

9. Criminalità organizzata italiana all'estero e relazioni internazionali

il contrasto dei reati Economici e Finanziari (EFECC - European Financial & Economic Crime Center)", competente in materia di criminalità finanziaria ed economica, nonché del rintraccio, sequestro e confisca dei proventi derivanti da reati commessi nel territorio dell'UE.

L'Agenzia, nel corso del tempo, è stata capace di cooperare anche con le Nazioni c.d. "Terze Parti", Paesi che, benché non facciano parte dell'Unione Europea, sono ugualmente *partner* di fondamentale importanza per l'analisi e il contrasto al fenomeno mafioso di natura internazionale. Implementare la cooperazione internazionale coinvolgendo maggiormente anche le organizzazioni sovranazionali, quali l'Organizzazione Internazionale di Polizia Criminale - OIPC - INTERPOL, è uno degli obiettivi perseguiti dalla Commissione UE che, con "raccomandazione di Decisione del Consiglio UE" del 14.04.2021 (COM2021) 177 FINAL, ha inteso perseguire una cooperazione più profonda ed efficace nei settori di reciproco interesse.²⁸ Da ultimo, la continua espansione dell'attività di cooperazione fatta da EUROPOL ha permesso che Paesi lontani dal Continente possano essere coinvolti nelle attività investigative europee come, ad esempio, il Brasile, la Cina, la Colombia e gli Emirati Arabi Uniti²⁹.

La DIA, per il suo ruolo propulsivo nell'ambito della cooperazione internazionale di polizia e per la sua specificità nella lotta al riciclaggio di beni illeciti, è universalmente riconosciuta come partner fondamentale da tutte le altre Agenzie presenti nel territorio europeo, un ruolo che si è andato consolidando nel tempo anche con la costituzione della "Rete Operativa Antimafia @ON" di cui la DIA è Project Leader e di cui coordina ogni attività operativa e scambio informativo. EUROPOL, coinvolto in molte attività della DIA, consente uno scambio info-operativo accurato e sicuro, realizzato grazie all'uso della piattaforma criptata SIENA³⁰ (con gli "Handling codes" viene disciplinata la gestione e riservatezza delle informazioni scambiate). Il veloce scambio di informazioni è arricchito dall'apporto dei "Progetti di Analisi" (*Analysis Project-AP*), uffici composti da esperti provenienti dai Paesi facenti parte dell'Unione Europea in grado di realizzare pacchetti di analisi e/o intelligence (*Cross Match Report ed Intelligence Packages*) e all'interno dei quali sono valorizzati e collazionati i dati con gli elementi informativi utili alle attività investigative delle singole Nazioni.

Gli *Analysis Projects* con i quali la DIA collabora ed interagisce maggiormente sono:

- ITOC, dedicato alle organizzazioni criminali italiane radicate all'estero;
- EEOC dedicato alla criminalità proveniente dall'Europa dell'Est, principalmente, la zona della ex Unione Sovietica;
- COLA, dedicato alla lotta alle reti di produzione e del traffico internazionale di cocaina;
- HIGH RISKS, dedicato alla lotta a contesti criminali di elevata pericolosità.

28 L'Organizzazione internazionale della polizia criminale (Interpol) è la più grande organizzazione intergovernativa di polizia criminale a livello mondiale, con 194 paesi membri. Facilita la cooperazione tra le autorità di contrasto, ad esempio consentendo la condivisione dei dati relativi alle attività di contrasto e l'accesso agli stessi. Interpol ha concluso molteplici accordi di cooperazione con una serie di organizzazioni internazionali in settori di comune interesse. Tutti gli Stati membri dell'UE sono membri di Interpol.

29 <https://www.europol.europa.eu/partners-collaboration/agreements>.

30 Secure Information Exchange Network Application.

RELAZIONE SEMESTRALE AL PARLAMENTO

-ARO³¹ e SUSTRANS³², specificatamente dedicati alla rilevazione all'estero dei beni frutto di attività illecite e all'analisi delle operazioni sospette per il contrasto al riciclaggio internazionale. Nel semestre in corso è proseguito lo scambio di qualificati contributi con questi AP, soprattutto, con l'AP *High Risk* attività che ha consentito alla DIA di rimanere referente fondamentale nell'ambito della lotta alla criminalità organizzata transnazionale *mafia style*.

La collaborazione tra l'AP *High Risk* e la DIA si è intensificata grazie alla disponibilità presso EUROPOL di dati provenienti da alcune piattaforme di comunicazione criptata, poste sotto sequestro all'estero, che hanno permesso di ricostruire ampie dinamiche criminali orchestrate da organizzazioni ben strutturate e ramificate non soltanto all'interno dell'Unione Europea.

Recentemente particolare attenzione è stata posta agli effetti che potrebbero riverberare nella lotta alla criminalità organizzata a causa del conflitto ucraino. Oltre alla diffusione di Intelligence Packages, frutto dell'attività di intelligence e analisi svolta dal "Dipartimento per la lotta alla Criminalità Informatica - EC3" e dall' "EU Internet Referral Unit", EUROPOL ha avviato l' "Operazione OSCAR" per effettuare un controllo incrociato degli elenchi delle sanzioni UE con i dati operativi disponibili, per individuare i collegamenti con la criminalità organizzata e il riciclaggio di denaro e sostenere il rintraccio e sequestro dei proventi di reato.

La "Rete Operativa Antimafia-@ON"

La Rete @ON, che sarà più diffusamente descritta nel *Focus*, è divenuta operativa nel 2018, quando la DIA ha sottoscritto un accordo con la Commissione Europea (*Grant Agreement*) di finanziamento diretto, per un importo pari a circa 600.000 € (ISFP-2017-AG-IBA-ONNET Project No. 817618), entrato in vigore a novembre 2018 e per la durata di 24 mesi, successivamente prolungato, con l'insorgere dell'emergenza sanitaria Covid-19, a tutto il 2021.

