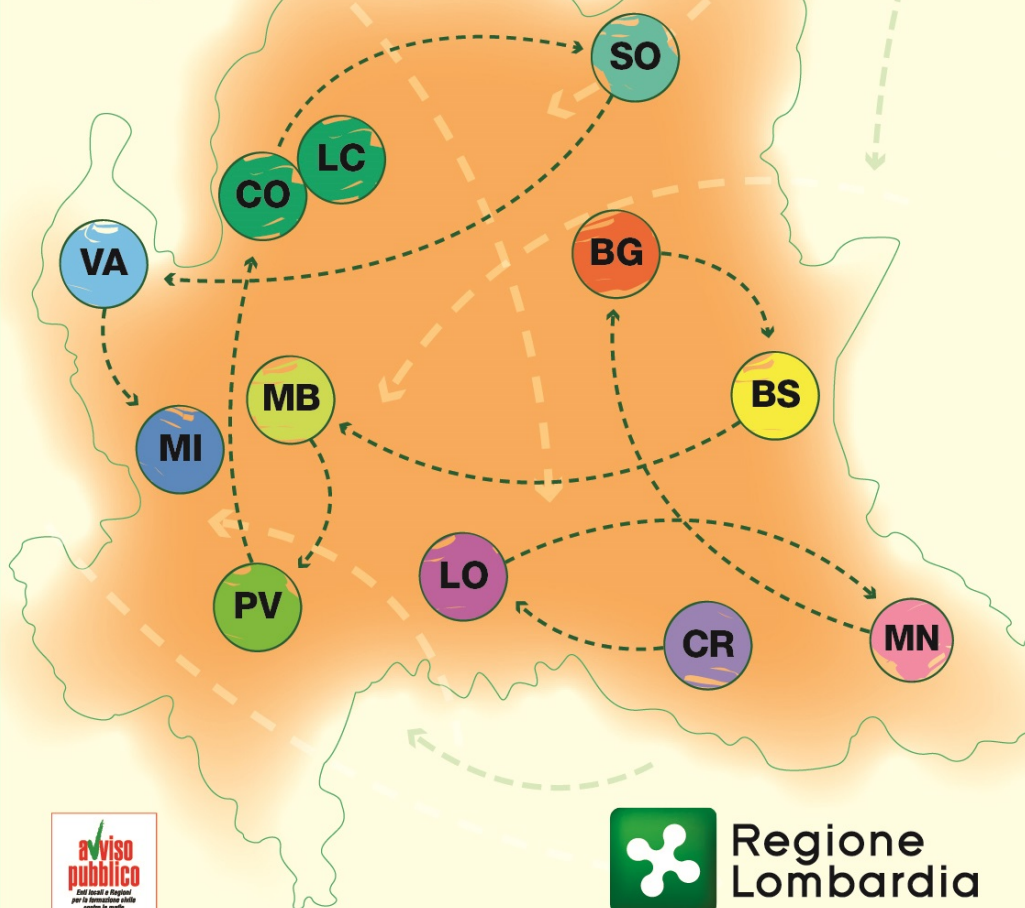


# PERCORSI DI FORMAZIONE E CONOSCENZA CONTRO **MAFIA E CORRUZIONE**

Cremona • Lodi • Mantova • Bergamo • Brescia • Monza •  
Pavia • Como e Lecco • Sondrio • Varese • Milano

**DA MARZO A LUGLIO 2019**



**Regione  
Lombardia**

# PERCORSI DI FORMAZIONE E CONOSCENZA CONTRO MAFIA E CORRUZIONE

**Progetto finanziato da Regione Lombardia e realizzato in collaborazione con “Avviso Pubblico – Enti Locali e Regioni per la formazione civile contro le mafie”**

Il progetto “PERCORSI DI FORMAZIONE CONTRO MAFIE E CORRUZIONE” nasce dalla volontà di Regione Lombardia di porre i temi del contrasto alle mafie ed alla corruzione al centro di una riflessione che coinvolga tutto il territorio regionale, dialogando con i cittadini, le categorie economiche e produttive, le realtà associative e, soprattutto, ponendo attenzione alle realtà istituzionali ed amministrative, locali e regionali, in una cornice progettuale che evidenzia e valorizza la necessità di “fare” e “costruire” reti di fronte a fenomeni tanto complessi.

