumento preventivo nella disponibilità dell’autorità di pubblica sicurezza.

È istituto del diritto della pubblica sicurezza, imperniato sul concetto di pericolosità sociale.

La misura consente allora di sviluppare una politica prevenzionale orientata a evitare la commissione di reati, preservando l'integrità dei beni giuridici protetti.

Nondimeno, come la Consulta ha insegnato, le misure di prevenzione non sfuggono al rigore della tassatività, sebbene, rispetto alla norma penale, si tratti di un diverso rigore.

L'adozione del foglio di via, dunque, deve poggiare su una solida istruttoria, tesa a ricostruire la personalità del soggetto, alla luce delle sue condotte, anche non penalmente rilevanti, che permettano di formulare una seria prognosi di pericolosità.

Occorre evitare generalizzazioni, tarando piuttosto il provvedimento su un'analisi specifica della posizione del destinatario, nella consapevolezza che non possono darsi casi di responsabilità collettiva o di gruppo.

L'aspetto istruttorio, così, assume una forte centralità, dovendo l'Amministrazione procedente lumeggiare con chiarezza i presupposti dell'atto, con particolare riferimento ai casi ed episodi della vita del prevenuto che ne indizino la pericolosità.

Pericolosità, invece, che dovrà essere accertata – sulla scorta del più probabile che non – sulla base di un giudizio prognostico, ispirato a canoni di logicità e ragionevolezza.

Appare allora evidente come la misura, nello spirito costituzionale, non possa essere indirizzata a soggetti socialmente indesiderabili o comunque meramente sospetti, dovendo invece ancorarsi a solidi presupposti fattuali e a un giudizio attendibile, sebbene opinabile, suscettivo di esame in sede giurisdizionale.