



**Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per gli Affari Europei**

*Nucleo della Guardia di Finanza per la repressione delle frodi
nei confronti dell'Unione Europea*

**I PRINCIPALI INDICATORI
DI RISCHIO DI FRODE NEL P.N.R.R.**



SETTEMBRE 2024



PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI EUROPEI
NUCLEO DELLA GUARDIA DI FINANZA PER LA REPRESSIONE DELLE FRODI
NEI CONFRONTI DELL'UNIONE EUROPEA

INDICE

1. INTRODUZIONE	5
2. LE ANALISI DELL'OLAF	5
3. GLI INDICATORI DI RISCHIO PER IPOTESI DI CONFLITTI D'INTERESSI ELABORATI DALLA COMMISSIONE EUROPEA	10
4. LE CASISTICHE DI FRODE EVIDENZIATE DALL'ISPETTORATO GENERALE PNRR	11
5. GLI INDICATORI DI ANOMALIA INDIVIDUATI DALLA GUARDIA DI FINANZA	13
6. GLI INDICATORI DI ANOMALIA ELABORATI DALLA U.I.F.	21
7. ULTERIORI INDICATORI DI RISCHIO ELABORATI DALLA U.I.F. IN MATERIA SPECIFICA PER IL PNRR	30
8. GLI INDICATORI DI RISCHIO "TERRITORIALI" IN MATERIA DI CORRUZIONE	33
9. INDICATORI DI RISCHIO A LIVELLO DI IMPRESA DEFINITI NEGLI STUDI DELLA U.I.F. IN MATERIA DI OPACITÀ E INFILTRAZIONE CRIMINALE	34
10. INDICATORI DI RISCHIO DI FRODE INDIVIDUATI DALL'ARMA DEI CARABINIERI	36

1. INTRODUZIONE

Nel presente documento vengono esposti i contenuti principali delle valutazioni del rischio di frode nell'ambito di progetti e investimenti connessi al *Next Generation EU* e al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), sviluppate da Organismi dell'UE e Istituzioni italiane deputati all'azione di prevenzione e contrasto delle frodi.

L'illustrazione è riferita ai principali "indicatori" di anomalie e possibili rischi selezionati nell'ambito di tali valutazioni, quale supporto all'attività di analisi e di prevenzione delle frodi svolta dai diversi livelli coinvolti nel sistema di gestione e controllo del Piano oltre che da altre Autorità, ai fini dell'individuazione di situazioni da sottoporre a più specifici accertamenti.

L'elaborato è stato predisposto dal Nucleo della Guardia di Finanza per la repressione delle frodi nei confronti dell'Unione Europea operante presso il Dipartimento per gli Affari Europei della Presidenza del Consiglio dei Ministri, quale Segreteria Tecnica del **Comitato per la lotta contro le frodi nei confronti dell'Unione europea – COLAF** - di cui all'articolo 54, comma 1, della legge 24 dicembre 2012, n. 234, con lo scopo di fornire al Comitato uno strumento di orientamento da utilizzare nell'ambito dell'esercizio delle nuove funzioni attribuite dall'articolo 3 del **D.L. 2 marzo 2021, n.19**, convertito, con modificazioni, dalla **Legge 29 aprile 2024, n. 56**.

2. LE ANALISI DELL'OLAF

L'**Ufficio Europeo per la lotta antifrode (OLAF)**, a completamento della 34^a Relazione annuale della Commissione Europea relativa alla tutela degli interessi finanziari UE e sulla lotta alle frodi (c.d. Relazione PIF) per il 2022, ha inviato agli Stati membri un documento contenente un **quadro generale dei possibili rischi di frode connessi all'attuazione del Recovery and Resilience Facility (RRF)**, destinato a supportare l'attività di analisi e di prevenzione delle frodi dei servizi della Commissione e delle competenti Autorità degli Stati stessi.

Il documento esamina la tematica trattata da **tre diverse prospettive**.

La **prima** riguarda **la natura e la complessità dell'investimento**, vale a dire a seconda che si tratti di:

a. **appalto pubblico per un grande progetto**, per il quale i profili di rischio vengono distintamente indicati, come di seguito esposto, per:

- (1) la **fase di pre-gara**: limitazioni indebite delle informazioni ai potenziali offerenti; ricorso indebito a procedure accelerate e ristrette; esclusione indebita o scoraggiamento di potenziali offerenti attraverso requisiti di qualificazione eccessivi o discriminatori ovvero una scarsa qualità della documentazione di gara e delle specifiche, che può anche portare più facilmente a modifiche del contratto durante l'esecuzione;
- (2) la **fase di gara**: scarsa trasparenza del processo di valutazione; aggiudicazione offerte che non soddisfano criteri; manipolazione delle offerte dopo la loro presentazione; limitazioni ad alcuni offerenti per informazioni aggiuntive;

- (3) la **fase successiva alla gara**: modifica dei contratti dopo l'aggiudicazione; carenze nell'esecuzione;
- b. **selezione e attuazione di numerosi progetti**, scelti attraverso inviti a presentare proposte da parte di uno o più enti attuatori, che, a loro volta, non devono ricorrere ad appalti pubblici, per le quali si evidenziano i seguenti indicatori di rischio legati alla:
- (1) **fase di selezione**: bassa qualità degli inviti a presentare proposte; struttura dell'invito in modo da favorire indebitamente determinati destinatari finali; attestazione artificiosa da parte dei destinatari della sussistenza dei criteri di ammissibilità e delle potenzialità finanziarie e organizzative/operative; sostanziale inammissibilità del progetto per mancanza dei criteri previsti o perché parte delle attività erano già state finanziate da altre fonti; presentazione di documenti/dichiarazioni false per aumentare i costi nelle richieste di finanziamento; non adeguata analisi costi/benefici;
 - (2) **fase di realizzazione**: mancato rispetto degli obblighi contrattuali, anche sulla base di documenti falsi o incompleti; fraudolento fallimento del destinatario finale; gonfiamento dei costi mediante fatture false; non ammissibilità dei costi presentati al rimborso; poca trasparenza dei prezzi; costi già finanziati con altri fondi; spostamento artificioso dei costi fra le parti di un progetto; mancato utilizzo del risultato del progetto nei termini previsti; fittizio raggiungimento dell'obiettivo previsto, ad esempio perché la "linea base" è stata inizialmente dichiarata ad un livello più alto oppure perché il raggiungimento del *target* è simulato;
- c. **contratto quadro per molti progetti decentrati**, in cui, attraverso una procedura di appalto pubblico, un organismo centrale firma un contratto quadro con gli operatori economici selezionati mediante inviti a presentare proposte e, in seguito, gli attuatori "a valle" acquistano da questi i lavori/beni/servizi da finanziare, per il quale gli indicatori di rischio sono simili a quelli evidenziati *sub a.*, con un effetto moltiplicatore sui molti contratti a valle;
- d. **molti progetti decentrati attraverso appalti pubblici**, in cui l'investimento è realizzato da più enti che devono applicare procedure di appalto pubblico per lavori, forniture o servizi localizzati in tutto lo Stato, selezionati attraverso inviti a presentare proposte, rispetto ai quali si evidenziano profili di rischio simili a quelli *sub a.* e *b.*, aggravati dal fatto che le procedure di appalto sono gestite da molte amministrazioni aggiudicatrici, che possono avere diversi livelli di capacità amministrativa/esperienza e possono essere più vicine ai potenziali appaltatori;
- e. **finanziamenti attraverso strumenti finanziari**, in cui vengono assegnate risorse finanziarie a un fondo/strumento, che fornisce sovvenzioni, prestiti o garanzie, stabilendo le tipologie di progetti/operazioni o di destinatari ammissibili al finanziamento, per i quali vengono segnalati indici di rischio simili a quelli riportati *sub b.*;
- f. **finanziamenti granulari senza selezione**, in cui è previsto il sostegno a tutte le situazioni che soddisfano determinati requisiti relativi alle attività e/o al destinatario finale e non è prevista una selezione preventiva dei progetti (come può avvenire per esempio per crediti d'imposta o detrazioni fiscali per sostegno a

digitalizzazione o efficientamento energetico) per i quali si segnalano i seguenti rischi: i richiedenti possono creare artificialmente le condizioni per beneficiare dell'incentivo oppure possono richiederlo in relazione ad attività che non sono coperte dall'intervento o lo sono parzialmente; i destinatari finali possono richiedere il beneficio sulla base di costi gonfiati o addirittura di interventi inesistenti; se l'investimento si basa sul rimborso di determinati costi, più alta è la percentuale di rimborso, più alto è il rischio di frode, poiché aumentano gli incentivi per accordi collusivi tra destinatario finale e fornitore.

La **seconda** prospettiva di analisi riguarda **i risultati attesi** dei diversi progetti/investimenti/interventi, distinguendo fra:

- g. **una grande realizzazione centralizzata**, relativa ad un progetto di ampio respiro gestito da un organismo di attuazione, rispetto al quale vengono evidenziati i rischi che l'obiettivo non sia stato effettivamente raggiunto e la catena di destinatari abbia fornito rilevanti informazioni per valutare il raggiungimento dell'obiettivo (incomplete/inaccurate/false) e che il risultato finale risulti formalmente in linea con l'obiettivo pianificato, ma il processo che ha portato al risultato è in realtà affetto da frode, corruzione, conflitto di interessi o altre irregolarità;
- h. **aggregazione di molte realizzazioni decentrate**, consistente nel conseguimento di risultati relativi a più progetti e destinatari finali sotto la gestione di uno o più soggetti attuatori, per la quale sussistono i medesimi rischi accennati *sub g.*, aggravati dal numero dei diversi progetti/destinatari coinvolti e dal numero dei diversi organismi interessati;
- i. **aggregazione senza selezione precedente**, consistente nel prendere in considerazione le attività dichiarate da privati o operatori economici, senza un ente attuatore che gestisca e controlli l'intervento, selezionando i progetti ammissibili e supervisionandone l'attuazione (come nel caso di crediti d'imposta concessi alle imprese per specifiche tipologie d'investimento); in merito, vengono segnalati rischi analoghi a quelli descritti *sub g.* e *h.*, aggravati dal numero potenzialmente enorme di operazioni interessate e dal fatto che queste non sono state precedentemente selezionate, con conseguente difficoltà nel rilevare informazioni incomplete/inaccurate/false, aggregare correttamente le uscite, rilevare frodi, conflitti di interesse, ecc. e tenere traccia dei rilevamenti e delle relative correzioni, garantire il raggiungimento dell'obiettivo.

La **terza** visuale di analisi concerne invece la **tipologia di minaccia e i fattori abilitanti** che possono agevolare.

In particolare, il documento:

- j. per la **corruzione**, evidenzia come questa possa essere utilizzata per influenzare le procedure di appalto pubblico e, soprattutto, per ottenere accesso a informazioni privilegiate, requisiti di qualificazione personalizzati o specifiche tecniche, trattamenti preferenziali, nonché per influenzare direttamente la valutazione delle offerte;
- k. relativamente al **conflitto di interessi**, sottolinea come lo stesso sia espressione dei collegamenti e dei rapporti fra funzionari e operatori economici che possono essere facilmente sfruttati a fini fraudolenti e possa riguardare sia i soggetti (ad

esempio il personale o gli esperti che si occupano della valutazione/selezione o del controllo dei progetti, il personale o gli esperti che lavorano per l'amministrazione aggiudicatrice per le procedure di appalto, i destinatari finali, gli appaltatori, i subappaltatori), sia le attività (ad esempio la preparazione e l'avvio della procedura, la redazione dei documenti di gara, la valutazione delle offerte/proposte, la decisione finale sull'aggiudicazione, l'attuazione, la supervisione e il controllo, le modifiche ai contratti aggiudicati).