Dentro questo orizzonte di senso nasce la collaborazione con l’associazione Avviso Pubblico, associazione di cui la Regione Lombardia è socia, insieme ad altre 10 Regioni ed oltre 400 Enti Locali in tutto il paese, e che dalla sua nascita sperimenta forme di prevenzione ai fenomeni corruttivi e mafiose, cercando di rinforzare cultura e strumenti dentro le Amministrazioni Pubbliche.

## **FINALITÀ del PERCORSO**

Sviluppare iniziative di informazione, conoscenza formazione e scambio di buone prassi amministrative, volte a diffondere la cultura dell’etica pubblica e a far maturare sensibilità rispetto alla prevenzione e al contrasto alle mafie e alla corruzione e di ogni altro reato connesso alle attività illecite e criminose.

## **OBIETTIVI del PERCORSO**

- diffondere una corretta conoscenza ed una conseguente consapevolezza dei rischi e dei pericoli dei fenomeni della corruzione e delle infiltrazioni mafiose sui territori del Nord Italia;
- offrire strumenti interpretativi e di azione concreta nella logica della prevenzione e del contrasto, anche avvalendosi di buone prassi amministrative già sperimentate;
- restituire senso di responsabilità e di “possibilità di azione” a tutti i cittadini ed in particolare agli uomini ed alle donne che operano nelle amministrazioni pubbliche;
- favorire la costruzione, il sostegno e l’implementazione di reti sociali capaci di contrastare i fenomeni citati anche attraverso la condivisione di buone pratiche amministrative.

## **ORGANIZZAZIONE del PERCORSO**

Il percorso prevede la realizzazione di 2 momenti formativi in ciascuna delle Province del territorio Lombardo (fatti salvi i territori del Comasco e del Lecchese i cui eventi copriranno entrambe le aree provinciali) per un totale di 22 eventi formativi.

In ciascuna area territoriale si realizzeranno un intervento serale, di carattere generale, ed un intervento mattutino, di carattere specialistico, destinati ad approfondire aspetti differenti dei fenomeni corruttivi e mafiosi, del loro impatto sulla vita delle comunità e locali e delle Amministrazioni pubbliche, delle possibili azioni di contrasto (a titolo di esempio si cita il tema delle Ecomafie, quello dei Beni Confiscati, degli appalti e dei contratti pubblici...).

All’interno della stessa area, invece, gli interventi mattutini e serali verteranno sulla medesima tematica, anche se affrontata a partire da elementi di approfondimento differenti, selezionati a partire dai destinatari presenti in aula.

## DESTINATARI

- gli incontri serali (19.30-22.30) saranno rivolti, prioritariamente, a cittadini, amministratori locali, rappresentanti del mondo delle professioni e delle associazioni di categoria, del volontariato, della scuola, e di tutte quelle realtà che svolgono attività di carattere sociale sui temi del contrasto alle infiltrazioni mafiose ed alla corruzione;
- gli incontri mattutini saranno rivolti, prioritariamente ai dipendenti di Regione Lombardia (coinvolgendo tutti gli Uffici Territoriali Regionali) e degli Enti del Sistema Regionale locale (ad esempio, ARPA, ALER, Consorzi di Bonifica, ASST, ATS, Enti Parchi, ecc.) degli Enti Locali e Provinciali/Metropolitani, del complesso delle Pubbliche Amministrazioni dell'area in cui si svolge la sessione formativa.

## TEMI TRATTATI

Di seguito un elenco sintetico dei temi che verranno approfonditi nelle diverse aree territoriali: "Presenze mafiose al Nord"; "Corruzione, trasparenza ed etica nelle Amministrazioni Pubbliche"; "Ecomafie"; "Il gioco d'azzardo ed i legami con le organizzazioni criminali"; "La gestione degli appalti pubblici"; "Riciclaggio, evasione, elusione, racket e usura"; "Sicurezza urbana e Criminalità organizzata"; "Welfare Locale e infiltrazioni mafiose"; "Beni Confiscati"; "Mafie e economia globale"; "Infiltrazioni mafiose e corruzione nella sanità pubblica e privata"

## RELATORI

Nei diversi moduli formativi si alterneranno rappresentanti:

- del mondo istituzionale(ad esempio della Direzione Investigativa Antimafia);
- del mondo delle Amministrazioni Locali e Regionali;
- del mondo Accademico e culturale;
- del mondo del Lavoro, del Welfare e del Privato Sociale che vivifica una realtà complessa e talvolta definita "Antimafia Sociale".

## SEDI E PERIODO DI REALIZZAZIONE

I seminari si svolgeranno nelle sedi degli Uffici Territoriali Regionali della Regione Lombardia; il percorso si concluderà a Milano con gli incontri del 3 e 4 luglio 2019.