Per il biennio successivo la Commissione UE, con *Direct Grant* dell'ISF³³, mediante il Progetto "ISF4@ON" (ISFP-2020-AG-IBA-ONNET-nr.101052683), ha finanziato con 2 milioni euro le attività della Rete @ON per ulteriori 24 mesi (2022-2023) dal 1° febbraio 2022.

Oltre agli Stati Membri che hanno aderito alla Rete @ON nella fase iniziale (Francia, Germania, Spagna, Belgio, Paesi Bassi e Italia) unitamente ad Europol, alla data odierna hanno complessivamente formalizzato la loro adesione al Network 33 Agenzie di Polizia in rappresentanza di 28 Paesi: Francia (Polizia Nazionale e Gendarmeria), Germania (BKA), Spagna (Policia Nacional e Guardia Civil), Belgio (Polizia Federale) e Paesi Bassi (Polizia Nazionale) costituiscono con l'Italia il *Core Group* della Rete. Unitamente ad Europol sono *Partner*: Ungheria (Polizia Nazionale), Austria (BK), Romania (Polizia Nazionale), Australia (AFP), Malta (Polizia Nazionale), Svizzera (Polizia Federale), Repubblica Ceca (NOCA), Slovenia (Polizia Nazionale), Polonia (CBSP), Croazia (Polizia Nazionale), Georgia (Polizia Nazionale),

31 Asset Recovery Office (Uffici per l'individuazione ed il sequestro dei beni illeciti).

32 Istituto per individuare attività di riciclaggio internazionale mediante lo scambio d'informazioni e l'analisi delle operazioni sospette.

33 *Internal Security Fund* per la cooperazione di polizia dell'UE. Un primo progetto di finanziamento (ISFP-2017-AG-IBA-ONNET-nr.817618) ha avuto inizio a Novembre 2018 ed è durato 38 mesi, per un importo di 600.000 euro.



9. Criminalità organizzata italiana all'estero e relazioni internazionali

Norvegia (NCIS), Albania (CPD), Portogallo (UNCT), USA (FBI), Svezia (Polizia Nazionale), Canada (RCPM), Lettonia (Polizia di Stato), Lussemburgo (Polizia Grand-Ducale), Lituania (Polizia Criminale), Estonia (Polizia Nazionale e Polizia di Frontiera) e Bulgaria (GDCOC). L'Italia, oltre che dalla Direzione Investigativa Antimafia, quale Project Leader della Rete, è rappresentata dall'Arma dei Carabinieri, dal Corpo della Guardia di Finanza e dalla Polizia di Stato.

Nel semestre in riferimento il Network ha supportato le Unità investigative degli Stati Membri della Rete @ON in 80 investigazioni ed ha finanziato 286 missioni operative, in favore di 1000 investigatori, che hanno portato all'arresto di 480 persone, inclusi 6 latitanti, oltre al sequestro di circa 146 milioni di euro, droga ed armi.

Asset Recovery Office (A.R.O.) per l'identificazione di beni illeciti all'estero

Uno degli ambiti in cui la DIA si è distinta maggiormente nel tempo è quello delle indagini patrimoniali che richiedono il tracciamento, l'individuazione e il sequestro dei beni all'estero, ambito in cui operano due fondamentali canali di cooperazione: l'ARO (Asset Recovery Office) e la rete informale CARIN (Camden Asset Recovery Inter-Agency Network).

La piattaforma ARO, che opera all'interno dell'UE, è finalizzata all'individuazione di beni oggetto di reato da sequestrare e confiscare, mentre la rete CARIN, per le medesime finalità, coinvolge 61 Paesi.

Insieme alla "Proposta di una Direttiva sul recupero dei beni e la confisca"³⁴, già citata in premessa, è stata adottata contestualmente una proposta di Decisione del Consiglio per aggiungere la violazione delle sanzioni alle aree di criminalità ai sensi dell'articolo 83 (1) TFEU e una Comunicazione intitolata "Verso una direttiva sulle sanzioni penali per la violazione del diritto dell'Unione in materia di misure restrittive", delineando gli elementi costitutivi della futura direttiva (preparata da DG JUST).

La proposta stabilirà gli obblighi in materia di tracciabilità e identificazione delle attività, congelamento, gestione e confisca, nonché la cooperazione transfrontaliera e internazionale in un singolo strumento. Essa sostituirà la Direttiva 2014/42/EU sul congelamento e la confisca e la Decisione del Consiglio 2007/845/JHA sugli uffici preposti al recupero dei beni, congiuntamente alla Decisione Quadro del Consiglio 2005/212/JHA in materia di confisca dei beni, strumenti e proventi di reato.

La Direttiva sarà applicata ad un ampio spettro di reati gravi (reati europei e reati armonizzati a livello UE). Sarà inoltre applicabile a reati collegati alla criminalità organizzata, come sequestro di persona e rapina a mano armata, quando siano stati commessi nell'ambito di una organizzazione criminale come definita dal diritto dell'UE nella decisione quadro 2008/841/GAI.

34 Bruxelles, 25 maggio 2022 COM(2022) 245 final 2022/0167 (COD) Proposta di Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio riguardante il recupero e la confisca dei beni {SEC(2022) 245 final} - {SWD(2022) 245 final} - {SWD(2022) 246 final}.

RELAZIONE SEMESTRALE AL PARLAMENTO

La proposta rafforzerà le capacità di tracciamento e l'identificazione dei beni, il congelamento, la gestione e la confisca, essa cioè:

- consentirà **l'identificazione di un maggior numero di attività illecite** rispetto al passato, mediante indagini finanziarie sistematiche e l'accesso degli Uffici preposti al recupero di beni ad un ampio spettro di banche dati;
- **garantirà che i beni non scompaiano o perdano valore**, in particolare tramite poteri urgenti temporanei di congelamento e maggiori regole di gestione comprese le disposizioni sulla vendita dei beni prima della confisca, ove diversamente i beni potrebbero deprezzarsi o generare costi di gestione sproporzionati;
- agevolerà la **confisca dei beni derivanti da attività di criminalità organizzata**, grazie ad una nuova possibilità di confisca dei beni derivanti da attività di criminalità organizzata e che non possono essere spiegati con il reddito legittimo ("ricchezza inspiegabile legata ad attività illecita");
- rafforzerà i **diritti fondamentali** e le garanzie in materia di **protezione dei dati**;
- promuoverà **approcci strategici** per il recupero dei beni a livello nazionale ed agevolerà la collaborazione tra le istituzioni competenti per le fasi di recupero dei beni con l'istituzione di registri patrimoniali ai fini della gestione dei casi.

