GUARDIA DI FINANZA - 27 March 2023

1. **Qual è, dal punto di vista operativo, il suo giudizio sulla riforma della giustizia penale per quanto riguarda la lotta alla corruzione, nonché sugli emendamenti annunciati al codice penale? Avrebbe informazioni su eventuali ulteriori sviluppi legislativi o politici che potrebbero influenzare, sempre dal suo punto di vista, l'efficacia delle indagini sui reati di corruzione?**

La cd. **"*Riforma Cartabia*" (d.lgs. 150/2022)**, in vigore il 30 dicembre 2022, è intervenuta su circa 100 articoli del c.p.p. e decine di articoli del c.p., con l'obiettivo dichiarato di ridurre la durata media dei processi (del 25% entro il 2026, fissato nel PNRR) e di rafforzare il diritto costituzionale di imputati e vittime alla ragionevole durata dei processi.
Le innovazioni e modifiche riguardano, complessivamente, la procedura penale, il sistema sanzionatorio e la giustizia riparativa. Per i reati di **corruzione**, al pari di altri più gravi delitti, è stata però **esclusa la non punibilità** per particolare tenuità del fatto, che invece può applicarsi alla generalità dei reati puniti con pena detentiva non inferiore, nel minimo, a 2 anni. Il riformato istituto della **prescrizione**, prima interrotta (ora non più) dopo il primo grado di giudizio, porterà, inoltre, a tempistiche di definizione dei processi più certe, ma anche più ristrette.
Sul piano operativo, è perciò necessario concentrare i maggiori sforzi su fenomeni che, in base ai concreti elementi probatori acquisibili, portino a una celere definizione dei processi.
Sull'efficacia delle indagini, potrebbero rilevare le modifiche, di cui si discute, in materia di **intercettazioni** di conversazioni telefoniche/telematiche e l'eventuale abrogazione di reati "*spia*" o collegati alla corruzione, come ad esempio l'**abuso d'ufficio** (ex art. 323 c.p.).

2. **Qual è la sua valutazione del livello di cooperazione, per il 2022-23, tra gli organi competenti coinvolti nella lotta alla corruzione (tra cui le forze di polizia, la Procura della Repubblica, l'UIF, le autorità fiscali e coloro che detengono i relativi registri (banche dati, n.d.r.) sulle movimentazioni dei flussi finanziari illeciti o per eseguire indagini sugli illeciti arricchimenti, ecc.)?**

Le riforme avviate con la legge 190/2012 (e proseguite con i successivi decreti attuativi e norme di modifica) hanno introdotto un sistema organico di regole di "*prevenzione*" della corruzione, che ha assestato il fulcro della cooperazione tra entità preposte al contrasto del fenomeno (prima essenzialmente imperniato sulla collaborazione, in chiave repressiva, tra Autorità Giudiziarie e Fiscali e Forze di Polizia) sulla condivisione di obiettivi e informazioni tra un maggior numero di Autorità e attori istituzionali, quali l'ANAC, il Dipartimento della Funzione Pubblica, l'UIF, i RPCT delle amministrazioni pubbliche, ecc.
Nel 2022-2023, un **rinnovato impulso** nella cooperazione per la lotta alla corruzione è arrivato dalle misure di attuazione del PNRR, che, da un alto, hanno semplificato alcuni adempimenti per consentire la tempestiva messa in pratica degli interventi previsti e, dall'altro, hanno rafforzato la platea di **soggetti istituzionali chiamati a collaborare**, con l'istituzione di appositi organi e figure (Servizio Centrale per il PNRR, Unità di Missione presso la Ragioneria Generale dello Stato – MEF, Amministrazioni Centrali titolari di interventi, Soggetti Attuatori Pubblici e Privati).
Inoltre, sono stati previsti specifici **sistemi informativi** idonei a garantire un corretto utilizzo dei fondi PNRR e il tracciamento delle relative movimentazioni finanziarie e l'interrelazione con altri sistemi già esistenti, tra cui si citano: "*Re.Gi.S.*" (monitoraggio, rendicontazione e controllo delle misure e dei progetti finanziati con il PNRR); "*ARACHNE – Anti-fraud IT System*" (strumento di analisi dei potenziali rischi di frode in ordine ai progetti finanziati con il PNRR, ai beneficiari, soggetti attuatori, contraenti e contratti stipulati); "*BORIS – Beneficial Ownership Registers Interconnection*" (interconnessione dei Registri dei Titolari Effettivi di