Il percorso si svolgerà interamente fra Marzo e Luglio 2019.

## CORNICE NORMATIVA

In coerenza e in applicazione della Legge Regionale 24 giugno 2015, n. 17 "Interventi regionali per la prevenzione e il contrasto della criminalità organizzata e per la promozione della cultura della legalità", il percorso si inserisce nel quadro dell'Accordo di collaborazione tra Regione Lombardia e l'Associazione Avviso Pubblico, approvato con D.g.r. n. X/7754/2018 "Approvazione accordo di collaborazione tra Regione Lombardia e l'associazione senza scopo di lucro «Avviso Pubblico» – Enti locali e regioni per la formazione civile contro le mafie" e sottoscritto il 6 dicembre 2018.



Regione  
Lombardia

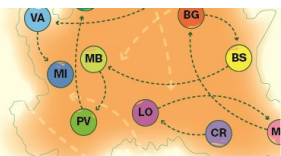
---

# GESTIONE DEGLI APPALTI PUBBLICI: PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DELLE INFILTRAZIONI MAFIOSE

Bergamo, 8 e 9 maggio 2019

---

PERCORSI DI FORMAZIONE E CONOSCENZA  
CONTRO **MAFIA E CORRUZIONE**



# MAFIE E CORRUZIONE NEGLI APPALTI PUBBLICI

*La Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo ha presentato nel luglio 2018 la Relazione annuale sulle attività svolte dal Procuratore nazionale e dalla Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo nonché sulle dinamiche e strategie della criminalità organizzata di tipo mafioso nel periodo luglio 2016 – giugno 2017.*

*Nel programma organizzativo della DNA è istituito il “polo di interesse” relativo alla corruzione, destinato all'approfondimento di varie tematiche tra cui le infiltrazioni delle mafie negli appalti pubblici*

## LE IMPRESE MAFIOSE

Si è sottolineato come già da tempo le associazioni mafiose abbiano manifestato e manifestino una crescente propensione a sviluppare attività criminali in contesti sia amministrativi sia imprenditoriali, con il risultato di essere sempre più potenti e presenti sul territorio. Sotto il primo profilo non sono rari i procedimenti in cui emergono le responsabilità di amministratori e funzionari, di politici, di appartenenti alle forze di polizia o all'ordine giudiziario, che si adoperano, a vario titolo e con variegate condotte (ad esempio consentendo l'accesso ad informazioni riservate, predisponendo documenti falsi, pilotando i procedimenti di evidenza pubblica, alterando le procedure di affidamento, sviando le attività investigative....) per favorire i mafiosi in cambio di utilità di vario genere. Né si può trascurare che nel corso del 2017 per ben 21 Comuni è stato disposto lo scioglimento del consiglio comunale per fenomeni di infiltrazione mafiosa, a cui si aggiungono 5 provvedimenti di proroga di precedenti decreti.

Sotto il secondo profilo numerose ed importanti indagini anni hanno evidenziato come sui territori di origine, ma ancor più nel centro e nel nord Italia, moltissime aziende ed attività produttive, imprese finanziarie ed edilizie anche di primaria importanza, siano gestite o controllate dalle mafie. Siamo quindi di fronte ad una infiltrazione della mafia nel mondo dell'economia legale, che si manifesta soprattutto nel settore degli appalti di opere pubbliche e nelle attività commerciali. I profitti ricavati vengono reinvestiti in altre attività apparentemente lecite, schermando ovviamente, con sistemi sempre più sofisticati, l'origine criminale dei capitali.

## LO STRUMENTO DELLA CORRUZIONE

Uno dei settori di maggiore interesse per le organizzazioni mafiose è quello degli appalti pubblici ove ditte partecipate da soggetti mafiosi, o comunque contigui alle organizzazioni criminali, si inseriscono nei lavori quali affidatarie o, più spesso, subcontraenti, ottenendo, con modalità illecite, l'affidamento di subappalti e subcontratti connessi all'esecuzione dell'appalto pubblico.