Come indicato in precedenza, la proposta include disposizioni volte a rafforzare **l'efficace attuazione delle misure restrittive** garantite da:

- disposizioni che obbligano gli Stati membri ad avviare indagini sulla **tracciabilità dei beni**, ove necessario, per prevenire, rilevare o indagare violazioni delle sanzioni;
- disposizioni per **estendere il mandato degli Uffici preposti al recupero dei beni** per tracciare le proprietà degli individui e entità sanzionati;
- disposizioni per **estendere i poteri urgenti di congelamento degli Uffici preposti al recupero dei beni** alle proprietà di individui e entità sanzionati fino al rilascio di un normale ordine di congelamento;
- requisiti di **cooperazione per gli uffici preposti al recupero dei beni con partner di stati terzi**, vicendevolmente, e con Europol e Eurojust, ove necessario, per prevenire, individuare o svolgere indagini sui reati connessi alla violazione di sanzioni.

Inoltre, le disposizioni sulla confisca e la gestione diventeranno applicabili ai casi di violazione delle sanzioni quando la violazione delle sanzioni sarà armonizzata a livello della UE (da qui il legame con la proposta della DG JUST e la comunicazione summenzionata).



10. Appalti pubblici**10. APPALTI PUBBLICI****a. Monitoraggio delle imprese interessate alla realizzazione di appalti pubblici.**

I tentativi di infiltrazione delle mafie nel settore degli appalti e dei lavori pubblici richiedono un'efficace azione di prevenzione delle Istituzioni, finalizzata a rilevare per tempo ogni eventuale anomalia nell'ambito delle relative procedure di affidamento. La DIA effettua un costante monitoraggio delle imprese interessate e coinvolte nella realizzazione di opere o forniture di servizi pubblici anche mediante il supporto alle attività dei Prefetti, contemplate dal D.Lgs. 159/2011 (*Codice Antimafia*), in particolare in seno alle attività connesse ai G.I.A., non di rado con un ruolo propulsivo.

La documentazione prefettizia antimafia¹ rappresenta la massima anticipazione della soglia di prevenzione amministrativa in materia e tende ad impedire a monte l'accesso alla contrattazione pubblica a quelle imprese la cui attività "possa, anche in modo indiretto, agevolare le attività criminose o esserne in qualche modo condizionata"².

Le mafie si presentano oggi sulla scena imprenditoriale come organizzazioni dinamiche³, capaci di proporsi inizialmente in modo attrattivo verso soggetti senza scrupoli, salvo poi esercitare subdole forme estorsive finalizzate a depredare l'intero *asset* aziendale.

Lo spirito di adattamento di queste organizzazioni alle regole di mercato e della finanza appare in continua evoluzione nella consapevolezza che l'immissione di capitali illeciti⁴ nei circuiti dell'economia sana consente di ottenere ulteriori e consistenti profitti. La prospettiva degli ingenti guadagni spinge le imprese criminali ad operare, in un primo momento, anche in perdita per accaparrarsi fette di mercato ai danni delle ditte concorrenti, puntando ad una redditività dell'investimento a lungo termine.

1 La documentazione antimafia ricomprende la *comunicazione antimafia* e l'*informazione antimafia*. La *comunicazione* è l'attestazione della sussistenza o meno di una delle cause di decadenza, sospensione o divieto di cui all'art. 67 del D. Lgs. 159/2011; colpisce i soggetti che hanno ricevuto, con provvedimento definitivo, una misura di prevenzione di cui al predetto Codice antimafia, con conseguente divieto di concludere contratti pubblici e con decadenza da licenze, autorizzazioni, concessioni, ecc.

L'*informazione* attesta la sussistenza di eventuali tentativi di infiltrazione mafiosa tendenti a condizionare le scelte e gli indirizzi di società o imprese, e determina l'impossibilità di stipulare contratti con la pubblica amministrazione. A differenza della comunicazione antimafia, ne integra i presupposti ma si fonda anche su una valutazione ampiamente discrezionale circa la sussistenza o meno di tentativi di infiltrazione mafiosa, che muove dall'analisi e dalla valorizzazione di specifici elementi fattuali, i quali rappresentano obiettivi indici sintomatici di connessioni o collegamenti con associazioni criminali.

2 Artt. 84, comma 4, e 91, comma 6, del DLgs. n. 159/2011,

3 Si tratta di sodalizi capaci di penetrare nel tessuto sociale e in grado di spaziare in diversi settori economici (quali ad esempio associazioni e società sportive, sponsorizzazioni, edilizia, grande distribuzione organizzata, bar, ristoranti, operazioni immobiliari, imprese di trasporti, turismo ecc.) potendo anche contare su figure professionali altamente specializzate (si pensi ad avvocati, manager, tributaristi, ecc.).

4 Gli introiti dei mercati illeciti nell'Unione europea sono stati stimati in circa 110 miliardi di euro l'anno, sulla base dei ricavi annuali dei singoli comparti noti (considerando 28 stati membri UE) quali traffico di stupefacenti, traffico illecito di prodotti del tabacco, contraffazione, mercato illecito di armi da fuoco, frodi carosello intracomunitarie e furto del carico. Si stima che tra il 25% e il 42% dei ricavi dallo spaccio di eroina in Finlandia, Francia, Irlanda, Italia, Paesi Bassi, Spagna e Regno Unito (tra 1.160 e 3.160 milioni di euro) venga investito, al netto delle spese, nell'economia legittima (Joint Research Centre on Transnational Crime - Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano - Università degli Studi di Trento).