Per valutare il conflitto di interessi, si deve prendere in considerazione la titolarità effettiva, in particolare con riferimento ai destinatari finali e agli appaltatori;

- I. per la **collusione tra destinatari finali e appaltatori**, rimarca come la stessa possa alimentare schemi illegali, ad esempio per gonfiare i prezzi, mascherare le carenze nell'attuazione, simulare la concorrenza (attraverso offerte artificiali nelle procedure di appalto).

Nell'analisi delle “**minacce**”, il documento prosegue rimarcando i rischi collegati a:

- m. “**reti**” di imprese, consistenti nell'utilizzo di collegamenti fra società, comprese società fittizie e di comodo per:

- (1) **presentare più domande di finanziamento** (simili, se non identiche) nell'ambito del RRF, dei Fondi di coesione, ecc., con conseguenti rischi di doppio finanziamento, potenziale conflitto di interessi, replica di schemi fraudolenti, ecc..

In questo contesto si segnala il rischio specifico che gli stessi servizi o forniture, o servizi molto simili, possono essere forniti in progetti diversi, fingendo che siano stati sviluppati *ex-novo* per giustificare costi fittizi, sovrapposti e gonfiati;

- (2) **controllare la catena di fornitura del progetto**, con ovvie conseguenze in termini di affidabilità delle transazioni e di potenziale inflazione dei costi.

Le aziende della rete possono anche essere utilizzate per presentare offerte artificiali nelle procedure di appalto (private o pubbliche) al fine di simulare una situazione di regolare concorrenza (cc.dd. “offerte di copertura”);

- (3) **nascondere la proprietà effettiva**, ad esempio per permettere che i finanziamenti pubblici vadano a beneficio di soggetti che non dovrebbero accedervi (in ipotesi, a causa di precedenti penali), oppure per simulare la concorrenza in alcune procedure in cui, in realtà, i diversi soggetti sono controllati dallo stesso proprietario effettivo;

- (4) **costruire catene di approvvigionamento artificialmente lunghe**, per confondere l'identificazione del produttore di prodotti falsi o al di sotto degli standard o per nascondere i costi effettivi.

Questi prodotti possono essere coperti da certificati (che attestano la qualità richiesta) falsi, ingannevoli o rilasciati da enti non autorizzati; il rischio di instaurare un rapporto contrattuale con controparti inaffidabili/non sufficientemente verificate è più elevato quando l'equilibrio tra domanda e offerta è alterato e le catene di approvvigionamento sono interrotte;

n. **“entità” che forniscono “competenze”**, individuabili in società fraudolente di servizi che forniscono assistenza “illegale” ai richiedenti per ottenere finanziamenti pubblici o ai destinatari finali per attuare i loro progetti, abusando delle procedure di appalto o di selezione, costituendo reti nascoste o coinvolgendo gli stessi soggetti in una pluralità di progetti;

o. **accordi collusivi fra concorrenti.**

Al riguardo, il documento rimarca che i Piani di Ripresa e Resilienza spingono per accelerare gli investimenti in settori specifici e questo può contribuire ad aumentare la domanda rispetto a un'offerta più rigida, che potrebbe tradursi in una posizione più forte per le aziende che partecipano alle procedure di appalto, soprattutto nei mercati con pochi operatori.

Questo potrebbe indurre tali imprese a stringere accordi collusivi e di ripartizione del mercato, ad esempio mediante gare artificiali per simulare la concorrenza nelle procedure di appalto (con offerte di copertura, senza intenzione di vincere, a causa della qualità della proposta o del prezzo elevato), oppure con la partecipazione coordinata alle procedure (anche in lotti all'interno della stessa procedura).

In tali accordi, le aziende che non si aggiudicano il contratto principale possono diventare subappaltatori, fornitori o semplicemente ricevere una buonuscita.

In caso di accordi su un arco temporale più lungo, i benefici illeciti derivanti dalla collusione possono essere condivisi facendo ruotare l'aggiudicazione degli appalti principali in diverse procedure nel tempo o tra le varie Regioni;

p. **documenti fittizi e dichiarazioni false.**

Documenti fittizi o dichiarazioni false, o comunque connotati da errori o imprecisioni, sono strumenti comuni negli schemi illegali, potendo essere utilizzati, ad esempio, per dimostrare il rispetto dei criteri di ammissibilità/selezione/valutazione stabiliti dal bando (compresa la capacità operativa e finanziaria), sovrastimare i costi, nascondere carenze nell'attuazione, simulare la concorrenza nelle procedure di appalto, ecc..

Le tipologie di documenti falsi dipendono dal tipo di progetto e dalla fase del progetto in cui vengono utilizzati; possono essere, ad esempio, fatture, documenti di trasporto, contratti, garanzie, rendiconti finanziari, dichiarazioni sulla capacità operativa, esperienze precedenti, offerte, relazioni sullo stato di avanzamento, relazioni finali, relazioni di accettazione, relazioni di collaudo, relazioni tecniche, certificati di risparmio energetico, certificati di qualità, ecc.;

q. **criminalità organizzata.**

Sul punto, il documento richiama, in via molto generale e senza fornire elementi più specifici, la tendenza dei gruppi della criminalità organizzata a frodare i fondi pubblici presentando domande di sovvenzione o offerte nelle gare d'appalto, anche mediante condotte corruttive, specialmente nei settori dell'energia, delle costruzioni, delle tecnologie dell'informazione e della gestione dei rifiuti.

L'investimento di profitti illegali generati dalla criminalità organizzata nell'economia UE lecite distorce la concorrenza e ostacola lo sviluppo economico; secondo l'OLAF, oltre l'80% delle reti criminali attive nell'UE utilizzerebbe strutture commerciali legali per le loro attività criminali.

In generale, la scarsa capitalizzazione di alcune imprese può renderle vulnerabili alle acquisizioni da parte di criminali con sede all'interno e all'esterno dell'UE.

Le imprese operanti in settori che hanno subito pressioni economiche particolarmente negative anche a causa della crisi connessa al COVID 19, come quelli dell'ospitalità, della ristorazione e del turismo, sono più esposte alle infiltrazioni della criminalità che punta alle imprese legali in difficoltà finanziarie, rendendole dipendenti attraverso prestiti o acquistandole direttamente.

3. GLI INDICATORI DI RISCHIO PER IPOTESI DI CONFLITTI D'INTERESSI ELABORATI DALLA COMMISSIONE EUROPEA

La regolamentazione unionale del Dispositivo di Ripresa e Resilienza prevede espressamente che gli Stati che utilizzano i relativi fondi, devono adottare adeguate misure per la prevenzione e la gestione dei conflitti d'interessi.

Appare pertanto utile esaminare le indicazioni fornite dalla **Commissione Europea**, nella **Comunicazione 2021/C 121/01**, avente ad oggetto "**Orientamenti sulla prevenzione e sulla gestione dei conflitti d'interessi a norma del Regolamento finanziario**", con specifico riferimento all'elencazione di una serie di elementi anomali che possono essere indicativi di situazioni di conflitto d'interessi.

Trattasi, in particolare, delle seguenti circostanze che, ovviamente, vanno valutate tenendo presente la loro portata generale, dal momento che la Comunicazione della Commissione in argomento è diretta a tutti gli Stati Membri, caratterizzati da normative in tema di trasparenza di diversa portata:

- a. assenza di una dichiarazione di interessi, qualora questa sia obbligatoria o richiesta;
- b. presenza nell'Amministrazione aggiudicatrice, di personale con pregresso rapporto di lavoro in imprese che potrebbero presentare un'offerta di gara ovvero con rapporti familiari con personale occupati in queste ultime;
- c. modifica delle condizioni del contratto concluso fra il beneficiario e il contraente;
- d. esistenza di relazioni o di un rapporto di conoscenza tra il beneficiario e il personale dell'Autorità che partecipa all'esecuzione del bilancio o tra il beneficiario finale e i contraenti;
- e. condivisione di medesimi uffici o locali fra il beneficiario e il subcontraente di un appalto, ovvero del medesimo indirizzo o di una denominazione sociale simile che possa indicare una interdipendenza economica;
- f. mancanza da parte dei membri del comitato di valutazione delle competenze tecniche necessarie per valutare le offerte presentate e presenza di un unico soggetto con specifiche capacità di "guida";

- g. presenza nel comitato di esperti che deve valutare i progetti, di un soggetto che occupa posizioni di livello in una delle entità che presentano progetti per ottenere un finanziamento;
- h. sovra-rappresentazione degli elementi soggettivi, nel sistema dei criteri o nella valutazione di una offerta;
- i. mancata comunicazione nei documenti di gara accessibili al pubblico dell'importo stimato o dell'importo massimo del contratto, quando l'offerta è molto vicina all'importo stabilito internamente;
- j. creazione dell'entità beneficiaria immediatamente prima della presentazione della domanda di sovvenzione;
- k. presenza di pochi candidati, o in quantità inferiore al previsto, per un invito a presentare proposte o offerte;
- l. ripetuta aggiudicazione di appalti consecutivi alla stessa impresa;
- m. mancata previsione dell'applicazioni di sanzioni o dell'esclusione del contraente o prestatore di servizi dalla procedura o dall'aggiudicazione di altri appalti, in caso di cattiva esecuzione del contratto.

4. LE CASISTICHE DI FRODE EVIDENZIATE DALL'ISPETTORATO GENERALE PNRR

Nell'ambito della **Strategia Generale Antifrode del PNRR**, l'Ufficio IV dell'**Ispettorato Generale PNRR della Ragioneria Generale dello Stato**, trattando della fase del "ciclo della frode" riguardante l'**individuazione**, ha richiamato l'attenzione degli operatori interessati su taluni "indicatori di rischio" riferiti alle seguenti casistiche illecite. Nello specifico:

- a. **conflitto d'interessi non dichiarato**, che si può verificare nel caso in cui un soggetto appartenente all'organizzazione appaltatrice, o alla stessa commissione valutatrice per la concessione degli aiuti di stato, ha un interesse finanziario in un determinato contratto o con un contraente specifico, ma non lo dichiara. A titolo di esempio, danno luogo a tale tipologia di illecito alcune condotte "tipiche", quali: il favoritismo nei confronti di un contraente o di un soggetto privato senza giustificazione; l'accettazione di costi maggiori a fronte di una minore qualità del servizio/prodotto fornito; eventuali attività parallele condotte dal titolare dell'appalto; la mancata o l'incompleta dichiarazione del conflitto d'interessi da parte del titolare dell'appalto; la mancata o l'incompleta indicazione del titolare effettivo dell'appalto da parte dell'operatore economico;
- b. **fughe di dati relativi alla gara**, che si concretizzano laddove, in fase di definizione progettuale, o di valutazione delle offerte, il personale addetto alla stesura del contratto divulghi informazioni riservate (anche di natura tecnica) per favorire taluni offerenti, al fine di rendere alcune proposte di offerta più "allineate" con le esigenze. Possono alimentare tale tipologia di illecito specifici comportamenti, quali: lo scarso controllo delle procedure di gara (ad esempio, il mancato rispetto del calendario); l'accettazione di offerte in ritardo e, eventualmente, la loro aggiudicazione; il rifiuto totale di tutte le offerte ricevute e

la nuova rimessa in gara del contratto; eventuali comunicazioni private, durante le procedure di gara, tra l'offerente ed il personale addetto al contratto;