E ciò non soltanto nei settori "tradizionali" della fornitura e della produzione e distribuzione degli inerti nel ramo dell'edilizia, nei cantieri stradali, nel ciclo del cemento, nella gestione dei rifiuti, ma anche in altri comparti quali quello della sanità, dell'assistenza pubblica, dell'accoglienza ai migranti. Gli appalti vengono ottenuti grazie alla vulnerabilità delle istituzioni pubbliche, esposte alle infiltrazioni criminali attraverso meccanismi corruttivi e collusivi, solo raramente associati all'intimidazione. In pratica i mafiosi ottengono gli appalti attraverso la corruzione di coloro che sono preposti alla gestione delle procedure di affidamento, senza alcun bisogno di ricorrere ad azioni intimidatorie o violente per "convincere" il politico o il funzionario, ovvero per "scoraggiare" la concorrenza. La corruzione è divenuta dunque fattore strategico e strumentale dell'espansione mafiosa.

Le mafie hanno subito un'evoluzione nel loro sviluppo storico, privilegiando progressivamente l'adozione di sistemi collusivi o corruttivi rispetto al metodo apertamente violento, che viene ormai utilizzato in modo residuale, soltanto quando non se ne può prescindere per la realizzazione degli scopi dell'associazione, nella consapevolezza che in una società evoluta, l'utilizzo sistematico della violenza, finisce per elevare il livello di attenzione delle istituzioni, con conseguente danno per l'operatività delle organizzazioni criminali.

Si tratta comunque di un metodo che, anche senza l'esercizio della violenza, si avvale della forza di intimidazione posto che "esiste una memoria collettiva ed individuale nella quale, nel corso degli anni, in un dato contesto sociale, si è sedimentato il ricordo delle violenze e delle sopraffazioni consumate dai mafiosi sicché oramai una parola o uno sguardo possono evocarla e farla operare... memoria che, ai tempi d'oggi, si propaga e si è propagata anche al fuori dei confini territoriali tradizionali."

## INFILTRAZIONI NEGLI ENTI LOCALI

Va sottolineato che, secondo le risultanze di numerosissime indagini, il condizionamento mafioso attuato attraverso la leva della corruzione è diffuso soprattutto nelle autonomie comunali e regionali. Le motivazioni della concentrazione del fenomeno negli enti territoriali sono variegate:

- 1) innanzitutto sovente la mafia “gioca di anticipo” favorendo l’elezione nei consigli comunali e regionali di soggetti ritenuti in grado di acquisire posizioni di rilievo nell’amministrazione, così da poter poi chiedere il conto in termini di affidamenti, autorizzazioni edilizie, forniture ed altro;
- 2) è inoltre indubbio che le procedure relative agli appalti e agli affidamenti gestiti dalle amministrazioni locali non siano presidiate dalle cautele e dai sistemi di controllo predisposti per le opere di rilievo nazionale;
- 3) ancora, soprattutto nei piccoli comuni, il settore dei contratti è affidato a tecnici spesso poco preparati a districarsi con normative particolarmente complesse e farraginose, o assunti sulla base di contratti precari, così da essere facilmente esposti alle pressioni dell’assessore o del consigliere colluso;
- 4) soprattutto va considerato che in un periodo caratterizzato da un imponente debito pubblico e da limitate risorse, sono ben poche le opere di grande respiro finanziate e destinate alla realizzazione, cosicché la maggior parte degli appalti è bandita, necessariamente, dagli enti locali divenuti importante centro di imputazione della spesa pubblica.

Una seconda considerazione riguarda il rilievo che il settore degli appalti pubblici ha per le organizzazioni mafiose. Esso infatti non è solo una rilevante occasione di profitto, ma rappresenta anche uno strumento per rafforzare il capillare controllo del territorio da esse attuato. E’ indubbio infatti che a fronte di una persistente e grave congiuntura economica, la gestione (diretta o indiretta) di un’impresa affidataria di commesse pubbliche, il controllo di una società partecipata da un ente territoriale o di un consorzio pubblico, hanno importanti ricadute sul tessuto sociale. Si tratta infatti di situazioni che consentono di affidare subcontratti, di offrire posti di lavoro, di gestire i contratti di nolo e di fornitura, e dunque di “fidelizzare” larga parte della popolazione.

## COME INDIRIZZANO LE GARE D'APPALTO

Le modalità con cui le organizzazioni criminali riescono a pilotare le gare di appalto sono svariate. Tra quelle più frequentemente utilizzate si elencano:

- 1) capitolati redatti con la finalità di inserire specifiche possedute soltanto dall'impresa che si intende favorire;
- 2) formazione pilotata delle commissioni aggiudicatrici, composte da soggetti disponibili ad avvantaggiare una determinata ditta;
- 3) offerte concordate tra le ditte che partecipano alla gara;
- 4) accordi di desistenza tra imprese, deliberatamente orientati a favorire l'aggiudicazione nei confronti di una di esse;
- 5) adozione sistematica di procedure negoziate (cioè senza gara) creandone artatamente i presupposti (ad esempio l'urgenza)
- 6) varianti in corso d'opera attraverso le quali si rendono remunerative offerte che, in sede di aggiudicazione, erano state aggiudicate sulla base di fortissimi ribassi.