RELAZIONE SEMESTRALE AL PARLAMENTO

Se da un lato la pubblica amministrazione è protagonista del mercato degli appalti pubblici, dall'altro le mafie moderne sono assimilabili a veri e propri *trust* societari capaci di "mettere a disposizione dell'economia (...) il proprio capitale di relazione con i poteri, la riserva di violenza e non ultimo il capitale di ricchezze illecitamente accumulate"⁵.

L'esperienza investigativa maturata negli anni ha evidenziato che le imprese mafiose tenterebbero l'inquinamento delle procedure di gare pubbliche già dalla fase di stesura del bando⁶ mediante varie forme di connivenza con funzionari pubblici. Le tecniche di penetrazione economica possono concretizzarsi già nella fase di programmazione e di progettazione delle opere pubbliche mediante una mirata azione corruttiva dei funzionari della stazione appaltante e dei tecnici/professionisti incaricati. Peraltro l'impresa che si aggiudica l'appalto spesso realizza il progetto esecutivo affidando sin da subito sulle varianti da adottare in corso d'opera e sul conseguente accrescimento dei ricavi.

Laddove non risulti possibile fruire di compiacenze che favoriscano l'inserimento nella fase prodromica, i gruppi criminali sono soliti attivare forme di pressione estorsiva nei confronti delle aziende affidatarie dell'appalto, costringendole alla cessione dei servizi connessi ad aziende affiliate⁷.

Non mancano infine episodi in cui i diversi sodalizi mafiosi avrebbero stretto accordi volti ad attuare una rotazione di fatto⁸ nell'affidamento degli appalti pubblici tra le imprese affiliate, ottenute con offerte pilotate al maggior ribasso.

L'entità dell'inquinamento mafioso non appare quindi agevolmente e facilmente quantificabile in ragione del mutevole *modus operandi* in relazione ai tempi, ai luoghi e agli attori coinvolti, tanto che la casistica sopra citata costituisce un mero esempio della molteplici metodologie d'infiltrazione degli appalti pubblici riscontrati dalla DIA nel corso delle precipue attività di prevenzione e di contrasto, la cui centralità è stata più volte ribadita dal Ministro dell'Interno.

5 Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre organizzazioni criminali, anche straniere, 7 febbraio 2018.

6 Tale penetrazione può avvenire ad esempio attagliando i bandi al soggetto da favorire oppure, di contro, tramite bandi recanti requisiti di ammissione e condizioni di esecuzione molto generici da non consentire un'efficace azione di controllo. Altra strategia consiste nel partecipare ad appalti "sotto soglia", in cui la normativa sugli obblighi di pubblicità e trasparenza è meno rigida; ciò consente, di fatto, di restringere il numero dei candidati. Non di meno le mafie possono avvalersi di cordate di imprese che concordano il tenore delle offerte e anche l'aggiudicatario, ricorrono a minacce e intimidazioni nei confronti degli altri candidati, provocano l'esclusione dalla gara dei concorrenti indesiderati o, infine, alterano il procedimento di verifica delle offerte grazie alla collaborazione di infedeli funzionari pubblici.

7 Tramite subappalti e subaffidamenti di ogni genere, specialmente mediante contratti di "nolo a caldo" o "a freddo" e/o con subcontratti per le forniture di materiali per l'edilizia, movimento terra, guardiane di cantiere, trasferimento in discarica dei rifiuti. Tali attività, tradizionalmente legate al territorio, rivestono uno straordinario interesse al controllo diretto da parte delle mafie.

8 Il cosiddetto "Metodo Siino" ove un soggetto fungeva da collegamento fra imprenditori e amministratori locali con gli esponenti di Cosa nostra (Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia e delle altre associazioni criminali similari, 27 gennaio 1998). Chi otteneva l'appalto pagava il 2% per i politici, il 2% per la famiglia mafiosa territorialmente competente e lo 0,50% per i pubblici controllori [Roberto Galullo, *Il tesoro miliardario (e nascosto) di Totò Riina* in *Il Sole 24 Ore*, 17 novembre 2017].



10. Appalti pubblici

Gli atti normativi di riferimento⁹ l'hanno posta in una posizione di rilievo a supporto dell'Autorità Prefettizia grazie allo sviluppo di attività propositive di analisi, elaborazione e gestione dei relativi flussi informativi.

Nel periodo in esame, la DIA, con il suo *Osservatorio Centrale Appalti Pubblici* (O.C.A.P.)¹⁰ e con le sue articolazioni periferiche, ha continuato a raccogliere ed elaborare gli elementi informativi emersi nel corso delle operazioni di accesso e monitoraggio delle opere pubbliche, eseguendo anche analisi massive, per quanto attiene all'accesso al credito garantito e ai contributi a fondo perduto¹¹, dei dati concernenti la concessione dei menzionati benefici e dei soggetti che si trovano in condizioni ostative, sempre al fine di neutralizzare le infiltrazioni criminali.

b. Le attività del semestre

Anche nel 2022 la DIA ha garantito il *focus* sulle procedure di affidamento e di esecuzione degli appalti riguardanti le opere pubbliche, in particolare sui grandi interventi connessi con le "Disposizioni urgenti per la città di Genova", la "Ricostruzione post sisma 2016" e le cosiddette "Grandi Opere". L'attività di controllo è stata incentrata anche sull'assetto delle imprese coinvolte nell'esecuzione dei lavori, allo scopo di individuare possibili infiltrazioni mafiose, con accertamenti riferiti sia all'esecuzione diretta delle opere, sia alle molteplici attività connesse quali ad esempio gli accessi ai cantieri disposti dall'Autorità Prefettizia per accertare direttamente sul posto eventuali anomalie riguardanti la manovalanza.

Al riguardo sono stati portati a termine **615** monitoraggi nei confronti di altrettante imprese, meglio dettagliati nella sottostante tabella (contenente i risultati per macro-aree geografiche).