società, trust e altri istituti giuridici dei Paesi UE); "*Open-BDAP*" (Banca Dati delle Pubbliche Amministrazioni); "*BDNCP*" (Banca Dati Contratti Pubblici dell'ANAC); ecc.
La prevista **condivisione** di informazioni sulla spesa pubblica e l'**accesso** a tali banche dati da parte degli Organi investigativi (come, ad esempio, Re.Gi.S. per la G. di F.) consentirà interventi più tempestivi, per intercettare movimentazioni finanziarie anomale (anche grazie all'utilizzo delle S.O.S. elaborate dall'UIF e dal NSPV) e indagare su illeciti arricchimenti.

3. **Considerando che una delle raccomandazioni contenute nella relazione 2022 sullo Stato di Diritto era quella di proseguire con le efficaci operazioni dei servizi di polizia e delle procure nel contrasto della corruzione ad alto livello, anche rafforzando la digitalizzazione e l'interconnessione delle banche dati, in che misura sarebbero ancora, eventualmente, necessari per una maggiore specializzazione della polizia per essere in una posizione migliore al fine di rilevare e indagare sulla corruzione (ad esempio in vista di indagini finanziarie, comunicazioni crittografate, criptovalute o altro)?**

Nella strategia operativa attuata dal Corpo a tutela della spesa pubblica, è importante il monitoraggio dei flussi finanziari sospetti, l'individuazione degli aventi diritto effettivo e l'indagine patrimoniale, al fine di contrastare l'evasione fiscale e il riciclaggio, in quanto questi rappresentano le principali cause di distorsioni nella concorrenza e nel mercato, oltre a condotte spesso riconducibili alla frode ai danni delle risorse pubbliche e alla corruzione.
L'esperienza operativa dimostra che uno degli elementi centrali di ogni azione di contrasto alla criminalità economica passa attraverso l'analisi dei movimenti di denaro, effettuata attraverso la tracciabilità dei flussi finanziari e attraverso mirate indagini economico-finanziarie.
L'obiettivo è quello di intercettare l'ingresso illecito di capitali nel settore produttivo e, più in generale, le operazioni di riciclaggio, che sono agevolate dalla disponibilità di piattaforme informatiche e applicazioni online che assicurano rapidità nelle transazioni e anonimato degli autori. In tale contesto, grande attenzione è riservata ai mezzi di pagamento, anche in considerazione della crescente diffusione delle criptovalute e del rischio del loro utilizzo da parte di organizzazioni criminali, soprattutto di matrice mafiosa, per riciclare i proventi delle loro attività.
In particolare nella tutela della spesa pubblica, rivestono un'importanza assoluta gli strumenti informatici operativi, utili ad orientare la selezione degli obiettivi, a dirigere le indagini e a corroborare il quadro probatorio. In quest'ottica, il Corpo ha investito notevoli risorse nello sviluppo e nel miglioramento delle tecnologie informatiche.
Pertanto, sono stati sottoscritti specifici accordi protocollari con enti di diritto pubblico e società partecipate che gestiscono risorse finanziarie, nei quali è specificatamente prevista la condivisione delle informazioni nonché l'accesso alle rispettive banche dati, al fine di acquisire elementi ritenuti utili alla prevenzione, ricerca e repressione delle violazioni economico-finanziarie.
La capacità di sfruttare le potenzialità delle suddette applicazioni informatiche è, infatti, condizione essenziale per indirizzare le indagini su soggetti ad alto profilo di rischio e ridurre la portata dei fenomeni illeciti più gravi.
In tale quadro assume particolare rilievo il rapporto di proficua collaborazione in essere con l'Autorità Nazionale Anticorruzione, soprattutto nell'ambito della vigilanza sul settore degli appalti pubblici.
Tale rapporto è definito anche dal protocollo d'intesa rinnovato nell'ottobre 2021 che, tra l'altro, prevede uno specifico scambio di dati e informazioni che alimentano l'applicazione del Corpo denominata Mo.Co.P. (Monitoraggio dei Contratti Pubblici).