Il nuovo codice degli appalti pubblici, tenendo in considerazione le risultanze dei numerosi processi instaurati negli ultimi anni, ha introdotto una serie di cautele per contrastare tali comportamenti illeciti, disponendo tra l'altro che l'affidamento debba avvenire, di regola, attraverso procedure aperte ovvero tramite procedure ristrette ma con pubblicazione del bando di gara.



# RELAZIONE ANAC: INTERVENTO IN SENATO

*Quanto segue è un estratto dell'intervento del Presidente ANAC, Raffaele Cantone, nel corso della presentazione della Relazione annuale redatta dall'Autorità Nazionale Anticorruzione, illustrata il 14 giugno 2018 in Senato. L'estratto è relativo al tema della prevenzione della corruzione*

## IL PIANO NAZIONALE ANTICORRUZIONE

Punto di partenza non può che essere il Piano Nazionale Anticorruzione, il più importante documento di indirizzo per l'attuazione della strategia di prevenzione. Nel 2017 è stato aggiornato il primo Piano adottato dall'Autorità nel 2016, proseguendo con la già sperimentata tecnica degli approfondimenti per aree e settori caratterizzati da peculiarità organizzative e funzionali, concentrandosi sulle autorità di sistema portuale, sui commissari straordinari di Governo e sulle università. Grazie a tavoli di lavoro molto partecipati, sono state individuate, come era accaduto l'anno precedente con la sanità, aree di rischio e misure da adottare, non calandole dall'alto.

Qualche parola in più va dedicata al Piano sulle università. Il documento si è giovato del contributo di qualificati esponenti dell'intero mondo accademico, che, superando posizioni polemiche che vedevano nell'iniziativa dell'Autorità una compromissione dell'autonomia universitaria, ha saputo cogliere questa occasione per una riflessione di fondo sui rischi che anche in questo settore sono presenti.

Nel Piano si trovano indicazioni su misure concrete per la didattica e la ricerca, per il reclutamento di docenti e ricercatori e per la definizione più precisa di cause di incompatibilità con lo svolgimento di incarichi esterni, assicurando sempre maggiore trasparenza sulla propria organizzazione e attività. Ora, però, tocca a professori e ricercatori farsi protagonisti di un processo che rafforzi il prestigio delle università!

L'aggiornamento del Piano per il 2018 proseguirà sulle stesse direttrici, focalizzando l'attenzione su rifiuti, immigrazione, agenzie fiscali e semplificazione. L'attività di regolazione ha affrontato anche altri temi: nel mese di marzo dello scorso anno, in collaborazione con il Ministero della salute e l'Agenas, sono state adottate le linee guida sui codici di comportamento nel servizio sanitario nazionale, per individuare obblighi e divieti degli operatori in relazione, tra l'altro, a liste di attesa e attività professionali.

## ALCUNE CRITICITÀ

L'analisi a campione, realizzata anche quest'anno grazie alla collaborazione con l'Università di Roma Tor Vergata ha confermato che ormai il 90% delle amministrazioni adotta il piano, ma ha anche rimarcato persistenti carenze nella fase di monitoraggio e di coordinamento con altri strumenti di programmazione.

I problemi più significativi emersi dalla vigilanza riguardano, però, l'applicazione della rotazione e la nomina e revoca dei responsabili della prevenzione. Pur essendo stata ribadita nel Piano l'importanza della rotazione, permane la resistenza all'adozione della misura, spesso nascosta dietro presunte esigenze organizzative, nonostante l'Autorità – soprattutto nelle realtà di ridotte dimensioni come i piccoli comuni – si sia fatta carico di indicare possibili misure alternative (ad esempio, l'affiancamento di più funzionari nell'istruttoria).

In alcuni casi, la rotazione non è stata attuata neppure in presenza di persone sottoposte a procedimenti penali o disciplinari per fatti molto gravi; in una ASL, ad esempio, un dirigente rinvitato a giudizio per associazione a delinquere e truffa, non solo non era stato adibito ad altre funzioni e sottoposto a procedimento disciplinare ma gli era stato anche rinnovato l'incarico, tanto da indurre l'Autorità ad attivare i poteri ispettivi e di diffida.