AREA	I SEMESTRE 2022	
	IMPRESE	PERSONE
Nord	79	2.057
Centro	32	123
Sud	504	3.767
Eestero	0	0
TOTALE	615	5.947

(Monitoraggi svolti per macro-aree geografiche)

9 Direttive del Ministro dell'Interno datate 6 agosto 2015, 28 dicembre 2016, 20 novembre 2018 e 15 luglio 2019.

10 Che assolve alle funzioni previste dal Decreto Interministeriale del 14 marzo 2003 e, più di recente, dal Decreto Ministeriale del 21 marzo 2017. L'Osservatorio Centrale Appalti Pubblici, avvalendosi di un apposito sistema telematico, ha lo specifico compito di mantenere un costante collegamento con i Gruppi Interforze, finalizzato all'acquisizione e allo scambio di dati relativi alla vigilanza sui cantieri. È annoverato inoltre tra i soggetti istituzionali che, ai sensi dell'articolo 91, comma 7 bis, ricevono le comunicazioni dei Prefetti in merito alle interdittive emesse.

11 Con l'arrivo in Italia dei fondi europei erogati nell'ambito del *Piano nazionale di ripresa e resilienza* (PNRR) è verosimile aspettarsi un interessamento delle mafie. Si pensi infatti che soltanto il settore sanitario movimentava in media circa i ¼ del bilancio sanitario regionale italiano.

RELAZIONE SEMESTRALE AL PARLAMENTO

Congiuntamente, sempre nel primo semestre 2022, sono stati effettuati **5.947** accertamenti sulle persone fisiche collegate, a vario titolo, alle suddette imprese.

Per quanto concerne le richieste di verifiche antimafia pervenute dalla *Struttura di Missione*¹² l'*Osservatorio Centrale Appalti Pubblici* in seno alla DIA ha proseguito nell'esecuzione degli approfondimenti funzionali all'iscrizione nell'*Anagrafe antimafia degli esecutori* degli operatori economici interessati alla realizzazione di interventi urgenti di riparazione o di ripristino¹³. Il virtuoso circuito informativo posto in essere (così come sintetizzato nella tabella sottostante) ha consentito l'esecuzione di **4.907** accertamenti antimafia a carico di **5.794** imprese e di **24.765** persone fisiche ad esse collegate a vario titolo.

I semestre 2022	Richieste pervenute	Imprese esaminate	Persone controllate
Gennaio	264	412	1.889
Febbraio	802	920	3.993
Marzo	1.077	1.232	5.157
Aprile	683	826	3.480
Maggio	1.113	1.295	4.988
Giugno	968	1.109	5.258
TOTALE	4.907	5.794	24.765

(Tabella riepilogativa degli accertamenti informativi effettuati)

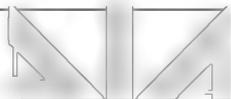
c. Gruppi Interforze Antimafia

La DIA partecipa sinergicamente alle attività dei *Gruppi Interforze Antimafia*¹⁴ ricomprese nell'articolato sistema di monitoraggio antimafia degli appalti. Tali consessi, coordinati dalle Prefetture, eseguono le necessarie verifiche sulle imprese aggiudicatrici di appalti e subappalti o affidatarie di servizi, ordini e forniture riguardanti le opere pubbliche al fine di accertare eventuali tentativi di infiltrazione mafiosa. In tale ambito, la Direzione è particolarmente attiva sia mediante il citato O.C.A.P., sia tramite i rappresentanti di Centri e Sezioni che prendono parte alle riunioni dei G.I.A. convocate dalle Prefetture di riferimento.

12 Introdotta dall'art. 30 del decreto legge 17 ottobre 2016, n. 189 costituita nell'ambito al Ministero dell'Interno e presieduta da un Prefetto, cura l'esecuzione delle attività finalizzate alla prevenzione e al contrasto delle infiltrazioni della criminalità organizzata nell'affidamento e nell'esecuzione dei contratti pubblici e di quelli privati che fruiscono di contribuzione pubblica per i lavori, i servizi e le forniture connessi agli interventi per la ricostruzione delle aree del centro Italia colpite dagli eventi sismici.

13 Vds. art. 8 D.L. 189/2016 e art. 9 D.L. 205/2016.

14 Organismi provinciali coordinati dalle Prefetture e composti dai rappresentanti territoriali delle Forze di Polizia e dei centri operativi della DIA, nonché, per il contrasto al fenomeno del lavoro nero e la vigilanza sulla sicurezza nei luoghi di lavoro, anche dai rappresentanti degli Ispettorati del lavoro e delle strutture periferiche del Ministero del Lavoro e dell'INPS.



10. Appalti pubblici

d. Accesso ai cantieri

L'ambito di applicazione della normativa antimafia come noto si estende anche nelle fasi successive alle gare d'appalto, ovvero a quelle delle esecuzioni dei relativi contratti. Gli accessi ai cantieri disposti dai Prefetti ai sensi dell'art. 93 del D.lgs. 6 settembre 2011 n. 159 rientrano tra gli accertamenti eseguiti dai *Gruppi Interforze* e costituiscono uno degli strumenti più incisivi per disvelare possibili infiltrazioni della criminalità organizzata nelle fasi esecutive per la realizzazione di un'opera pubblica.

In sintesi, il controllo si sostanzia nel verificare *in loco* le persone fisiche e giuridiche presenti, gli strumenti impiegati (mezzi e attrezzature) e la documentazione contrattuale generata tra stazioni appaltanti/aggiudicatari/eventuali terzi in subappalto. Il patrimonio informativo così acquisito viene trasmesso alle Prefetture competenti e da queste utilizzato per alimentare il Sistema Informatico Rilevazione Accessi ai Cantieri (S.I.R.A.C.) gestito dalla DIA.

I Prefetti, in base a quanto rilevato dalle Forze di Polizia nei cantieri, possono così intervenire anche nella fase esecutiva delle opere mediante l'adozione di eventuali provvedimenti antimafia interdittivi modificando anche la documentazione liberatoria precedentemente rilasciata. Tale strumento rappresenta pertanto un vero e proprio argine contro l'infiltrazione delle mafie fino alla completa realizzazione di un'opera pubblica.