Si tratta di uno strumento informatico operativo volto a rafforzare l'azione di contrasto ai reati in materia di appalti pubblici, strutturato sull'integrazione delle informazioni acquisite da fonti esterne e di quelle reperibili dagli archivi informatici in uso al Corpo.

4. Anche in relazione alla summenzionata raccomandazione, dal suo punto di vista, quali sono state le sfide nell'indagare, perseguire e giudicare la corruzione nel 2022-23, compresa la corruzione ad alto livello?

Nel contesto attuale, l'attenzione della comunità e delle istituzioni, nazionali ed europee, è rivolta alla necessità di assicurare la piena attuazione, in un quadro di assoluta legalità, dei progetti e degli investimenti del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, la cui complessiva dotazione supera i 235 miliardi.
In questo quadro, l'azione della Guardia di Finanza, quale corpo di polizia economico-finanziaria, assume primaria importanza nell'ambito delle iniziative di rilancio dell'economia, scongiurando un indebito utilizzo delle ingenti risorse economiche poste in essere.
Il D.L. 77/2021 ha delineato un articolato sistema di governance per la realizzazione degli obiettivi del Piano, costruendo una articolata strategia di presidio all'interno della quale al Corpo è stato attribuito un ruolo di assoluto rilievo.
Le attività dei Dipartimenti mirano ad assicurare un concreto ed effettivo presidio di legalità per l'attuazione del PNRR, attraverso la sua proiezione investigativa e internazionale, al fine di:

- vigilare sulla corretta devoluzione e utilizzazione delle risorse, destinate e trasferite alle imprese e ai cittadini, anche attraverso il riconoscimento di crediti d'imposta, nonché agli esecutori ed esecutori degli investimenti;
- rafforzare i presidi antifrode e anticorruzione previsti nel complessivo sistema di governance;
- evitare che le organizzazioni criminali, anche di tipo mafioso, eventualmente sfruttando capitali illecitamente accumulati, perseguano strategie di infiltrazione nel tessuto economico per accaparrarsi risorse legate al PNRR.

5. Dal suo punto di vista, in che misura la criminalità organizzata ha utilizzato la corruzione per facilitare o consentire altri crimini nel 2022-23? Ci sono tendenze? Come valuta il rischio e il livello di infiltrazione nella sfera economica e politica della criminalità organizzata?

La più recente analisi sui fenomeni delittuosi connessi alla criminalità organizzata evidenzia una crescente propensione imprenditoriale da parte delle organizzazioni criminali di tipo mafioso, i cui tentativi di infiltrazione all'interno della rete produttiva appaiono finalisticamente orientati alla massimizzazione della capacità di reinvestimento dei proventi illeciti all'interno dell'economia legale.
Le ultime evidenze investigative individuano quali strumenti privilegiati di infiltrazione delle consorterie criminali all'interno del tessuto socio-economico la corruttela, il riciclaggio dei proventi illeciti, l'intimidazione ambientale, la corruzione elettorale e le collusioni che ne derivano.
Accanto alle tradizionali attività illecite che caratterizzano l'agire delle organizzazioni criminali, quali ad esempio l'usura, l'estorsione ed il narcotraffico, l'attuale contesto risulta sempre più caratterizzato dall'emersione di nuove frontiere di investimento dei capitali illeciti accumulati, talora agevolata da transitorie fasi di congiuntura economica negativa.