- c. **fonte unica di fornitura non giustificata**, escludendo le offerte competitive. Molto spesso ciò è possibile attraverso una falsificazione delle motivazioni alla base dell'acquisto unico da una sola fonte, redigendo specifiche contrattuali restrittive o, in alternativa, prorogando contratti già aggiudicati precedentemente invece di indire nuove gare di appalto. È una prassi che, nella maggior parte dei casi, si fonda su comportamenti corruttivi, specie quando lo schema è ripetitivo. In tale ambito, costituiscono indicatori di frode: la suddivisione degli acquisti finalizzata ad evitare soglie competitive di offerta; le richieste di offerta inviate unicamente ad un fornitore di servizi; la perdita di competitività nella stessa tipologia di gara d'appalto; i casi in cui l'unica offerta di fornitura si presenti appena al di sopra (o al di sotto) della soglia per l'aggiudicazione della gara;
- d. **pratiche tariffarie incomplete**, quando, nelle fasi progettuali, i contraenti e/o i beneficiari non indicano in modo completo i costi da sostenere. Più nello specifico tale casistica illecita si può realizzare nelle ipotesi in cui: le parti si rifiutano di fornire documenti relativi ai costi o lo fanno, ma in ritardo o in modo incompleto; una delle parti presenta documentazione incompleta o inadeguata; le informazioni tariffarie presenti nel contratto non sono aggiornate; i prezzi appaiono elevati rispetto a contratti simili;
- e. **fatture false, gonfiate o doppie**, presentate volutamente dal contraente. In tale ambito è di fondamentale importanza prestare attenzione ad alcuni comportamenti "anomali", quali, ad esempio: quando nella fattura si ha difficoltà nel risalire all'individuazione e/o al conteggio specifico dei beni/servizi oggetto della prestazione; se è assente documentazione fiscale relativa ai beni/servizi fatturati; nel caso in cui non vi sia corrispondenza tra beni/servizi forniti con quelli fatturati; quando, dall'analisi delle fatture, non emerga conformità rispetto a quanto previsto dal contratto, relativamente ai prezzi o alla stessa descrizione o all'ammontare dei beni/servizi; qualora nel contratto siano presenti subappalti "a cascata"; in caso di presenza di pagamenti in contanti; se si abbia contezza di pagamenti a società *off-shore*;
- f. **imputazione errata dei costi**, se vengono intenzionalmente addebitati costi in realtà non ammissibili. In linea generale e per evidenti motivazioni, sono più facilmente imputabili in modo fraudolento i costi relativi al personale, rispetto a quelli sostenuti per l'acquisto di un bene o di un servizio. Tale condotta può avvenire con diversificate ma elementari condotte, ad esempio: creando falsa documentazione (schede di entrata/uscita, schede su orari di servizio fatturazione maggiorata del costo orario del lavoro), imputando costi indiretti a costi diretti, imputando i costi sostenuti per l'acquisto del medesimo materiale (o servizio) a più contratti; modificando, materialmente, le schede di ingresso o di orario del lavoratore.

5. GLI INDICATORI DI ANOMALIA INDIVIDUATI DALLA GUARDIA DI FINANZA

Il Nucleo Speciale Spesa Pubblica e Repressione Frodi Comunitarie della Guardia di Finanza ha elaborato, anche con il supporto del Nucleo del Corpo presso il Dipartimento per gli Affari Europei della Presidenza del Consiglio dei Ministri quale Segreteria tecnica del COLAF, analitiche “*check-list*” contenenti specifici indicatori di rischio distintamente applicabili all’erogazione di incentivi ovvero all’esecuzione di opere pubbliche che, tramite il sistema ReGiS, sono state messe a disposizione di tutte le Amministrazioni centrali e locali e dei soggetti attuatori coinvolti nel Piano che, in tal modo, possono migliorare la propria autonoma capacità di individuazione di situazioni anomale da sottoporre ad ulteriori approfondimenti.

In particolare, per quanto riguarda l’ambito dell’erogazione di incentivi, gli elementi indicativi della possibile sussistenza di una situazione di rischio sono stati individuati nei seguenti, distintamente per:

a. ciclo di vita aziendale degli operatori economici:

- (1) avvio dell’impresa in prossimità della richiesta della misura agevolativa, che potrebbe essere “strumentale” al solo scopo di accedere alla misura, anche per finalità illecite;
- (2) variazione di sede, denominazione, oggetto sociale e/o di attività economica nell’imminenza della richiesta di accesso alla misura agevolativa; le modifiche potrebbero, infatti, essere preordinate al rispetto dei requisiti di accesso alla misura, anche per finalità illecite;
- (3) eventuali operazioni straordinarie (trasformazioni, fusioni, scissioni) o di ristrutturazione aziendale (cessione, affitto d’azienda o di un ramo di essa) in prossimità dell’accesso alla misura; tali operazioni potrebbero infatti essere finalizzate a determinare i presupposti per l’accesso alla misura, anche per finalità illecite;
- (4) stato anomalo dell’attività desunto dai registri camerali, ovvero casi di cessazione, inattività, liquidazione, fallimento o custodia giudiziale;

b. struttura dell’impresa:

- (1) soggetto economico nella forma di attività individuale, o, comunque, con volume d’affari limitato, o con capitale sociale/patrimonio netto minimo (o negativo), che richiede risorse di importo elevato; in una valutazione più ampia, tale circostanza può indurre a dubitare dell’esistenza di condizioni economico/finanziarie adeguate e coerenti alle finalità della misura;
- (2) assenza di una sede operativa in Italia che costituisce, in linea generale, elemento di incoerenza, soprattutto se la misura prevede l’impiego di fondi pubblici prevalentemente sul territorio nazionale;
- (3) impresa amministrata (o in cui subentrano amministratori) e/o le cui partecipazioni sono detenute (o vengono acquisite) da amministratori/soci giovani o, al contrario, in età avanzata (tendenzialmente, minore di 25 anni o superiore ai 75) che potrebbero fungere da possibili “prestanome”, specie se

sono già presenti elementi che inducono a dubitare delle capacità economiche e/o professionali dei soggetti che detengono funzioni direttive;

- (4) impresa amministrata e/o rappresentata legalmente da soggetti che hanno ricoperto incarichi analoghi in diverse società caratterizzate da periodi di attività relativamente brevi, che, pertanto, potrebbero essere meri “prestanome abituali”;
- (5) presenza di complesse e “anomale” strutture di controllo, con holding estere, con maggiore riguardo a quelle aventi sede in Paesi ad alto rischio di riciclaggio e/o a fiscalità privilegiata. Tale circostanza potrebbe essere sintomatica di potenziali fenomeni di “pianificazione fiscale” aggressiva, specialmente qualora vengano presentati documenti o garanzie attestanti cospicue disponibilità finanziarie in detti Paesi;

c. modalità di gestione dell’impresa:

- (1) presenza, anche ripetuta, nei periodi di imposta antecedenti alla richiesta della misura, di perdite di esercizio, specie se di considerevole importo, che possono indurre a dubitare della sussistenza di condizioni economico/finanziarie adeguate e coerenti alle finalità della misura;
- (2) effettuazione di aumenti di capitale sociale, potenzialmente fittizi, a ridosso della richiesta di accesso alla misura, che potrebbero essere finalizzati solo a dimostrare l’affidabilità dell’impresa e/o la sua capacità di restituzione del finanziamento;
- (3) sussistenza di debiti contributivi e/o fiscali, soprattutto se di rilevante importo, e/o di particolari tipologie di contratto di lavoro subordinato (ad esempio, di somministrazione di manodopera), che inducono a dubitare della sussistenza di condizioni economico/finanziarie e tecnico/professionali adeguate e coerenti alle finalità della misura;
- (4) soggetto già “in difficoltà”, secondo la previsione dell’art. 2, paragrafo 18, del Regolamento (UE) n. 651/2014;
- (5) svolgimento di attività commerciali non attinenti all’oggetto della misura richiesta che potrebbero mettere in discussione la sussistenza di requisiti tecnico/professionali adeguati e coerenti alle finalità della misura;
- (6) stipula di negozi giuridici in qualità di avente causa (ad esempio, l’acquisizione di partecipazioni o aziende), in epoca successiva all’ottenimento dei finanziamenti, che potrebbero risultare strumentali alla distrazione delle risorse;

d. sistemi di comunicazione d’impresa:

- (1) impresa assente in internet o presente con un sito web non aggiornato da tempo. Tali circostanze possono indurre a far dubitare che si tratti di una realtà imprenditoriale adeguatamente strutturata e solida, in relazione agli obiettivi perseguiti dalla misura;
- (2) soggetto che evita contatti diretti con l’Amministrazione, rilasciando abitualmente deleghe o procure in modo del tutto incoerente con l’attività

svolta, con un comportamento tale da far ipotizzare che si tratti di un semplice "prestanome" di altra persona con profilo reputazionale non idoneo;

- (3) soggetto che rilascia procure a gestire, amministrare o cedere beni a favore di persone apparentemente a lui non collegate, soprattutto se ciò avviene in un momento immediatamente successivo a quello in cui ne ha la disponibilità. Si tratta di una circostanza che potrebbe indurre ad ipotizzare che il soggetto delegato sia, in realtà, l'amministratore "di fatto";
- (4) soggetto che indica "referenti" non nominati con atti formali e/o non legati da alcun rapporto giuridicamente o professionalmente rilevante con il richiedente la misura agevolativa. L'indicazione di un referente apparentemente estraneo potrebbe, in prima analisi, celare l'esistenza di un amministratore "di fatto";
- (5) opacità nelle comunicazioni sociali;
- (6) presentazione di bilanci e/o altra documentazione contabile a ridosso dell'istanza di accesso all'incentivo;

e. circostanze attinenti all'affidabilità del soggetto e alla credibilità dell'iniziativa:

- (1) presentazione di richieste di incentivi da parte di imprese aventi il medesimo rappresentante legale, uno o più soci e/o amministratori in comune, o riconducibili al medesimo titolare effettivo o a soggetti allo stesso collegati. La presenza di uno di questi elementi potrebbe celare l'esistenza di un'unica "regia", con lo scopo di appropriarsi indebitamente delle risorse;
- (2) profili di sospetto con riguardo alla veridicità delle informazioni oggetto di autodichiarazione, circa l'insussistenza di:
 - procedure esecutive di cui all'art. 474 del c.p.c.;
 - procedure concorsuali ai sensi della legge fallimentare (R.D. 16 marzo 1942, n. 267);
 - misure cautelari civili o penali;
 - misure interdittive (art. 84 del D. Lgs. 6 settembre 2011, n. 159 - Codice delle leggi antimafia);
 - misure di prevenzione antimafia (ai sensi dell'art. 67, comprese le casistiche previste dal comma 8, del citato D.Lgs. n. 159/2011);
 - provvedimenti giudiziari che applicano le sanzioni amministrative interdittive di cui all'art. 9, comma 2, lett. d), del D.Lgs. n. 231/2001;
- (3) ricorso a professionisti che istruiscono le richieste di accesso alla misura agevolativa per conto di più società o, comunque, ne curano gli aspetti contabili (compreso il deposito dei bilanci), specialmente quando lo studio è particolarmente distante dalla sede delle imprese di cui curano gli interessi. Si potrebbe infatti ipotizzare l'intermediazione di "facilitatori", che si propongono per garantire, anche con modalità illecite, l'accesso ai finanziamenti;

- (4) richiesta, pur senza adeguata motivazione, di modifica degli estremi identificativi del conto corrente dedicato; l'esigenza potrebbe scaturire dalla chiusura del rapporto preesistente su iniziativa dell'intermediario finanziario, sovente legata alla sopraggiunta acquisizione di informazioni negative sul conto del titolare oppure alla rilevata non operatività del rapporto;
- (5) presentazione di una polizza fidejussoria a garanzia della richiesta di incentivo;
- (6) presenza di notizie stampa negative, con particolare riguardo all'eventuale coinvolgimento dell'impresa e/o di suoi esponenti in specifiche vicende di rilevanza penale (reati fiscali, contro la Pubblica Amministrazione, societari e delitti di criminalità organizzata). In tale caso è necessario procedere con approfondimenti sui profili reputazionali;
- (7) rilevazione di interessenze e/o possibili conflitti di interesse tra l'impresa richiedente (o suoi esponenti) e la controparte contrattuale per la realizzazione dell'investimento. Il conflitto di interessi si configura quando l'imparzialità delle scelte imprenditoriali (del beneficiario dell'investimento) è compromessa da legami familiari o affettivi, da interessi economici o di qualsiasi altra natura con la controparte;
- (8) presenza concomitante di più finanziamenti pubblici, con riguardo ad un determinato progetto/operatività, ove non compatibile con i limiti imposti dalla normativa europea (in materia di doppio finanziamento e/o di aiuti di Stato), oppure in favore del medesimo soggetto, con eventuale attinenza ad un medesimo intervento;
- (9) richieste di incentivi pubblici, anche previsti da diverse disposizioni di legge, in un ristretto arco temporale, da più società appartenenti allo stesso gruppo, soprattutto se vengono presentate le medesime garanzie al possibile scopo di aggirare il divieto di doppio finanziamento degli interventi;
- (10) acquisto di asset patrimoniali (ad esempio, terreni agricoli, fabbricati o altro) in prossimità della richiesta di accesso alla misura, quando la disponibilità di tali beni ne costituisce requisito necessario. Tale condotta potrebbe essere preordinata al solo scopo di avere accesso alla misura, per finalità illecite.