Sul responsabile della prevenzione, l'obiettivo perseguito dall'Autorità è di evitare sia che tale incarico venga rivestito dai titolari delle funzioni di indirizzo politico, con sovrapposizione delle posizioni di controllore e controllato, sia che intervengano revoche della funzione di carattere "ritorsivo" che compromettano l'autonomia dell'organo.

Lo strumento che la legge riserva all'Autorità a tale scopo è, però, decisamente insufficiente perché consiste in una semplice richiesta di riesame alle amministrazioni, che ben possono poi confermare la propria decisione.

# IL "WHISTLEBLOWING"

*La tutela del whistleblower (letteralmente «colui che soffia nel fischiello»), quel soggetto che si rende autore di segnalazioni di reati o irregolarità di cui sia venuto a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato, è garantita nell'ordinamento italiano dalla legge n. 179 del 2017*

## RAPPORTO 2018 CURATO DALL'ANAC

L'analisi della serie storica dei dati statistici, che inizia nell'anno 2014 fino ai primi mesi dell'anno 2018, fa registrare un significativo aumento del numero di segnalazioni ricevute dall'Anac. Tra il 2015 e il 2016 il numero di fascicoli aperti annualmente dall'Anac non ha superato le 180 unità, con una media di circa 150. Nell'anno della sopracitata riforma, invece, tale cifra è cresciuta fin oltre le 350 unità, corrispondenti a quasi 900 protocolli (ad ogni segnalazione viene assegnato un numero di protocollo; per ragioni di "connessione oggettiva o soggettiva" più segnalazioni possono essere accorpate in un'unica pratica). Dato destinato a crescere ulteriormente nel 2018 in quanto, solo nei primi cinque mesi dell'anno, le procedure avviate dall'Autorità hanno già superato quota 330.

Quanto alla qualifica del soggetto segnalante, rilevantissima è la porzione di dipendenti pubblici (circa il 66 per cento nel 2017 e il 56 per cento nei primi mesi del 2018), di molto superiore a quella seguente dei dirigenti (quasi 15 per cento e circa 12 per cento, rispettivamente, nel 2017 e 2018). Molto significativo, nel 2018, il numero delle segnalazioni provenienti da dipendenti o collaboratori di aziende private che lavorano per la pubblica amministrazione ovvero di dipendenti di enti pubblici privati o di enti di diritto privato sottoposti a controllo pubblico.

Le tipologie delle condotte illecite maggiormente segnalate afferiscono ai demansionamenti e trasferimenti illegittimi derivanti da segnalazioni (19 per cento nel 2017 e 25 per cento nel 2018), alla cattiva amministrazione (circa 21 per cento e poco oltre 22 per cento), nonché all'illegittimità degli appalti (17 per cento e 13 per cento).

Gli enti cui appartengono i segnalanti sono principalmente Regioni ed Enti locali (46 per cento nel 2017 e 36 per cento nel 2018); Istituzioni scolastiche (12 per cento e 17 per cento circa); Aziende sanitarie e ospedaliere (14 e 15 per cento); e società pubbliche (7 e 10 per cento circa).

## CRITICITÀ ED ESITI VIRTUOSI

Il Rapporto si conclude con l'evidenziazione di alcune criticità riscontrate dalle amministrazioni. Tra queste si annoverano:

- 1) la mancanza di specifici poteri di indagine utili al riscontro dei fatti segnalati, con un conseguente allungamento dei tempi dell'istruttoria;
- 2) l'utilizzo improprio dell'istituto, con segnalazioni riferite a materie non di competenza dell'ente;
- 3) la scarsa qualità delle segnalazioni;
- 4) la scarsa fiducia nell'istituto del whistleblowing;
- 5) le difficoltà a trattare segnalazioni provenienti dai collaboratori delle imprese appaltatrici;
- 6) le difficoltà dell'istituto ad attecchire nei contesti lavorativi di ridotte dimensioni.

Oltre a ciò sono però illustrati dei casi in cui l'adozione della normativa in oggetto ha avuto come conseguenza l'implementazione di buone pratiche come:

- 1) l'istituzione di un nucleo collegiale per la valutazione delle segnalazioni presso il Comune di Catania;
- 2) l'attività di formazione rivolta ai pubblici dipendenti avviata dal Comune di Napoli;
- 3) la revisione delle procedure amministrative al fine di renderle più semplici, chiare e trasparenti attuata dal Comune di Roma Capitale;
- 4) la possibilità di inoltrare segnalazioni da parte di operatori economici (soggetti esterni) che si interfacciano con la società disposta dalla Consip.