L'indebolimento dell'economia legale, determinato in parte anche dagli effetti scaturiti dalle misure di contenimento resesi necessarie per contrastare la diffusione epidemiologica del Covid-19, ha certamente favorito ed accentuato l'infiltrazione delle consorterie criminali nei settori che più hanno risentito degli effetti prodotti dalle misure di contenimento varate dagli apparati di Governo, offrendo ai sodalizi criminali l'opportunità di sfruttare l'ingente disponibilità di risorse economiche che li contraddistingue[1].
Emerge dunque il possesso di un'elevata duttilità e capacità rigenerativa, che consente alle associazioni di tipo mafioso di assumere formule organizzative e modelli di azione complessi ed eterogenei[2].
Tuttavia, il grado di pervasività del fenomeno in un determinato contesto è certamente condizionato dal tasso di vulnerabilità dei centri di competenza istituzionali a qualsiasi titolo preposti all'esercizio della pubblica funzione, la cui condotta collusiva non solo è motivo di inefficienza in termini di amministrazione della *res publica*, ma di fatto indebolisce enti e strumenti posti a presidio della legalità economica oltre che sociale.
I dati attualmente disponibili evidenziano che gli Enti locali complessivamente coinvolti nella procedura di verifica per infiltrazioni della criminalità organizzata sono stati fino ad oggi 317, di cui 281 effettivamente sciolti[3].
Significativo in tal senso appare anche il numero di atti intimidatori rivolti nei confronti di pubblici amministratori nel primo semestre del 2022, complessivamente ammontante a 300 episodi[4].
L'ultimo rapporto pubblicato da *Transparency International*, che compara i Paesi in base al livello di corruzione percepita nel settore pubblico attraverso l'indice di percezione della corruzione (CPI), conferma comunque per l'Italia un *trend* positivo, collocandola al 41° posto nella classifica generale ovvero al 17° posto tra i 27 Paesi membri dell'Unione Europea.

6. Per il 2022-23, quali sono stati i principali settori più colpiti dalla corruzione, sia a livello nazionale che locale?

La complessità delle dinamiche mediante le quali la corruttela si manifesta in concreto ovvero la pluralità dei reati che si considerano espressivi di atti corruttivi e delle parti tra le quali si realizza il *pactum sceleris,* rappresentano fattori che rendono poco agevole circoscrivere gli ambiti di estrinsecazione in concreto del fenomeno corruttivo.
Gli elementi informativi traibili dalla più recente esperienza investigativa non fanno registrare sostanziali mutamenti riguardanti le aree di interesse e le metodologie operative proprie delle organizzazioni criminali[5].
Il mercato dei contratti pubblici rappresenta per le consorterie criminali una delle principali frontiere di investimento dei capitali illeciti, offrendo significative opportunità di reimpiego dei medesimi all'interno dei circuiti dell'economia legale ed il successivo radicamento capillare all'interno del tessuto socio-economico.
Tra i settori maggiormente esposti al rischio di infiltrazione si annoverano sicuramente l'edilizia, con particolare attenzione verso le attività inerenti al movimento terra e/o estrattive nonché nei confronti delle lavorazioni connesse ai bonus edilizi in tema energetico di recente

[1] Cfr. Banca d'Italia, "*Questioni di Economia e Finanza – La criminalità organizzata in Italia: un'analisi economica*", pag.18.
[2] Vgs. Commissione Parlamentare d'inchiesta, 30 ottobre 2019.
[3] Dal 1991 al 17 febbraio 2023 sono stati emanati nel complesso 628 decreti ex art. 143 del Testo Unico sugli Enti locali, dei quali 251 di proroga di precedenti provvedimenti; su 377 decreti di scioglimento, 24 sono stati annullati dai giudici amministrativi.
[4] Cfr. Intervento del Procuratore Generale Luigi Salvato nell'Assemblea Generale della Corte sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2022, 26 gennaio 2023.
[5] Cfr. Relazione Direzione Investigativa Antimafia (DIA), secondo semestre 2021.