In relazione al diverso ambito dell'**esecuzione di opere pubbliche**, gli elementi indicativi della possibile sussistenza di una situazione di rischio sono stati selezionati sulla base di una preliminare distinzione riguardante:

f. **il profilo soggettivo degli operatori economici**, per il quale tali elementi sono individuati in quelli di seguito esposti, separatamente per:

(1) **il ciclo di vita aziendale**:

- (a) impresa costituita in prossimità o in concomitanza dell'avvio della procedura di aggiudicazione dell'appalto che potrebbe essere preordinata al solo accesso alla procedura di gara per finalità illecite;

- (b) impresa che ha variato la sede, la denominazione, l'oggetto sociale e/o la tipologia dell'attività economica in prossimità o in concomitanza dell'avvio della procedura di aggiudicazione dell'appalto, circostanza che non può far escludere che la modifica sia preordinata al rispetto dei requisiti di accesso alla procedura di gara, anche per finalità illecite;
- (c) impresa coinvolta in operazioni straordinarie (trasformazioni, fusioni, scissioni) o di ristrutturazione aziendale (cessione, affitto d'azienda o di un ramo di essa), prima o subito dopo l'aggiudicazione dell'appalto o in particolari momenti dell'esecuzione contrattuale (ad esempio, in prossimità di varianti in corso d'opera, oppure della cessazione del rapporto contrattuale). In questi casi l'attenzione può essere focalizzata sulle operazioni che appaiono poste in essere al solo scopo di creare i presupposti per accedere alla procedura di gara, per finalità illecite, anche mediante imprese strumentalmente rilevate, in tutto o in parte;
- (d) stato anomalo di attività desunto dai registri camerali, con particolare riguardo alle condizioni economico/finanziarie;

(2) la struttura dell'impresa:

- (a) impresa con un volume d'affari limitato e/o con un capitale sociale/patrimonio netto minimo, che partecipa alla procedura di aggiudicazione di un appalto di importo rilevante, con conseguenti dubbi sulla sussistenza di condizioni economico/finanziarie adeguate e coerenti agli obblighi contrattuali;
- (b) impresa senza una sede operativa in Italia, oppure (specie se di piccole dimensioni) localizzata lontano dal luogo di esecuzione dell'appalto;
- (c) impresa amministrata e/o partecipata da soggetti particolarmente giovani o, al contrario, in età avanzata (tendenzialmente minori di 25 anni e maggiori di 75 anni);
- (d) impresa amministrata e/o legalmente rappresentata da soggetti che hanno ricoperto incarichi analoghi in una o più società caratterizzate da periodi di attività relativamente brevi (possibili "prestanome abituali");
- (e) impresa collegata a complesse o anomale strutture di controllo societario, con *holding* estere e/o aventi sede in Paesi ad alto rischio di riciclaggio e/o in territori a fiscalità privilegiata;

(3) la gestione dell'impresa:

- (a) impresa che presenta, nei precedenti periodi di imposta, perdite di esercizio ripetute e/o di importo considerevole in rapporto alle proprie dimensioni/volume d'affari, con conseguenti dubbi sulle reali condizioni dell'azienda;

- (b) impresa con aumenti del capitale sociale in prossimità o in concomitanza dell'avvio della procedura di aggiudicazione dell'appalto, con correlati dubbi sulle reali condizioni aziendali;
- (c) impresa con debiti contributivi e/o fiscali (soprattutto se di importo rilevante) e/o che adopera particolari tipologie di contratto di lavoro subordinato;
- (d) soggetto già "in difficoltà", secondo la previsione dell'art. 2, paragrafo 18, del Regolamento (UE) n. 651/2014;
- (e) impresa che svolge attività non attinenti all'oggetto dell'appalto, con conseguenti dubbi sulle capacità tecniche e professionali dell'azienda;
- (f) stipula di negozi giuridici in qualità di avente causa (ad esempio, per acquisizione di partecipazioni o aziende), in epoca successiva all'aggiudicazione dell'appalto, con conseguenti dubbi sulla finalità strumentale dell'operazione;

(4) la comunicazione d'impresa:

- (a) impresa assente in *internet* o presente con un sito *web* non aggiornato da tempo;
- (b) rappresentante dell'impresa affidataria che, senza apparenti motivi o anche improvvisamente, evita contatti diretti con la stazione appaltante, conferendo abitualmente deleghe o procure incoerenti. Nel caso in cui il soggetto referente mostri una scarsa conoscenza della natura, dell'oggetto, dell'ammontare o dello scopo della commessa, oppure sia accompagnato da altri soggetti che si dimostrano interessati all'operazione, potrebbe generarsi il sospetto che il rappresentante agisca non per conto proprio, bensì di terzi;
- (c) soggetto che rilascia procure a gestire, amministrare o cedere beni a favore di persone apparentemente a lui non collegate, soprattutto se ciò avviene in un momento immediatamente successivo a quello in cui ne ha la disponibilità (possibile amministratore "di fatto");
- (d) soggetto che indica "referenti" non nominati con atti formali e/o non legati da alcun rapporto giuridicamente o professionalmente rilevante con il richiedente l'accesso alla procedura d'appalto (possibile amministratore "di fatto");
- (e) opacità nelle comunicazioni sociali (ad esempio, per la mancata presentazione dei bilanci);
- (f) presentazione di bilanci e/o altra documentazione contabile a ridosso dell'istanza di accesso alla procedura d'appalto;

(5) l'affidabilità del soggetto e la credibilità dell'iniziativa:

- (a) elementi di sospetto con riguardo alla veridicità delle informazioni oggetto di autodichiarazione, circa l'insussistenza dei provvedimenti e delle misure richiamate *sub* e. (2);

- (b) ricorso a professionisti che istruiscono le richieste di accesso alla procedura d'appalto per conto di più società o, comunque, ne curano gli aspetti contabili (compreso il deposito dei bilanci), quando lo studio è particolarmente distante dalla sede delle imprese di cui curano gli interessi (possibili "facilitatori");
 - (c) soggetto che richiede, pur senza fornire un'adeguata motivazione, la modifica degli estremi identificativi del conto corrente dedicato;
 - (d) presentazione di una polizza fidejussoria per l'accesso alla procedura di appalto;
 - (e) presenza di notizie stampa negative;
- g. **il profilo oggettivo attinente alla procedura interessata**, rispetto al quale gli elementi di rischio sono individuati nei seguenti, distintamente per:
- (1) **la partecipazione a procedure di affidamento di lavori, servizi e forniture:**
- (a) impresa sprovvista di requisiti dimensionali e/o tecnici adeguati alla corretta esecuzione delle prestazioni contrattuali (lavori, servizi e forniture), ovvero non dotata di personale e/o mezzi idonei, in termini sia quantitativi sia qualitativi. Tale circostanza può indurre a dubitare della sussistenza di condizioni economico/finanziarie o strutturali adeguate e coerenti agli obblighi contrattuali e ad ipotizzare che la partecipazione alla gara non sia legata a logiche imprenditoriali, bensì finalizzata soltanto ad acquisire le risorse finanziarie pubbliche;
 - (b) mancanza di convenienza economica, anche con riferimento al luogo di esecuzione delle prestazioni contrattuali e all'effettiva capacità di provvedervi, che potrebbe celare il fatto che la partecipazione alla gara non sia legata a logiche imprenditoriali, bensì al solo fine di acquisire le risorse finanziarie pubbliche;
 - (c) partecipazione di associazioni o raggruppamenti temporanei di imprese, consorzi, cooperative o contratti di rete, qualora costituiti da imprese partecipanti che, per numero o dimensioni economiche, appaiono sproporzionate in rapporto al valore del contratto. Attenzione particolare deve essere prestata nei casi in cui vi sia un numero eccessivo di partecipanti per aggiudicarsi commesse di non rilevante importo;
 - (d) coinvolgimento di sub-appaltatori o sub-fornitori di recente costituzione/neo fornitori della P.A., privi di solidità finanziaria, ovvero facenti capo o collegati a strutture organizzative aziendali inadeguate. La carenza di un'adeguata struttura economico-finanziaria e/o di consolidata esperienza nel settore, da parte dei sub-appaltatori o sub-fornitori, potrebbe riflettersi negativamente sulla reale capacità dell'appaltatore di far fronte alle obbligazioni assunte;
 - (e) ricorso all'avvalimento plurimo o frazionato, ai fini del raggiungimento della qualificazione richiesta per l'aggiudicazione della gara, in specie con un contratto di avvalimento eccessivamente oneroso; la

circostanza potrebbe sottendere l'inadeguatezza, formale e/o sostanziale, dell'impresa all'adempimento degli obblighi contrattuali. Il ricorso all'avvalimento plurimo o frazionato potrebbe rivelarsi una soluzione esclusivamente "di facciata" o antieconomica, utilizzata al solo scopo di accedere alle risorse pubbliche;

- (f) assenza di professionalità adeguate e/o di una specifica esperienza nel settore, con conseguenti dubbi sull'effettiva capacità di adempiere agli obblighi contrattuali;
- (g) subappalti e/o avvalimenti concessi a imprese prive dell'attestato di qualificazione SOA (certificazione obbligatoria per la partecipazione a determinate gare d'appalto). La disponibilità o meno della predetta certificazione, anche quando non espressamente richiesta, è comunque un elemento oggettivo di cui tenere conto nella valutazione complessiva dell'affidabilità dell'impresa;

(2) la fase della presentazione delle offerte:

- (a) presentazione di offerte con eccessivo ribasso, specie nei casi in cui il criterio di aggiudicazione è quello del prezzo più basso e/o se il contratto è caratterizzato da elevata complessità, oppure pervenga un'unica offerta. In tal caso si potrebbe ipotizzare che la partecipazione alla gara non sia legata a logiche imprenditoriali, bensì finalizzata esclusivamente ad acquisire le risorse finanziarie pubbliche;
- (b) presentazione dell'offerta nell'ambito di procedure di gara che prevedono tempi ristretti, requisiti particolarmente stringenti e/o oneri di partecipazione elevati, in presenza di elementi di anomalia riferibili all'effettiva capacità dell'impresa di adempiere agli obblighi contrattuali;
- (c) presentazione di offerte ripetute da parte di una o di un ristretto numero di imprese, anche non formalmente aderenti allo stesso gruppo societario, per differenti bandi e/o in diverse aree geografiche, circostanza che potrebbe essere indicativa dell'effettiva capacità dell'impresa di adempiere agli obblighi contrattuali;
- (d) presentazione di offerte da parte di imprese formalmente distinte, in realtà riconducibili ad un unico centro di interessi, con effetti potenzialmente distorsivi;