# COME FUNZIONANO LE "CARTIERE" MAFIOSE

*Quanto segue è l'analisi della pronuncia emessa dalla terza sezione della Cassazione penale con la sentenza n.50623 pubblicata l'8 novembre 2018.*

*Il contributo è a cura della dott.ssa Ilenia Filippetti,*

*Responsabile Sezione Provveditorato della Regione Umbria e Presidente di Forum Appalti*

## IL PRINCIPIO

Le "cartiere" delle mafie sono società esistenti solo sulla carta e prive di reali strutture, che apparentemente prendono in subappalto i lavori affidati ad una società realmente operante e dotata di uomini e mezzi, in modo tale da rendere possibile la creazione di costi fittizi e consentire, in generale, l'attuazione di meccanismi fraudolenti.

## IL CASO

La pronuncia in commento ha tratto origine da un'indagine della Guardia di finanza di Chiari che – in base al monitoraggio fiscale di alcuni appalti aggiudicati negli anni 2011-2012 e vinti da poche imprese di medio-grandi dimensioni – aveva verificato l'esistenza di subappalti che, per il numero rilevante, erano risultati sospetti: in particolare, il prezzo del subappalto era spesso risultato così basso che il margine di netto ricavato del subappaltatore risultava prossimo allo zero, circostanza che aveva indotto gli inquirenti ad ipotizzare il ricorso a strategie di risparmio illecito sulle opere da realizzare.

L'indagine aveva poi consentito di convalidare tale ipotesi, perché, in relazione ad un gruppo d'impresе riferibili ai fratelli M. – che operavano in collaborazione con la famiglia N. (in particolare, con il prestanome N.V. e sotto la regia fiscale di N.R.) – era stato accertato un collaudato meccanismo che permetteva all'impresa appaltatrice C. di ottenere un risparmio sugli oneri fiscali e contributivi attraverso la costituzione di una serie di società "cartiere", intestate a prestanomi stipendiati, prive di una sede effettiva e di personale, finalizzate alla mera assunzione di squadre di operai formalmente riferiti alla singola cartiera ma in realtà sempre in carico alla medesima impresa appaltatrice C.

La cartiera fatturava i servizi relativi alla fornitura di manodopera – possibile, ad es., mediante il subappalto o con il ricorso al distacco del proprio personale all'appaltatrice C. – e poteva così annotarne i costi deducibili all'interno della propria contabilità: dopo un breve periodo di attività, la cartiera veniva sciolta, spesso in passivo, e tramite la distruzione della contabilità veniva dissimulata l'inesistenza dei costi ingiustificatamente compensati.

Nel corso delle indagini erano poi emerse alcune anomalie nella gestione della società appaltatrice: la contabilità era seguita da un professionista di Oppido Mamertina, N.R., mentre il fratello di quest'ultimo, N.V., era subentrato nella legale rappresentanza di alcune società in precedenza formalmente amministrate da parenti stretti dei fratelli M.

Dal controllo effettuato sull'appaltatrice C. e sulla rete delle subappaltatrici, formalmente amministrate da N.V., erano così state individuate una serie di "cartiere", la P., la P.D., la CE. e la M., che formalmente servivano a giustificare l'esternalizzazione dei costi dell'appaltatrice C., emettendo fatture inesistenti a favore di questa ed, occasionalmente, a favore di altre società.

## LA PRONUNCIA

La Corte di Cassazione dichiara manifestamente infondati i ricorsi proposti contro la decisione della Corte d'appello di Brescia: vengono così confermate le decisioni assunte dal Giudici di merito, i quali avevano evidenziato come la maggior parte delle imputazioni scaturiva dal fatto che le società P., CE. e P.D. erano, apparentemente e formalmente, delle entità autonome, mentre, in realtà, si trattava di propaggini fittizie della società appaltatrice C. create appositamente per fungere da schermo e consentire di raggiungere illeciti vantaggi, anche fiscali.

I lavori erano stati sì realizzati, ma si trattava di lavori solo apparentemente imputabili alle "cartiere" P., CE. e P.D., in quanto il personale era in fatto riconducibile all'appaltatrice C. e da questa retribuito. Irrilevante era dunque la circostanza per la quale gli importi fatturati dalla P., dalla CE. e dalla P.D. erano stati effettivamente pagati dalla C., poiché le "cartiere" erano riconducibili al medesimo centro d'interessi economici che faceva capo all'appaltatrice C. ed i pagamenti costituivano un trasferimento di denaro solo apparente in quanto i fondi rimanevano sempre nell'ambito del medesimo centro d'interessi rappresentato dai fratelli M. e dai loro sodali.