introduzione, le attività ed i servizi relativi al settore sanitario, i servizi ambientali connessi all'intero ciclo dei rifiuti (come ad esempio il trasporto e lo smaltimento a discarica), le prestazioni di servizio afferenti al settore della ristorazione.
Le dinamiche potenzialmente in grado di agevolare l'insediamento delle consorterie criminali nei diversi segmenti del mercato pubblico sono molteplici ed eterogenee in termini di effettiva estrinsecazione, ricomprendendo, a titolo puramente esemplificativo, il subentro in fase esecutiva di imprese affiliate sprovviste dei requisiti per partecipare alla procedura di affidamento di una commessa pubblica, il ricorso alla rotazione illecita tramite affidamenti ad operatori economici direttamente o indirettamente riconducibili a gruppi criminali, ovvero mediante la costituzione e/o incorporazione di imprese apparentemente regolari, gestite da prestanomi o comunque controllate dalle prime[6].
Nel quinquennio 2017-2021 (ultima rilevazione disponibile risalente allo scorso ottobre 2022), gli illeciti accertati contro la spesa pubblica valgono da soli circa 34 miliardi, per una media di 7 miliardi l'anno.
I soggetti coinvolti e denunciati sono 114.381.
Il peso specifico degli episodi di corruzione rilevati ammonta, in termini monetari, a circa 12,1 miliardi di euro ed i soggetti coinvolti e denunciati contano circa 18.952 unità.
Allo stesso tempo, sempre nel quinquennio di riferimento, la Guardia di Finanza ha potuto accertare frodi pari a 19,4 miliardi per responsabilità amministrativa per danno erariale, contestata a ben 27.296 dipendenti pubblici.
Nello stesso lasso di tempo, sono state scoperte frodi sui fondi strutturali e sugli incentivi alle imprese per un valore complessivo di 1,3 miliardi a cui si devono aggiungere anche i 235,2 milioni di frodi accertate su erogazioni varate a partire dal 2020, come finanziamenti assistiti da garanzia (213,1 milioni) e i contributi a fondo perduto per il Covid (22 milioni) erogati in particolare in favore di partite Iva.
Non sfuggono poi gli illeciti in campo sanitario - ticket ivi incluso - per 361,5 milioni, in ambito previdenziale (211,3 milioni) e per prestazioni sociali varie per un importo di 303 milioni di euro.
Tra gli importi più rilevanti, la frode di 512,8 milioni in Fondi strutturali spese dirette, 807,3 milioni di incentivi alle imprese e altre uscite nazionali e locali mentre la corruzione in sé e per sé vale da sola 1.027,6 milioni[7].

7. Nel 2022-23, in che misura la Guardia di Finanza ha beneficiato nel suo lavoro di analisi criminale sulla corruzione?

L'acquisizione e la successiva elaborazione di elementi di conoscenza derivanti dal contesto esterno di riferimento è quanto mai primaria ai fini dell'individuazione delle tendenze dei fenomeni economico-finanziari che caratterizzano l'attuale contesto socio-economico, presupponendo ciò una fattiva interazione tra le Forze di Polizia, da realizzarsi attraverso il coordinamento informativo ed operativo dei diversi centri di competenza.
L'ampio patrimonio informativo a disposizione del Corpo suggerisce, anzitutto, di individuare, uniformare ed ottimizzare i dati a disposizione, al fine di definire i principali fattori di rischio - fondati su presupposti normativi o esperienziali - in base ai quali estrapolare le entità da cui partire per svolgere gli ulteriori approfondimenti investigativi.

---

[6] Cfr. Giovanna Montanaro, "*Infrastrutture e infiltrazioni mafiose*", in "*Rilancio delle infrastrutture di trasporto*", Fondazione Filippo Caracciolo, Centro Studi, Tipografia Iannetta, pag.169.
[7] https://www.agi.it/cronaca/news/2022-12-10/corruzione-frodi-italia-numeri-gdf-19129831/?utm_source=pocket_reader.

Un esempio, al riguardo, è rappresentato dalle funzionalità della piattaforma "Dorsale Informatica", che tra l'altro consentono, secondo il principio del *one shot input*, di acquisire tutte le risultanze presenti nelle banche dati federate.
Tale strumento permette, infatti, di corredare in modo sistematico i più rilevanti archivi operativi nella titolarità del Corpo con appositi rilevatori del rischio di facile interpretazione nonché di sviluppare metodologie finalizzate all'ottimizzazione delle interrogazioni massive da cui trarre *input* operativi di immediata attuazione.
Gli strumenti di *business intelligence* di ultima generazione attualmente a disposizione, unitamente alla valorizzazione dell'esperienza investigativa maturata dal Corpo negli anni, hanno permesso di intensificare l'azione di contrasto alle manifestazioni illecite tipiche della corruzione, registrando un incremento significativo del valore delle condotte corruttive attenzionate, passando da 19.326.981 di euro (annualità 2020) a 107.822.376 di euro (annualità 2021)[8].
Analogamente, si è constatato nello stesso arco temporale un aumento esponenziale delle fattispecie concussive oggetto di indagine, ovvero da 4.632.493 di euro si è raggiunta la soglia dei 20.569.777 di euro.