(3) il contesto generale in cui si svolge la gara:

- (a) comportamenti tali da impedire oppure ostacolare l'ingresso nel mercato di altri operatori economici; è il caso della cosiddetta "barriera all'entrata", con cui imprese già attive in un determinato mercato possono accordarsi ostacolando l'ingresso di nuovi soggetti economici e quindi la concorrenza, così da garantirsi maggiori profitti;
- (b) presenza di particolari condizioni di mercato e/o caratteristiche dei lavori, beni o servizi oggetto di appalto che potrebbero favorire la costituzione di "cartelli d'impresa", la cui costituzione può introdurre il potenziale rischio che gli operatori economici si accordino sui contenuti delle loro offerte;

- (c) appalto afferente a forniture caratterizzate da un elevato indice di immaterialità (ad esempio, corsi di formazione o servizi informatici), prestazioni che, per loro natura, appaiono oggettivamente esposte ad un più elevato rischio di irregolarità, considerate le maggiori difficoltà nel riscontrarne "a posteriori" l'effettività;
- (4) **la fase di esecuzione del contratto:**
- (a) adozione di politiche anomale di mobilità del personale, dopo l'aggiudicazione dell'appalto. Tale condotta assume particolare rilievo quando implica un ridimensionamento del numero del personale effettivamente deputato all'esecuzione dell'appalto, soprattutto in relazione ad attività che prevedono un largo ricorso alla manodopera;
- (b) utilizzo sistematico o anomalo dell'istituto del distacco di personale che, specie se concomitante con il ricorso al "nolo a freddo" di attrezzature e macchinari, potrebbe rivelare l'esistenza di subappalti "di fatto", non autorizzati, quando non anche più gravi fenomeni illeciti (connessi a infiltrazioni della criminalità organizzata, frodi o reati contro la P.A.);
- (c) simulazione di contratti di "subfornitura" a fronte di effettivi "subappalti", indice potenziale dell'effettiva capacità di adempiere agli obblighi contrattuali;
- (d) modifiche delle condizioni contrattuali in fase di esecuzione, quali, ad esempio, variazione delle prestazioni originarie, allungamento dei termini di ultimazione, rinvio, rinnovi o proroghe dei servizi o forniture, fuori dei casi previsti, significativo incremento dell'importo pattuito, ecc.. Tali modifiche possono ingenerare dubbi circa la sussistenza di capacità economico/finanziarie e tecnico/professionali adeguate e coerenti con gli obblighi contrattuali, ma anche far ipotizzare la precostituzione di apparenti giustificazioni per la lievitazione dei costi di realizzazione, in realtà al fine illecito di ottenere maggiori profitti.

6. GLI INDICATORI DI ANOMALIA ELABORATI DALLA U.I.F.

Tenuto conto dell'importanza che, con riferimento **alla prevenzione delle frodi in danno del P.N.R.R.** e, quindi, ai compiti in proposito demandati alle Autorità centrali, assumono gli obblighi previsti dall'art. 10 del D.Lgs. 231/2007 di **comunicazione all'Unità di Informazione Finanziaria (U.I.F.) di operazioni sospette da parte della Pubblica Amministrazione**, appare utile analizzare anche gli specifici **indicatori di anomalia** elaborati dalla stessa Autorità per orientare gli Uffici pubblici nell'assolvimento di tale adempimento, contenuti in un apposito provvedimento emanato in data 23 aprile 2018.

Tale provvedimento chiarisce, da subito, che gli indicatori di anomalia adottati sono volti a **ridurre margini di incertezza** delle valutazioni soggettive connesse alle comunicazioni di operazioni sospette ed hanno lo scopo di contribuire al contenimento degli oneri ed alla correttezza delle stesse comunicazioni.

Tuttavia, la mera ricorrenza di operazioni o comportamenti descritti in uno o più indicatori di anomalia non è, di per sé, motivo sufficiente per la qualificazione dell'operazione come sospetta ai fini della comunicazione alla U.I.F..

Vanno quindi valutate, attentamente, tutte le caratteristiche intrinseche all'operazione che, anche laddove non fossero descritte negli indicatori che di seguito si andranno a dettagliare, possono essere egualmente sintomatiche di profili di sospetto.

L'allegato al citato provvedimento emanato dalla U.I.F nel 2018 descrive in dettaglio i vari indicatori, distinguendoli in tre categorie.

a. indicatori di anomalia connessi con l'identità o il comportamento del soggetto cui è riferita l'operazione:

- (1) il soggetto cui è riferita l'operazione ha residenza, cittadinanza o sede in Paesi terzi ad alto rischio (Paesi non appartenenti all'U.E. i cui ordinamenti presentano carenze strategiche nei rispettivi regimi nazionali di prevenzione al riciclaggio e del finanziamento del terrorismo, come individuati dalla Commissione Europea nell'esercizio dei poteri di cui agli articoli 9 e 64 della Direttiva 2015/849), ovvero opera con controparti situate in tali Paesi, e richiede ovvero effettua operazioni di significativo ammontare con modalità inusuali, in assenza di plausibili ragioni.

Più in dettaglio, il soggetto in questione:

- (a) ha residenza, cittadinanza o sede in un Paese la cui legislazione non consente l'identificazione dei nominativi che ne detengono la proprietà o il controllo;
- (b) risiede in una zona o in un territorio notoriamente considerati a rischio, in ragione tra l'altro dell'elevato grado di infiltrazione criminale, di economia sommersa o di degrado economico – istituzionale;
- (c) presenta documenti (quali, ad esempio, titoli o certificati), specie se di dubbia autenticità, attestanti l'esistenza di cospicue disponibilità economiche o finanziarie in Paesi terzi ad alto rischio, ovvero il soggetto cui è riferita l'operazione presenta garanzie reali o personali rilasciate da soggetti con residenza, cittadinanza o sede in Paesi terzi ad alto rischio ovvero attinenti a beni ubicati nei suddetti Paesi;
- (2) il soggetto cui è riferita l'operazione, fornisce informazioni palesemente inesatte o del tutto incomplete o addirittura false, ovvero si mostra riluttante a fornire ovvero rifiuta di fornire informazioni, dati e documenti comunemente acquisiti per l'esecuzione dell'operazione, in assenza di plausibili giustificazioni: più in particolare:
- (a) presenta documentazione che appare falsa o contraffatta ovvero contiene elementi del tutto difformi da quelli tratti da fonti affidabili e indipendenti o presenta comunque forti elementi di criticità o di dubbio;

- (b) all'atto di esibire documenti di identità, ovvero alla richiesta di fornire documentazione o informazioni inerenti all'operazione, rinuncia a eseguire l'operazione;
 - (c) rifiuta di, ovvero è reticente, a fornire informazioni o documenti concernenti aspetti molto rilevanti, specie se attinenti all'individuazione dell'effettivo beneficiario dell'operazione;
- (3) il soggetto cui è riferita l'operazione risulta collegato, direttamente o indirettamente, con soggetti sottoposti a procedimenti penali o a misure di prevenzione patrimoniale ovvero con persone politicamente esposte (vale a dire persone fisiche che occupano o hanno cessato di occupare da meno di un anno importanti cariche pubbliche, nonché i loro familiari e coloro che con i predetti soggetti intrattengono notoriamente stretti legami, come elencato dall'art. 1, comma 2, lettera dd) del decreto antiriciclaggio), o con soggetti censiti nelle liste pubbliche delle persone o degli enti coinvolti nel finanziamento del terrorismo e richiede ovvero effettua operazioni di significativo ammontare con modalità inusuali, in assenza di plausibili ragioni.

Più nello specifico, il soggetto cui è riferita l'operazione:

- (a) è notoriamente contiguo (ad esempio, in quanto familiare, convivente, associato) ovvero opera per conto di persone sottoposte a procedimenti penali o a misure di prevenzione patrimoniale o ad altri provvedimenti di sequestro, oppure che risultano rivestire importanti cariche pubbliche, anche a livello domestico, nazionale o locale;
- (b) è un'impresa che è connessa a vario titolo a una persona con importanti cariche pubbliche a livello domestico e che, improvvisamente, registra un notevole incremento del fatturato a livello nazionale o del mercato locale;
- (c) notoriamente contiguo (ad esempio, familiare, convivente, associato), ovvero opera per conto di soggetti censiti nelle liste delle persone o degli enti coinvolti nel finanziamento del terrorismo o comunque notoriamente riconducibili ad ambienti del radicalismo o estremismo;
- (d) è un'impresa, specie se costituita di recente, partecipata da soci ovvero con amministratori di cui è nota la sottoposizione a procedimenti penali o a misure di prevenzione;
- (e) intrattiene rilevanti rapporti finanziari con fondazioni, associazioni, altre organizzazioni *no profit*, ovvero con organizzazioni non governative, riconducibili a persone sottoposte a procedimenti penali o a misure di prevenzione patrimoniale o a provvedimenti di sequestro, a persone che risultano rivestire importanti cariche pubbliche, anche a livello domestico;
- (f) risulta collegato con organizzazioni *no profit*, ovvero con organizzazioni non governative che presentano, tra loro, connessioni

non giustificate, quali, ad esempio, la condivisione dell'indirizzo, dei rappresentanti o del personale, ovvero la titolarità di molteplici rapporti riconducibili a nominativi ricorrenti;

- (4) il soggetto cui è riferita l'operazione risulta caratterizzato da assetti proprietari, manageriali e di controllo artificialmente complessi o opachi e richiede, ovvero effettua, operazioni di significativo ammontare con modalità inusuali, in assenza di plausibili ragioni.

Più nello specifico, il soggetto in questione:

- (a) dispone di strutture societarie "opache" (desumibili, ad esempio, da visure nei registri camerali), ovvero si avvale, artificialmente, di società caratterizzate da catene partecipative complesse nelle quali sono presenti, a titolo esemplificativo, *trust*, fiduciarie, fondazioni, *international business company*;
- (b) è caratterizzato da ripetute e/o improvvisate modifiche nell'assetto proprietario, manageriale (ivi compreso il "direttore tecnico") o di controllo dell'impresa;
- (c) è di recente costituzione, effettua un'intensa operatività finanziaria, cessa improvvisamente l'attività e viene posto in liquidazione;
- (d) è un'impresa, specie se costituita di recente, controllata o amministrata da soggetti che appaiono come meri prestanome;
- (e) effettua ripetute richieste di operazioni e mantiene invariati gli assetti gestionali e/o la propria operatività, nonostante sia un'azienda sistematicamente in perdita o, comunque, in difficoltà finanziaria;
- (f) mostra di avere scarsa conoscenza della natura, dell'oggetto, dell'ammontare o dello scopo dell'operazione, ovvero è accompagnato da altri soggetti che si mostrano interessati all'operazione, generando il sospetto di agire non per conto proprio ma di terzi.

b. indicatori di anomalia connessi con le modalità di richiesta o di esecuzione delle operazioni:

- (1) richiesta ovvero esecuzione di operazioni con oggetto o scopo del tutto incoerente con l'attività o con il complessivo profilo economico – patrimoniale del soggetto cui è riferita l'operazione o dell'eventuale gruppo di appartenenza, desumibile dalle informazioni in possesso o, comunque, rilevabili da fonti aperte, in assenza di plausibili ragioni; più in dettaglio:
- (a) acquisto di beni o servizi non coerente con l'attività del soggetto cui è riferita l'operazione, specie se seguito da successivo trasferimento dello stesso bene o servizio in favore di società appartenenti allo stesso gruppo, in mancanza di corrispettivo;
 - (b) impiego di disponibilità che appaiono del tutto sproporzionate rispetto al profilo economico – patrimoniale del soggetto (ad esempio, operazioni richieste o eseguite da soggetti con "basso profilo fiscale" o che hanno omesso di adempiere agli obblighi tributari);

- (c) operazioni richieste o effettuate da organizzazioni no profit, ovvero da organizzazioni non governative che, per le loro caratteristiche (ad esempio tipologie di imprese beneficiarie o aree geografiche di destinazione dei fondi), risultano riconducibili a scopi di finanziamento del terrorismo, ovvero manifestamente incoerenti con le finalità dichiarate o, comunque, proprie dell'ente in base alla documentazione prodotta, specie se tali organizzazioni risultano riconducibili a soggetti che esercitano analoga attività a fini di lucro;
 - (d) operazioni richieste o effettuate da più soggetti recanti lo stesso indirizzo, ovvero la medesima domiciliazione fiscale, specie se tale indirizzo appartiene anche ad una società commerciale e ciò appare incoerente rispetto all'attività dichiarata dagli stessi;
 - (e) richiesta di regolare i pagamenti mediante strumenti incoerenti rispetto alle ordinarie prassi di mercato, in assenza di ragionevoli motivi legati al tipo di attività esercitata o a particolari condizioni adeguatamente documentate;
 - (f) offerta di polizze di assicurazione da parte di agenti o brokers operanti in nome e/o per conto di società estere, anche senza succursali in Italia, a prezzi sensibilmente inferiori rispetto a quelli praticati sul mercato;
- (2) richiesta ovvero esecuzione di operazioni prive di giustificazione commerciale con modalità inusuali rispetto al normale svolgimento della professione o dell'attività, soprattutto se caratterizzate da elevata complessità o da significativo ammontare, qualora non siano rappresentate specifiche esigenze, quali, in dettaglio:
- (a) frequente e inconsueto rilascio di deleghe o procure al fine di evitare contatti diretti ovvero utilizzo di indirizzi, anche postali, diversi dal domicilio, dalla residenza o dalla sede, o comunque ricorso ad altre forme di domiciliazione di comodo;
 - (b) frequente richiesta di operazioni per conto di uno o più soggetti terzi, in assenza di ragionevoli motivi legati al tipo di attività esercitata o al rapporto tra le parti o a particolari condizioni adeguatamente documentate;
 - (c) estinzione anticipata e inaspettata, in misura totale o parziale, dell'obbligazione da parte del soggetto cui è riferita l'operazione;
 - (d) richiesta di estinzione di un'obbligazione effettuata da un terzo estraneo al rapporto negoziale, in assenza di ragionevoli motivi o di collegamenti con il soggetto cui è riferita l'operazione;
 - (e) improvviso e ingiustificato intervento di un terzo a copertura dell'esposizione del soggetto cui è riferita l'operazione, specie laddove il pagamento sia effettuato in un'unica soluzione, ovvero sia stato concordato in origine un pagamento rateizzato;
 - (f) presentazione di garanzie personali rilasciate da parte di soggetti che sembrano operare in via professionale senza essere autorizzati allo svolgimento dell'attività di prestazione di garanzie;

- (3) richiesta ovvero esecuzione di operazioni con configurazione illogica ed economicamente o finanziariamente svantaggiose, specie se conseguite con modalità eccessivamente complesse od onerose, in assenza di plausibili giustificazioni; più nello specifico:
- (a) richiesta ad una P.A. dislocata in località del tutto estranea all'area di interesse dell'attività del soggetto cui è riferita l'operazione, specie se molto distante dalla residenza, dal domicilio o dalla sede effettiva;
 - (b) richiesta di modifica delle condizioni o delle modalità di svolgimento dell'operazione, specie se tali modifiche comportano ulteriori oneri a carico del soggetto cui è riferita l'operazione;
 - (c) richiesta di esecuzione, in tempi particolarmente ristretti, a prescindere da qualsiasi valutazione attinente alle condizioni economiche;
 - (d) acquisto o vendita di beni o servizi di valore significativo (ad esempio beni immobili e mobili registrati, società, contratti; brevetti, partecipazioni), effettuate a prezzi palesemente sproporzionati rispetto ai correnti valori di mercato o al loro prevedibile valore di stima;
 - (e) operazioni ripetute, di importo significativo, effettuate in contropartita con società che risultano costituite di recente e hanno un oggetto sociale generico o incompatibile con l'attività del soggetto che richiede o esegue l'operazione (ad esempio, nel caso di rapporti ripetuti fra appaltatori e subappaltatori "di comodo");
 - (f) richiesta di accredito su rapporti bancari o finanziari sempre diversi;
 - (g) proposta di regolare sistematicamente i pagamenti secondo modalità tali da suscitare il dubbio che s'intenda ricorrere a tecniche di frazionamento del valore economico dell'operazione;
 - (h) ripetuto ricorso a contratti a favore di terzo, contratti per persona da nominare o a intestazioni fiduciarie, specie se aventi ad oggetto diritti su beni immobili o partecipazioni societarie;

c. indicatori specifici per settori di attività:

(1) appalti e contratti pubblici:

- (a) partecipazione a gara per la realizzazione di lavori pubblici o di pubblica utilità, specie se non programmati, in assenza dei necessari requisiti (soggettivi, economici, tecnico-realizzativi, organizzativi e gestionali), con apporto di rilevanti mezzi finanziari privati, specie se di incerta provenienza o non compatibili con il profilo economico-patrimoniale dell'impresa, ovvero con una forte disponibilità di anticipazioni finanziarie e particolari garanzie di rendimento prive di idonea giustificazione;
- (b) partecipazione a procedure di affidamento di lavori pubblici, servizi e forniture in assenza di qualsivoglia convenienza economica all'esecuzione del contratto, anche con riferimento alla dimensione aziendale e alla località di svolgimento della prestazione;

- (c) partecipazione a procedure di affidamento di lavori pubblici, servizi e forniture da parte di un raggruppamento temporaneo di imprese, costituito da un numero di partecipanti del tutto sproporzionato in relazione al valore economico e alle prestazioni oggetto del contratto, specie se il singolo partecipante è a sua volta riunito, raggruppato o consorziato;
- (d) partecipazione a procedure di affidamento di lavori pubblici, servizi e forniture da parte di una rete di imprese il cui programma comune non contempla tale partecipazione tra i propri scopi strategici;
- (e) partecipazione a procedure di affidamento di lavori pubblici, servizi e forniture mediante ricorso al meccanismo dell'avvalimento plurimo o frazionato, ai fini del raggiungimento della qualificazione richiesta per l'aggiudicazione della gara, qualora il concorrente non dimostri l'effettiva disponibilità dei mezzi facenti capo all'impresa avvalsa, necessari all'esecuzione dell'appalto, ovvero qualora dal contratto di avvalimento o da altri elementi assunti nel corso del procedimento se ne desuma l'eccessiva onerosità ovvero l'irragionevolezza;
- (f) partecipazione a procedure di affidamento di lavori pubblici, servizi e forniture da parte di soggetti che, nel corso dell'espletamento della gara, ovvero della successiva esecuzione, realizzano operazioni di cessione, affitto di azienda o di un suo ramo ovvero di trasformazione, fusione o scissione della società, prive di giustificazione;
- (g) presentazione di offerta con un ribasso sull'importo della base di gara particolarmente elevato nei casi in cui sia stabilito un criterio di aggiudicazione al prezzo più basso, ovvero che risulta anormalmente bassa sulla base degli elementi specifici acquisiti dalla stazione appaltante, specie se il contratto è caratterizzato da elevata complessità;
- (h) presentazione di una sola offerta da parte del medesimo soggetto nell'ambito di procedure di gara che prevedono tempi ristretti di presentazione delle offerte, requisiti di partecipazione particolarmente stringenti e un costo della documentazione di gara sproporzionato rispetto all'importo del contratto, specie se il bando di gara è stato modificato durante il periodo di pubblicazione;
- (i) ripetuti affidamenti a un medesimo soggetto, non giustificati dalla necessità di evitare soluzioni di continuità di un servizio nelle more della indizione, ovvero del completamento, della procedura di gara;
- (j) ripetute aggiudicazioni a un medesimo soggetto, in assenza di giustificazione, specie se in un breve arco temporale, per contratti di importo elevato e mediante affidamenti diretti o con procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando di gara o a seguito di procedure a evidenza pubblica precedentemente revocata;
- (k) contratto aggiudicato previo frazionamento in lotti non giustificato in relazione alla loro funzionalità, possibilità tecnica o convenienza economica;

- (l) modifiche delle condizioni contrattuali in fase di esecuzione, consistenti in una variazione delle prestazioni originarie, in un allungamento dei termini di ultimazione dei lavori, servizi o forniture, in rinnovi o proroghe, al di fuori dei casi normativamente previsti, o in un significativo incremento dell'importo contrattuale;
- (m) esecuzione del contratto caratterizzata da ripetute e non giustificate operazioni di cessione, affitto di azienda o di un suo ramo, ovvero di trasformazione, fusione o scissione della società;
- (n) ricorso al subappalto oltre la quota parte subappaltabile, in assenza di preventiva indicazione in sede di offerta ovvero senza il necessario deposito del contratto di subappalto presso la stazione appaltante o della documentazione attestante il possesso da parte del subappaltatore dei requisiti di legge;
- (o) cessioni di crediti derivanti dall'esecuzione del contratto, effettuate nei confronti di soggetti diversi da banche e da intermediari finanziari aventi nell'oggetto sociale l'esercizio dell'attività di acquisto dei crediti, ovvero senza l'osservanza delle proscrizioni di forma e di previa notifica della cessione, salva la preventiva accettazione, da parte della stazione appaltante, contestuale alla stipula del contratto;
- (p) previsione nei contratti di concessione o di finanza di progetto di importo superiore alle soglie comunitarie e di un termine di realizzazione di lunga durata, soprattutto se superiore a 4 anni, a fronte anche delle anticipazioni finanziarie effettuate dal concessionario o promotore;
- (q) esecuzione delle attività affidate al contraente generale direttamente o per mezzo di soggetti terzi in assenza di adeguata esperienza, qualificazione, capacità organizzativa tecnico-realizzativa e finanziaria;
- (r) aggiudicazione di sponsorizzazioni tecniche di utilità e/o valore complessivo indeterminato o difficilmente determinabile, con individuazione, da parte dello sponsor, di uno più soggetti esecutori, soprattutto nel caso in cui questi ultimi coincidano con raggruppamenti costituiti da un elevato numero di partecipanti o i cui singoli partecipanti sono, a loro volta, riuniti, raggruppati o consorziati, specie se privi dei prescritti requisiti di qualificazione per la progettazione e l'esecuzione;
- (s) esecuzione della prestazione oggetto della sponsorizzazione mediante il ricorso a subappalti oltre i limiti imposti per i contratti pubblici, ovvero mediante il ripetuto ricorso a sub affidamenti, specie se in reiterata violazione degli obblighi contrattuali e delle prescrizioni impartite dall'amministrazione in ordine alla progettazione, direzione ed esecuzione del contratto;

(2) finanziamenti pubblici:

- (a) richiesta di finanziamento pubblico incompatibile con il profilo economico-patrimoniale del soggetto cui è riferita l'operazione;