Nella specie, non v'era stata la "classica" fatturazione tra oggetti estranei solo allo scopo di frodare il fisco, facendo fittiziamente figurare il compimento di operazioni mai realizzate, quanto piuttosto un meccanismo che prevedeva, ad opera di un unico centro direzionale, la costituzione di società esistenti solo sulla carta e prive di reali strutture, che avrebbero dovuto apparentemente prendere i lavori in subappalto dall'unica società realmente operante e dotata di uomini e mezzi – l'appaltatrice C. – in modo tale da rendere possibile la creazione di costi fittizi ed consentire, in generale, l'attuazione di meccanismi fraudolenti.

Alcuni ricorrenti avevano peraltro contestato l'accertamento di responsabilità per la configurabilità del reato associativo, svolgendo delle considerazioni anche sulla differenza con il concorso di persone. La Cassazione rigetta anche questo motivo di ricorso, rilevando come il tema era stato ben sviscerato dai Giudici di merito, i quali, dopo aver puntualmente richiamato la giurisprudenza, avevano osservato che, oltre alla partecipazione di tutti al compimento dei reati fine, ognuno dei membri del sodalizio criminoso aveva svolto un ruolo preciso: un componente aveva avuto una funzione direttiva della strategia complessiva, un altro componente, a stretto contatto con il fratello, s'era occupato dell'organizzazione e del concreto andamento del "sistema" illecito, altro ancora aveva messo a disposizione del gruppo le proprie conoscenze e la propria esperienza in materia tributaria, ed un ultimo componente aveva funto da prestanome di talune società, occupandosi, tra l'altro, della restituzione alla fonte dei fondi pervenuti a tali società per le fatture relative ad operazioni inesistenti.

Il sistema messo in piedi, pertanto, non era stato costituito al fine di perpetrare un numero definito e limitato di reati, dovendo servire, piuttosto a rendere possibile l'attuazione di un numero indeterminato e potenzialmente illimitato di illeciti penali, con la conseguente configurabilità dell'associazione a delinquere e non del semplice concorso di persone nella commissione dei vari reati.

# L'OSSERVATORIO PARLAMENTARE DI AVVISO PUBBLICO

*Le sintesi della documentazione qui offerta  
sono estrapolate dai materiali presenti sul sito di Avviso Pubblico alle pagine  
"Osservatorio Parlamentare" e "Documentazione"*

Avviso Pubblico. Enti locali e Regioni per la formazione civile contro le mafie, è un'Associazione nata nel 1996 con l'intento di collegare ed organizzare gli Amministratori locali che concretamente si impegnano a promuovere la cultura della legalità negli Enti locali. Attualmente conta più di 450 soci tra Comuni, Unioni di Comuni, Città metropolitane, Province e Regioni.

Dal 2014 l'associazione si è dotata di un Osservatorio Parlamentare, un portale che monitora quotidianamente le attività del Parlamento, in Aula e nelle varie Commissioni di inchiesta, in materia di prevenzione e di contrasto alla criminalità organizzata e alla corruzione e fornisce approfondimenti su argomenti specifici.

Nel corso degli anni l'Osservatorio ha acquisito una corposa documentazione, attualmente suddivisa in 12 aree tematiche, estendendo il campo di analisi anche alla legislazione regionale, ai provvedimenti assunti dagli Enti locali e alla giurisprudenza amministrativa.

In tal modo si è potuto mettere a disposizione di amministratori locali, dirigenti e funzionari pubblici, docenti e ricercatori universitari, giornalisti e cittadini una rilevante quantità di informazioni utili ad approfondire la conoscenza degli strumenti previsti dal nostro ordinamento e delle iniziative realizzate sia a livello nazionale che locale nella lotta alle mafie e alla corruzione.

**INFO** [www.avvisopubblico.it/home/home/cosa-facciamo/informare/osservatorio-parlamentare/](http://www.avvisopubblico.it/home/home/cosa-facciamo/informare/osservatorio-parlamentare/)

[www.avvisopubblico.it/home/home/cosa-facciamo/informare/documenti-tematici/](http://www.avvisopubblico.it/home/home/cosa-facciamo/informare/documenti-tematici/)

---





PERCORSI DI  
FORMAZIONE E CONOSCENZA  
CONTRO **MAFIA E CORRUZIONE**



Regione  
Lombardia