8. Nel 2022-23, in che misura la Guardia di Finanza ha utilizzato le segnalazioni di whistleblower (di cittadini, dipendenti, organizzazioni della società civile, giornalisti) nel proprio lavoro?

La Guardia di Finanza dispone al proprio interno di un'articolata struttura di intelligence che da decenni ricerca, raccoglie, valuta e analizza informazioni provenienti da varie fonti anche da whistleblower.
Sebbene le informazioni non abbiano una base legale per la loro direzione diretta nei procedimenti anti-corruzione, spesso sono uno spunto prezioso per la direzione dell'attività investigativa.

9. Nel 2022-23, in che misura i pagamenti RRP (Recommended Retail Price - prezzo di vendita consigliato) hanno avuto effetti sulla lotta alla corruzione, anche sugli appalti pubblici?

I prezzi di riferimento rappresentano vincoli di prezzo massimo alle condizioni di efficienza "normale" (assicurano cioè la corretta qualità del servizio prevista dai contratti e il margine di remunerazione di mercato all'impresa appaltatrice), al di sotto dei quali dovrebbe pertanto posizionarsi il prezzo effettivamente corrisposto per l'acquisizione di un determinato bene o servizio.
Il contrasto alla corruzione mediante la predeterminazione di soglie di prezzo vincolanti per le stazioni appaltanti può determinarsi in duplice maniera:

- in primo luogo, direttamente, limitando l'eccesso di remunerazione per l'impresa, ossia la rendita che è il principale incentivo alla corruzione;
- in secondo luogo, indirettamente, favorendo la trasparenza e l'*accountability*, la cui efficacia sono spesso minate dalla complessità e dall'eterogeneità insita, in particolare, nei contratti relativi ai servizi complessi, tra i quali rientrano, ad esempio, quelli di pulizia, ristorazione, lavanderia.

[8] Dato fornito dal Comando Generale relativamente al Piano operativo n. 30 "Anticorruzione" per le annualità 2019-2021.

È noto, infatti, come la carenza di *accountability* e di trasparenza dell'azione amministrativa favorisca sia l'inefficienza delle politiche di acquisto, sia la corruzione.
Quest'ultima è inoltre collegata all'eccesso di discrezionalità di cui può godere il funzionario pubblico preposto all'azione amministrativa, soprattutto quando questo viene valutato non in base ai risultati concreti raggiunti dal suo operato, ma sul rispetto di astratte regole procedurali.
Altro importante fattore che favorisce la corruzione è la presenza di un'elevata convenienza per il corruttore: quanto più elevata è la rendita derivante dalla corruzione, tanto più alta è infatti la propensione a corrompere il funzionario pubblico.
L'interattività di tale processo è in grado di innestare potenzialmente un "circolo virtuoso", dacché le stazioni appaltanti e il singolo funzionario pubblico responsabile della gara, preliminarmente al "disegno" e allo svolgimento della stessa, saranno ben consapevoli di essere sottoposti al vaglio degli organi di controllo e dell'opinione pubblica in relazione alla *performance* dell'appalto e ciò costituisce un concreto incentivo ad operare in modo efficiente e/o uno strumento di persuasione in chiave di potenziale riduzione di condotte corruttive.
In taluni segmenti della spesa pubblica, come ad esempio quello sanitario, i prezzi di riferimento sono stati introdotti anche come misura di *spending review*, avendo valenza regolatoria finalizzata alla riduzione delle risorse pubbliche destinate all'acquisto di beni e di servizi di settore.