- (b) richiesta di finanziamenti pubblici effettuata anche contestualmente da più società appartenenti allo stesso gruppo, dietro prestazione delle medesime garanzie;
- (c) utilizzo di finanziamenti pubblici con modalità non compatibili con la natura e lo scopo del finanziamento erogato;
- (d) costituzione di società finalizzata esclusivamente alla partecipazione a bandi per l'ottenimento di agevolazioni finanziarie, specie se seguita da repentine modifiche statutarie e, in particolare, da cospicui aumenti di capitale, cambiamenti di sede ovvero da trasferimenti d'azienda;
- (e) richiesta di agevolazioni finanziarie da parte di soggetti giuridici aventi il medesimo rappresentante legale, uno o più amministratori comuni, ovvero riconducibili al medesimo titolare effettivo o a persone collegate (ad esempio, familiare, convivente ovvero associato);
- (f) richiesta di agevolazioni finanziarie da parte di società costituite in un arco temporale circoscritto, specie se con uno o più soci in comune;
- (g) richiesta di agevolazioni finanziarie previste da differenti disposizioni di legge da parte di più società facenti parte dello stesso gruppo, in assenza di plausibili giustificazioni;
- (h) richiesta di agevolazioni finanziarie presentate da professionisti o procuratori che operano o sono domiciliati in località distanti dal territorio in cui sarà realizzata l'attività beneficiaria dell'agevolazione, specie se i predetti soggetti operano come referenti di più società richiedenti interventi pubblici;
- (i) presentazione di dichiarazioni relative alla dimensione aziendale dell'impresa necessaria per ottenere le agevolazioni pubbliche che appaiono false o carenti di informazioni rilevanti;
- (j) estinzione anticipata di un finanziamento agevolato con utilizzo di ingenti somme che appaiono non compatibili con il profilo economico del soggetto finanziato;

(3) immobili e commercio:

- (a) disponibilità di immobili o di altri beni di pregio da parte di nominativi privi delle necessarie disponibilità economiche o patrimoniali, in assenza di plausibili giustificazioni, anche connesse con la residenza del soggetto cui è riferita l'operazione, la sede della sua attività, ovvero in assenza di legami fra il luogo in cui si trovano i beni e il soggetto cui è riferita l'operazione; più nello specifico:
 - acquisto di beni immobili per importi rilevanti da parte di società scarsamente capitalizzate o con notevole *deficit* patrimoniale;
 - acquisto e vendita di beni immobili, specie se di pregio, in un ristretto arco di tempo, soprattutto se sia riscontrabile un'ampia differenza tra il prezzo di vendita e di acquisto;

- ripetuti acquisti di immobili, specie se di pregio, in un ristretto arco temporale, in assenza di ricorso a mutui immobiliari o ad altre forme di finanziamento;
 - operazioni di acquisto o vendita di beni o attività tra società riconducibili allo stesso gruppo;
- (b) svolgimento di attività commerciali soggette a comunicazioni o ad autorizzazioni da parte di nominativi privi delle necessarie disponibilità economiche o patrimoniali, in assenza di plausibili giustificazioni, anche connesse con la residenza del soggetto cui è riferita l'operazione, la sede della sua attività ovvero in assenza di legami con il luogo in cui si svolge l'attività; più in dettaglio:
- acquisto di licenze di commercio per importi rilevanti da parte di società scarsamente capitalizzate e con notevole deficit patrimoniale, in assenza di plausibili giustificazioni connesse con la residenza o la sede dell'attività del soggetto cui è riferita l'operazione;
 - richieste di licenze di commercio da parte di società scarsamente capitalizzate o con notevole deficit patrimoniale, in assenza di plausibili giustificazioni connesse con la residenza o la sede dell'attività del soggetto cui è riferita l'operazione;
 - ripetute cessioni di licenze di commercio, in un ristretto arco temporale, soprattutto se per importi molto differenti;
 - ripetuti subentri in licenze di commercio, in un ristretto arco temporale, ovvero frequente affitto o subaffitto di attività;
 - ripetuto rilascio di licenze commerciali senza avvio dell'attività produttiva.

7. ULTERIORI INDICATORI DI RISCHIO ELABORATI DALLA U.I.F. IN MATERIA SPECIFICA PER IL PNRR

Gli indicatori di anomalia elaborati in via generale per supportare le comunicazioni di operazioni sospette da parte della Pubblica Amministrazione, d'anzì riportati, sono stati poi ulteriormente affinati dalla stessa U.I.F. in maniera specifica per il PNRR e come tali riportati in apposito annesso informativo all'Appendice Tematica avente ad oggetto "*Rilevazione delle titolarità effettive ex art. 22 par. 2 lett. d. Reg. (UE) 2021/241 e comunicazione alla UIF di operazioni sospette da parte della Pubblica Amministrazione ex art.10 D.lgs. 231/2007*" allegata alla circolare n. 27 del 15 settembre 2023 dell'Ispettorato Generale per il PNRR della Ragioneria Generale dello Stato.

Tali indicatori, definiti più specificamente "*profili comportamentali a rischio da tenere presente ai fini dell'individuazione e dell'invio di comunicazioni di operazioni sospette all'Unità di informazione finanziaria per l'Italia*", sono stati individuati nei seguenti, distintamente per:

a. assetti proprietari, manageriali e di controllo dell'impresa:

- (1) impresa caratterizzata da strutture societarie opache (desumibili, ad esempio, da visure nei registri camerali), ovvero che si avvale di società con catene partecipative o assetti che rendono difficile l'identificazione o la verifica dell'identità del titolare effettivo, nelle quali sono presenti, a titolo esemplificativo, *trust*, fiduciarie, fondazioni, *international business company*;
- (2) presenza di complesse "anomale" strutture di controllo, con particolare riguardo a quelle aventi sede in Paesi o aree geografiche a rischio elevato o non cooperativi o a fiscalità privilegiata;
- (3) impresa caratterizzata da ripetute o improvvisate modifiche nell'assetto proprietario, manageriale (ivi compreso il "direttore tecnico") o di controllo o nella sede sociale, specie se effettuate nell'imminenza della richiesta fondi;
- (4) impresa, specie se costituita di recente, controllata o amministrata da soggetti che appaiono come meri prestanome;
- (5) presentazione di più richieste da parte di imprese aventi il medesimo rappresentante legale, soci o amministratori in comune, o riconducibili al medesimo titolare effettivo o a soggetti allo stesso collegati;
- (6) impresa amministrata o le cui partecipazioni rilevanti sono detenute da persone particolarmente giovani (minori di 25 anni) o anziani (maggiori di 75 anni);

b. caratteristiche, ovvero informazioni disponibili a carico di esponenti, soci rilevanti o titolari effettivi dell'impresa:

- (1) rappresentante legale privo delle competenze attese per il settore di attività (soprattutto se rapportato con i volumi di affari dichiarati) o privo di esperienze nel settore in cui opera la persona giuridica che rappresenta;
- (2) assenza negli amministratori o nei dirigenti delle capacità professionali necessarie per l'esecuzione degli impegni assunti o di pregressa specifica esperienza lavorativa;
- (3) coinvolgimento in procedimenti penali o di prevenzione (in corso o che si sono conclusi nei loro confronti con provvedimenti sfavorevoli) o sottoposizione alle connesse misure personali o patrimoniali;
- (4) contiguità (per vincoli di parentela, affinità, convivenza, relazioni d'affari o altre connessioni note) rispetto a soggetti sottoposti a procedimenti penali o di prevenzione ovvero presenza di operatività ricorrente con controparti note per le medesime circostanze;
- (5) presenza di richieste da parte di organi di polizia o presenza di notizie pregiudizievoli e aggiornate desumibili da fonti informative indipendenti e affidabili (*adverse news*);
- (6) presenza di eventi pregiudizievoli (quali protesti o procedure concorsuali) a carico di esponenti, soci rilevanti o dei titolari effettivi dell'impresa;

c. modalità di rapportarsi all'Amministrazione e documentazione presentata dall'impresa:

- (1) impresa che evita contatti diretti con l'Amministrazione, rilasciando deleghe o procure in modo frequente e del tutto incoerente oppure varia molto frequentemente i soggetti delegati;
- (2) impresa che rilascia procedure a gestire, amministrare o cedere beni a favore di persone apparentemente non collegate, soprattutto se ciò avviene in un momento immediatamente successivo a quello in cui sono entrati nella loro disponibilità;
- (3) ricorso a professionisti che curano gli interessi di un numero elevato di società, soprattutto se operativi in un luogo particolarmente distante da quello in cui opera l'impresa;
- (4) impresa che rifiuta di ovvero è reticente a fornire informazioni o documenti concernenti aspetti molto rilevanti, specie se attinenti all'individuazione del titolare effettivo dell'operazione;
- (5) interlocutore dell'impresa che mostra di avere scarsa conoscenza della natura, dell'oggetto, dell'ammontare o dello scopo dell'operazione, ovvero è accompagnato da altri soggetti che si mostrano interessati all'operazione;
- (6) impresa sprovvista di contatti telefonici o via e-mail ovvero di pagina internet o alla quale è riconducibile un sito web non aggiornato da tempo;
- (7) presentazione di documentazione (specie nelle dichiarazioni relative alla dimensione aziendale) che appare falsa o contraffatta ovvero contiene elementi del tutto difformi da quelli tratti da fonti affidabili e indipendenti;
- (8) presenza di garanzie reali o personali rilasciate da soggetti con residenza, cittadinanza o sede in Paesi o aree geografiche a rischio elevato o non cooperativi o a fiscalità privilegiata ovvero attinenti a beni ubicati nei suddetti Paesi;
- (9) presentazione di una polizza fideiussoria a garanzia della richiesta di incentivo, rilasciata da soggetto non autorizzato allo svolgimento dell'attività di presentazione di garanzie (come riscontrabile dal sito istituzionale della Banca d'Italia) ovvero operativo da poco tempo;

d. situazione economica, finanziaria e patrimoniale e attività dell'impresa:

- (1) capitale sociale o patrimonio netto minimo, o negativo, a fronte della richiesta di risorse di elevato importo;
- (2) impresa con forma di ditta individuale o, comunque, con fatturato molto limitato in rapporto all'opera da eseguire;
- (3) impresa costituita in prossimità della richiesta della misura agevolativa e caratterizzata da una intensa operatività finanziaria, specie qualora segua l'improvvisa cessazione dell'attività e la messa in liquidazione;

- (4) variazioni anomale del patrimonio netto o effettuazione di aumenti di capitale sociale, potenzialmente fittizi, finalizzati a dimostrare l'affidabilità o la capacità di esecuzione dell'opera;
- (5) incremento anomalo di ricavi e utile di esercizio oppure di alcune voci dell'attivo (ad esempio dei crediti esigibili a breve termine) o del passivo (ad esempio dei debiti esigibili a breve termine, soprattutto se non vi è il contraltare dell'aumento dei costi sostenuti);
- (6) presenza, nei periodi di imposta antecedenti alla richiesta della misura, di perdite di esercizio, specie se di considerevole importo;
- (7) assenza di personale dipendente o presenza di personale sottodimensionato se rapportato ai volumi di affari/settore in cui opera la società;
- (8) assenza di bilanci regolarmente depositati o di dichiarazioni presentate da parte delle persone giuridiche richiedenti i finanziamenti;
- (9) ambito di operatività in settori non congruenti rispetto alle richieste di finanziamenti (ad esempio in caso di progettazioni di siti *web* finanziati da SIMEST ma commissionate a società impegnate in altri settori);
- (10) variazioni della tipologia di attività economica nell'imminenza della richiesta della misura, specie se da parte di imprese in precedenza non operative o costituite di recente;
- (11) rapporti commerciali con persone fisiche o giuridiche riferibili in maniera diretta o mediata al titolare effettivo, specie se le somme vengono veicolate all'estero;
- (12) utilizzo improprio, qualora eventualmente conosciuto dalla P.A., dei finanziamenti ottenuti (ad esempio per spese personali, quali acquisti di autovetture o gioielli, ecc.).