Nella tabella sottostante vengono riepilogati gli accessi eseguiti dalla DIA che, nel primo semestre 2022, hanno interessato **42** cantieri con il controllo di **574** persone fisiche, **181** imprese e **414** mezzi.

RELAZIONE SEMESTRALE AL PARLAMENTO

Area	Regione intervento	Numero Accessi	Persone fisiche	Imprese	Mezzi
Nord	Valle d'Aosta	-	-	-	-
	Piemonte	-	-	-	-
	Trentino-Alto Adige	-	-	-	-
	Lombardia	3	115	35	89
	Veneto	-	-	-	-
	Friuli-Venezia Giulia	1	79	17	2
	Liguria	2	13	11	20
	Emilia Romagna	-	-	-	-
	TOTALE Nord	6	207	63	111
Centro	Toscana	1	3	1	8
	Umbria	2	24	8	6
	Marche	17	142	51	63
	Abruzzo	9	102	26	60
	Lazio	1	2	2	1
	Sardegna	-	-	-	-
	TOTALE Centro	30	273	88	138
Sud	Campania	3	72	24	142
	Molise	2	11	3	10
	Puglia	-	-	-	-
	Basilicata	-	-	-	-
	Calabria	-	-	-	-
	Sicilia	1	11	3	13
TOTALE Sud	6	94	30	165	
TOTALI		42	574	181	414

(Tabella riepilogativa degli accessi ai cantieri svolti nel I semestre 2022)

e. La documentazione antimafia

La documentazione antimafia trova la sua fonte normativa nel D.Lgs. 159/2011 “Codice Antimafia” che indica le tipologie, l'autorità competente al rilascio, gli effetti giuridici prodotti e i soggetti da sottoporre a verifica.

Secondo l'impianto legislativo la documentazione si concretizza nella *comunicazione antimafia* e nell'*informazione antimafia*. La prima ha validità sei mesi dalla data di rilascio e consiste nell'attestazione della sussistenza o meno di una delle cause di decadenza¹⁵, di sospensione o

15 Verifica della sussistenza di una delle misure di prevenzione personali previste dal Codice Antimafia, nonché di condanne penali con sentenza anche non definitiva di secondo grado per i delitti ex all'art. 51, co 3 bis c.p.p.



10. Appalti pubblici

di divieto di stipulare contratti con la pubblica amministrazione. L'altra è valida dodici mesi e contiene anche l'attestazione della sussistenza o meno di eventuali tentativi di infiltrazione mafiosa volti a condizionare le scelte e gli indirizzi dell'impresa oggetto dell'atto.

La documentazione antimafia, qualora favorevole, assume un indirizzo liberatorio alla parte interessata o, in caso contrario, riveste carattere interdittivo. In quest'ultimo caso, si concretizza in un provvedimento sfavorevole che ha anche natura cautelare. In termini generali con l'interdittiva si impedisce alle imprese interessate di stipulare contratti con la pubblica amministrazione in ossequio al principio costituzionale di assicurare il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione¹⁶. Nel contempo si concorre al mantenimento di un sano regime concorrenziale e alla difesa dell'ordine pubblico economico per garantire, proteggere e dirigere l'attività economica nazionale.

I procedimenti finora descritti riconoscono il ruolo centrale della *Banca Dati Nazionale unica della documentazione Antimafia (BDNA)* che permette agli addetti ai lavori "di avere una cognizione ad ampio spettro e aggiornata della posizione antimafia di una impresa"¹⁷, qualificandola come un imprescindibile strumento di prevenzione contro la contaminazione mafiosa dell'attività di impresa¹⁸.

La BDNA è ormai attiva dal 7 gennaio 2016¹⁹ ed è gestita dal Ministero dell'Interno – Dipartimento per le Politiche del personale dell'amministrazione civile e per le Risorse strumentali e finanziarie. Il database è alimentato dalle Prefetture ed è stato realizzato al fine di accelerare il rilascio delle comunicazioni ed informazioni antimafia liberatorie, in modalità automatica, ad amministrazioni pubbliche, enti pubblici ed aziende vigilate dallo Stato. La documentazione rilasciata dalla BDNA deve essere acquisita prima della stipula, dell'approvazione o dell'autorizzazione relativi a contratti o subcontratti connessi con lavori, servizi e forniture. Al fine di rendere celere il rilascio della documentazione liberatoria, la BDNA si avvale di collegamenti con altre numerose banche dati nazionali con le quali interagisce per il confronto e per la valorizzazione delle informazioni trattate.

In questo fondamentale ambito di prevenzione antimafia la DIA garantisce l'importante contributo al monitoraggio delle commesse e degli appalti mediante una rapida istruttoria delle richieste di verifiche antimafia inoltrate dalle Prefetture per vagliare tempestivamente l'assetto delle imprese interessate e la loro possibile infiltrazione mafiosa, senza intralciare

16 Art. 97 Cost.

17 Così il Consiglio di Stato nella sentenza 565 del 2017.

18 Così la Corte costituzionale nella sentenza 4 del 2018: "Non è perciò manifestamente irragionevole che (...) a fronte di un tentativo di infiltrazione mafiosa, il legislatore, rispetto agli elementi di allarme desunti dalla consultazione della banca dati, reagisca attraverso l'inibizione, sia delle attività contrattuali con la pubblica amministrazione, sia di quelle in senso lato autorizzatorie, prevedendo l'adozione di un'informazione antimafia interdittiva che produce gli effetti anche della comunicazione antimafia".

19 Il sistema informativo e la relativa infrastruttura tecnologica sono stati realizzati dall'Ufficio IV-Innovazione tecnologica per l'Amministrazione Generale entro i dodici mesi decorrenti dal Regolamento attuativo adottato con il D.P.C.M. 30 ottobre 2014, 193, che individua le modalità di funzionamento, accesso e consultazione (pubblicato sulla G.U. - Serie Generale - 4 del 7 gennaio 2015).