8. GLI INDICATORI DI RISCHIO “TERRITORIALI” IN MATERIA DI CORRUZIONE

Di particolare interesse risulta il progetto sviluppato dall'**Autorità Nazionale Anticorruzione – ANAC** - per la “**misurazione del rischio di corruzione**” – visionabile nel dettaglio al sito www.anticorruzione.it – che rende disponibile un set di indicatori per quantificare il rischio che si verifichino eventi corruttivi a **livello territoriale**, utilizzando le informazioni contenute in varie banche dati.

Tali indicatori sono organizzati quali “campanelli d'allarme” o **red flags**, che segnalano situazioni potenzialmente problematiche, permettendo ad esempio di disporre del quadro di contesti territoriali più o meno esposti a fenomeni corruttivi sui quali investire in termini di prevenzione e/o di indagine, ma anche di attirare l'attenzione e la partecipazione civica.

La definizione di questi indicatori è stata promossa attraverso un percorso partecipato e strutturato, coinvolgendo diversi attori istituzionali, accademici, del mondo della ricerca ed esponenti di organizzazioni non governative.

L'ANAC, in questo contesto, al fine di progettare metodologie di calcolo e di contestualizzazione degli indicatori, ha provveduto ad integrare quante più fonti dati possibili e utili al calcolo degli indicatori, fra cui la **Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici – BDNP** – che rappresenta la principale fonte informativa sugli appalti.

Il progetto, che quindi punta a migliorare la disponibilità e l'utilizzo di dati e indicatori territoriali sul rischio di corruzione, ad aumentare l'offerta di statistiche a livello locale e a sviluppare una metodologia di riferimento per la misurazione del rischio di corruzione a livello territoriale, ha prodotto **tre distinte tipologie di indicatori**, vale a dire indicatori **di contesto**, indicatori per **appalti**, indicatori **comunali**.

Con riferimento agli **appalti** è da notare che gli indicatori sono elaborati a livello provinciale, considerando gli acquisti (contratti) di tutte le Amministrazioni localizzate nella provincia di riferimento e sono suddivisi per oggetto (lavori, servizi e forniture), settore (ordinario e speciale) e anno di pubblicazione.

Per ognuno degli indicatori selezionati viene attivata una *red flag* in una determinata provincia se il suo valore supera quello del 75% delle province con valore meno rischioso.

Gli indicatori per gli appalti sono:

- a. offerte economicamente più vantaggiose;
- b. numero delle procedure non aperte;
- c. valore delle procedure non aperte;
- d. contratti aggiudicati e modificati per almeno una variante;
- e. scostamento dei costi di esecuzione;
- f. scostamento dei tempi di esecuzione;
- g. inadempimento delle comunicazioni di aggiudicazione;
- h. inadempimento delle comunicazioni di fine lavori;
- i. offerta singola;
- j. proporzione di offerte escluse;
- k. esclusione di tutte le offerte tranne una;
- l. proporzione di offerte escluse in procedure con tutte le offerte escluse tranne una;
- m. proporzione di contratti aggiudicati alla stessa azienda;
- n. addensamento sotto soglia.

9. INDICATORI DI RISCHIO A LIVELLO DI IMPRESA DEFINITI NEGLI STUDI DELLA U.I.F. IN MATERIA DI OPACITÀ E INFILTRAZIONE CRIMINALE

Nell'ambito della sua attività di analisi strategica la UIF sviluppa progetti di analisi e ricerca volti anche alla definizione di indicatori a carattere quantitativo che intendono fornire misure di rischio lungo varie dimensioni di interesse.

Nella materia di cui si tratta sono stati di recente completati o sono in corso di completamento alcuni progetti che consentono di definire indicatori di rischio prevalentemente a livello di impresa con riferimento alle seguenti dimensioni:

a. **indicatore di rischio di infiltrazione criminale:** utilizzando un campione di circa 28.000 aziende italiane a rischio elevato di connessione con la criminalità organizzata, è stato sviluppato un algoritmo di machine learning, che consente di stimare il rischio di infiltrazione per tutte le società di capitale italiane sulla base di informazioni finanziarie provenienti da varie fonti, tra cui principalmente dati di bilancio. In particolare, le variabili impiegate per addestrare l'algoritmo attengono alle seguenti caratteristiche dell'impresa:

- (1) dimensione
- (2) capitalizzazione e liquidità
- (3) indebitamento
- (4) redditività
- (5) investimenti e struttura dei costi
- (6) occupazione
- (7) opacità negli assetti proprietari e di *governance*

Nella fase di test l'algoritmo identifica con successo circa il 76% delle aziende presumibilmente collegate alla criminalità organizzata e il 74% delle aziende presumibilmente "sane". Conferme della sua validità operativa dovranno tuttavia venire da possibili applicazioni "sul campo";.

b. **indicatori di rischio di corruzione nelle gare di appalto:** sono indicatori costruiti sulla base della letteratura relative all'individuazione di potenziali casi di corruzione nei contratti pubblici e rappresentano *proxies* della trasparenza delle procedure di gara. Per ciascuna aggiudicazione gli indicatori sintetizzano: la tipologia di gara (ad es. l'adozione di procedure di aggiudicazione discrezionali), il processo di selezione (ad es., il numero di imprese partecipanti), le caratteristiche dell'impresa aggiudicataria (in particolare la frequenza con cui le imprese ottengono l'assegnazione di un appalto) e la completezza delle informazioni fornite dalle stazioni appaltanti su ciascuna aggiudicazione. A partire dagli indicatori analitici viene calcolato un indicatore sintetico di rischio per singola aggiudicazione e, aggregando ulteriormente, a livello di impresa aggiudicataria e stazione appaltante. L'indicatore è stato validato utilizzando le basi dati riservate interne alla UIF;

c. **indicatore di opacità delle imprese:** l'indicatore, che utilizza i dati di InfoCamere, è basato su tre sotto-indicatori che misurano l'opacità lungo dimensioni diverse:

- (1) l'opacità negli assetti proprietari: questa attiene alla presenza di possibili prestanome (soci molto anziani senza altre partecipazioni o soci molto giovani), all'elevato turnover dei soci, ai legami con paesi a rischio (paradisi fiscali o non cooperativi), alla presenza in qualità di soci di particolari forme o tipologie di società (fiduciarie, trust, fondazioni,

società semplici), ad anomalie nella distribuzione delle quote societarie tra i detentori del capitale;

- (2) l'opacità nella struttura di governance: vengono considerati aspetti analoghi a quelli riguardanti l'assetto proprietario, come la possibile presenza di prestanome (amministratori anziani o molto giovani), i legami tra il management e paesi esteri anche a rischio, la presenza tra gli amministratori di forme o tipologie di società di per sé poco trasparenti, l'elevato turnover degli amministratori;
- (3) altre caratteristiche societarie: altri elementi di opacità riguardano i frequenti cambi di sede sociale, di ragione sociale, di natura giuridica e la presenza di indirizzi ripetuti ai quali afferiscono molteplici imprese.

A partire dai sotto-indicatori viene computato un indicatore di sintesi per fornire una misura complessiva dell'opacità di un'impresa.

10. INDICATORI DI RISCHIO DI FRODE INDIVIDUATI DALL'ARMA DEI CARABINIERI

a. Comando Carabinieri per la Tutela Ambientale e la Sicurezza Energetica

Le attività info-investigative sviluppate dal Comando Carabinieri per la Tutela Ambientale e la Sicurezza Energetica nelle macroaree di investimento previste dalla Missione 2 "Rivoluzione verde e transizione ecologica" del PNRR hanno permesso di individuare specifici fattori di rischio nei settori afferenti:

- (1) all'**attuazione di politiche di *greenwashing*** da parte di alcune aziende che, con l'accentuato utilizzo di terminologie quali "*circular economy*", "*sostenibilità*" e "*green deal*", puntano di fatto all'aumento di stanziamenti e investimenti, nonché al consolidamento della c.d. "*brand reputation*", in assenza di iniziative concrete sotto il profilo dell'impatto ambientale;
- (2) all'**implementazione delle energie rinnovabili** che, prevedendo la realizzazione di parchi energetici e l'ammodernamento di quelli esistenti, nonché la necessità di smaltire i manufatti degli impianti meno efficienti, rappresenta un settore particolarmente appetibile per la criminalità ambientale, in grado di abbattere illecitamente i costi di smaltimento e accedere a finanziamenti di progetti innovativi mediante aziende compiacenti;
- (3) allo **sviluppo dei processi di efficientamento energetico**, in cui le consorterie criminali, attraverso complesse attività fraudolente di accumulazione e compravendita sia di Titoli di Efficienza Energetica-TEE (che certificano il risparmio energetico mediante la realizzazione di specifici interventi che implicano il riconoscimento di un contributo economico) sia di quote di emissione di CO₂ (con cui vengono calcolati e comunicati i limiti di emissione che un impianto è autorizzato a immettere nell'atmosfera) al fine di ottenere introiti dalla vendita di biogas, si sono accaparrate cospicui illeciti guadagni; in tale ambito, le

aziende possono vendere a un'impresa che non riesce a rispettare la soglia consentita la propria quota di emissione di CO2 in eccesso, ottenendo ricavi;

- (4) alle **semplificazioni in materia di economia circolare** che, nel disegnare un quadro normativo volto alla massima tutela ambientale, potrebbero tradursi in direttive costituenti un ulteriore costo per le aziende, con conseguente diminuzione del già esiguo margine di profitto e contestuale aumento dei tentativi di aggiramento delle leggi, anche grazie all'infiltrazione della criminalità di settore che potrebbe proporre soluzioni alternative alle previsioni legislative.

Inoltre, le attività del Comando Carabinieri per la Tutela Ambientale e la Sicurezza Energetica hanno permesso di delineare una prima parziale casistica di *modus operandi* illeciti connessi con l'erogazione e la gestione di fondi PNRR in ambito di progetti ambientali, quali:

- (5) l'aggiudicazione di bandi da parte di aziende nelle quali figurano soggetti con precedenti di polizia inerenti alla gestione illecita di rifiuti;
- (6) la distorsione nella gestione dei fondi da parte di enti pubblici, realizzata tramite l'assegnazione non lineare di appalti;
- (7) l'ammissione alle graduatorie comunali per l'ottenimento di fondi PNRR di aziende non in possesso delle autorizzazioni per trattare le tipologie di rifiuti richieste dai bandi pubblici.

b. Comando Carabinieri per la Tutela Agroalimentare

Il Comando Carabinieri per la Tutela Agroalimentare, grazie alla propria azione di contrasto agli illeciti percepimenti dei contributi in agricoltura, svolta in raccordo con gli Enti di riferimento (quali MASE, Agea, ICQRF, ISMEA), ha individuato alcuni indicatori di rischio utili a determinare potenziali frodi nel precipuo settore, quali:

- (1) il cambio sistematico negli anni dei Centri di Assistenza Agricola da parte di un'azienda;
- (2) l'apertura di c.d. *fascicoli light* (semplici anagrafiche) presso un organismo pagatore diverso da quello ove è impiantato il fascicolo principale;
- (3) l'alterazione della consistenza aziendale al momento della presentazione della Domanda Unica di Pagamento (DUP) o di domande di contributi/finanziamenti, utilizzando anche terreni di proprietà demaniale, comunale o ecclesiale;
- (4) la dichiarazione di conduzione di superfici agricole ricadenti in regioni diverse da quelle di origine del produttore agricolo;
- (5) la percezione di ingenti sovvenzionamenti e l'indicazione di IBAN attestati presso filiali estere di istituti di credito ove accreditare i contributi.