RELAZIONE SEMESTRALE AL PARLAMENTO

l'esecuzione delle opere. Tra l'altro e in ossequio all'art. 91 comma 7-bis del *Codice Antimafia* le Prefetture devono comunicare anche i provvedimenti emessi all'OCAP come detto istituito presso la DIA.

Al riguardo, si riporta la sottostante sintesi grafica dei provvedimenti antimafia, suddivisi per Regione, emessi dagli Uffici Territoriali del Governo²⁰ nel periodo di riferimento.



Il quadro normativo contenuto nel *Codice Antimafia* ha visto importanti novità con l'entrata in vigore, il 7 novembre 2021, del Decreto-Legge 6 novembre 2021, n. 152, coordinato con la Legge di conversione 29 dicembre 2021, n. 233, recante «Disposizioni urgenti per l'attuazione

²⁰ Comunicati all'Osservatorio Centrale Appalti Pubblici della DIA (OCAP), come previsto dall'art. 91, co. 7 bis, del Codice antimafia (D.Lgs. 159/2011).

10. Appalti pubblici

del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose». Il provvedimento contiene un intero titolo (Titolo IV) dedicato agli *Investimenti e rafforzamento del sistema di prevenzione antimafia* (artt.47-49) che ha integrato le disposizioni previste nel *Codice Antimafia*²¹. Una riforma che mira ad estendere il “modello partecipativo”, tipico del diritto processuale penale, anche alle procedure connesse ai controlli amministrativi di prevenzione antimafia prefettizi proprio in considerazione della particolare connotazione afflittiva dello specifico sistema sanzionatorio. Il legislatore, infatti, da una parte ha voluto inserire una sorta di “contraddittorio” nel procedimento prefettizio di rilascio dell’interdittiva antimafia con la possibilità per i soggetti sottoposti a verifica di produrre osservazioni difensive²², dall’altro ha inteso introdurre un nuovo istituto costruito su un modello di “prevenzione collaborativa” delle Istituzioni con gli stessi soggetti interessati da una possibile contaminazione mafiosa, qualora risulti solamente “occasionale”. Ciò con l’evidente finalità di ottenere un bilanciamento dei contrapposti interessi in gioco e arrivare ad un intervento correttivo in grado di tutelare l’interesse generale della collettività a mantenere l’ordine pubblico e nel contempo salvaguardare quello particolare del singolo al perseguimento delle finalità aziendali secondo le regole del libero mercato economico. È pacifico che, al fine di contrastare il fenomeno mafioso, è preminente tutelare l’interesse generale apponendo eventuali limitazioni al diritto della libertà economica del privato. Tuttavia l’adozione di un modello efficace di prevenzione delle infiltrazioni criminali nelle attività economiche deve sempre conciliarsi con la opposta esigenza di preservare, per quanto possibile, realtà produttive che, soprattutto nelle zone in cui esistono i fenomeni associativi criminali più eclatanti, rivestono un’importanza strategica proprio per le opportunità occupazionali che offrono e per la conseguente tenuta del sistema economico in quel contesto territoriale²³. La *ratio* della normativa più avanzata in materia non a caso tende alla salvaguardia delle imprese in una logica rivolta al loro reinserimento nel circuito dell’economia legale, una volta depurate dagli aspetti di illegalità e di interferenza con soggetti o gruppi criminali.

Il legislatore, quindi, nel solco di questi principi ha inteso diversificare con questa recente riforma gli strumenti di contrasto nella consapevolezza che, per porre un freno all’inquinamento dell’economia sana dovuto al condizionamento delle imprese da parte della criminalità

21 In particolare, il D.L. ha disposto (con l’art. 47) la modifica dell’art. 34-bis (Controllo giudiziario delle aziende), (con l’art. 48) l’integrazione delle norme relative al Procedimento di rilascio delle informazioni antimafia (incidendo sugli artt. 92, 93), (con l’art. 49) la previsione di Misure amministrative di prevenzione collaborativa applicabili in caso di agevolazione occasionale introducendo ex novo l’art. 94 bis.

22 Il Prefetto, se all’esito degli approfondimenti delle Forze di polizia ritenga sussistenti i presupposti per l’adozione dell’informazione interdittiva antimafia e che non vi siano ragioni di celerità del procedimento, dà comunicazione al soggetto interessato indicando gli elementi sintomatici dei tentativi di infiltrazione mafiosa. Con tale comunicazione è assegnato un termine non superiore ai venti giorni per presentare osservazioni scritte difensive ed evitare l’adozione dell’interdittiva antimafia. La procedura del contraddittorio si conclude entro sessanta giorni dalla data di ricezione della comunicazione.

23 Diverse decisioni giurisprudenziali avevano già più volte evidenziato che l’esigenza di contrastare i tentativi di infiltrazione mafiosa nel modo più efficace non può escludere che le determinazioni prefettizie – pur se espressione di un’ampia discrezionalità – debbano essere assoggettate al sindacato giurisdizionale per una valutazione del profilo della logicità e dell’accertamento dei fatti rilevanti.

RELAZIONE SEMESTRALE AL PARLAMENTO

organizzata, occorre disporre di un sistema di prevenzione che offra modelli di intervento capaci di graduare l'azione d'intervento in base all'effettiva esposizione di rischio, avendo il giusto riguardo, come detto, per le regole di libero mercato e per gli aspetti occupazionali.

Nel dettaglio, l'art. 94 bis del D.Lgs 159/11, introdotto dalla citata riforma, consente al Prefetto di prescrivere all'azienda l'osservazione di alcune "misure amministrative di prevenzione collaborativa", ossia specifiche prescrizioni²⁴, in luogo dell'adozione di provvedimenti amministrativi senz'altro più afflittivi²⁵, qualora accerti che la contaminazione mafiosa sia "occasionale". Si tratta di un provvedimento amministrativo temporaneo della durata che va da un minimo di 6 a un massimo di 12 mesi, preordinato al rilascio del provvedimento antimafia che potrà essere adottato in senso favorevole alla parte e, dunque, *liberatorio* solo qualora, allo spirare del termine fissato, sulla base delle analisi formulate dal gruppo interforze emerga il "venir meno dell'agevolazione occasionale e l'assenza di altri tentativi di infiltrazione mafiosa". Ove questa condizione non fosse soddisfatta il Prefetto emetterà un provvedimento interdittivo.

Le "misure amministrative di prevenzione collaborativa" sono annotate in un'apposita sezione della menzionata banca dati nazionale unica per la documentazione antimafia (BDNA), 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.

In sintesi si può affermare che lo scopo di tali misure di prevenzione antimafia è quello terapeutico volto al recupero di realtà economiche che, seppure incise da tentativi di infiltrazione mafiosa, manifestino un grado di autonomia gestionale dalle consorterie criminali sufficiente a consentire un intervento correttivo volto alla bonifica programmatica delle posizioni critiche. Laddove il percorso di recupero aziendale non risulti fruttuoso ovvero appaia irrimediabilmente compromesso sin dall'avvio delle verifiche antimafia, l'autorità prefettizia dovrà disporre del più incisivo provvedimento interdittivo.

Al riguardo, si riporta la tabella riferita al semestre in esame del numero complessivo dei provvedimenti interdittivi emanati suddiviso per Regione e con il raffronto con il corrispondente semestre del 2021.

24 Ad esempio adottare misure organizzative atte a rimuovere e prevenire le cause di agevolazione occasionale, comunicare al gruppo interforze istituito presso la prefettura, entro quindici giorni dal loro compimento, gli atti di disposizione, di acquisto o di pagamento effettuati e ricevuti, gli incarichi professionali conferiti, di amministrazione o di gestione fiduciaria ricevuti, utilizzare un conto corrente dedicato per gli atti di pagamento e riscossione nonché per i finanziamenti.

25 Prima dell'adozione delle misure, il Prefetto è chiamato a valutare, per il quinquennio precedente, la sussistenza di pregressi provvedimenti che dispongono l'amministrazione giudiziaria (ex art. 34) o il controllo giudiziario (ex art.34 bis).



10. Appalti pubblici

NUMERO DEI PROVVEDIMENTI INTERDITTIVI EMANATI DALLE AUTORITÀ PREFETTIZIE		
Regione	I semestre 2021	I semestre 2022
Valle d'Aosta	3	1
Piemonte	11	19
Trentino Alto Adige	1	1
Lombardia	31	13
Veneto	3	9
Friuli Venezia Giulia	1	2
Liguria	4	3
Emilia Romagna	55	73
Toscana	13	11
Umbria	3	-
Marche	1	3
Abruzzo	2	5
Lazio	4	1
Sardegna	-	4
Campania	65	27
Molise	-	-
Puglia	34	19
Basilicata	6	12
Calabria	73	42
Sicilia	63	44
TOTALE	373	289

f. Partecipazione ad Organismi Interministeriali

La DIA partecipa in via permanente e con un proprio rappresentante al Comitato di Coordinamento per l'Alta Sorveglianza delle Infrastrutture e degli Insediamenti Prioritari (CCASIIP)²⁶ ed è inserita nel sistema di "Monitoraggio finanziario delle Grandi Opere" (M.G.O.)²⁷.

26 Il Comitato è composto da rappresentanti del Ministero dell'Interno, del Dipartimento per la Programmazione Economica della Presidenza del Consiglio dei Ministri, del Ministero della Giustizia, del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, oltre a componenti dell'Autorità Nazionale Anticorruzione, della Direzione Nazionale Antimafia e della Direzione Investigativa Antimafia.

27 Il M.G.O. rappresenta la prosecuzione operativa della sperimentazione denominata "progetto C.A.P.A.C.I." - "Creation of Automated Procedures Against Criminal Infiltration in public contracts" - a cui la DIA ha fattivamente collaborato sia nella fase di realizzazione informatica della procedura sia in quella di divulgazione ai partner europei. Il monitoraggio dei flussi finanziari delle grandi opere, previsto dapprima dall'articolo 176 del "Codice degli Appalti" per le Grandi Opere è stato poi esteso, ai sensi dell'art. 36, comma 3, del decreto-legge 90/2014, convertito dalla legge 14/2014, a tutti i lavori relativi a infrastrutture strategiche e insediamenti produttivi.

RELAZIONE SEMESTRALE AL PARLAMENTO

Proprio su proposta del CCASIIP, il Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE) con la delibera 15/2015 ha reso obbligatorio il c.d. *monitoraggio finanziario* per tutte le infrastrutture strategiche ed insediamenti produttivi con l'applicazione di prescrizioni rivolte tra l'altro a tutti i soggetti della filiera i quali, a qualunque titolo, intervengono nel ciclo di progettazione e realizzazione dell'opera e quindi non limitate al solo contraente generale o al concessionario.

Il predetto monitoraggio consiste nel controllo dei flussi finanziari mediante una stringente tracciabilità che consente di processare in via automatica tutti i movimenti di denaro intercorrenti fra le imprese grazie all'utilizzo del Codice Unico di Progetto²⁸.

Per la verifica della corretta attuazione delle citate procedure operative è stato istituito un Gruppo di Lavoro presso il *Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica della Presidenza del Consiglio dei Ministri* (DIPE). Si tratta, in estrema sintesi, di una struttura di supporto al menzionato CIPE costituita da rappresentanti del DIPE che dirige i lavori del Gruppo, della DIA, della Segreteria tecnica del CCASIIP, dell'ABI, del Consorzio CBI dell'ABI e dei gestori informatici della banca dati.

28 Ai sensi della legge n. 3/2003 deve contrassegnare ogni progetto di investimento pubblico. Il codice accompagna ciascun progetto dal momento in cui il soggetto responsabile decide la sua realizzazione fino al completamento dello stesso e rimane nella banca dati del Sistema anche dopo la chiusura del progetto.

