

## **Allegato E - ANALISI DEL CONTESTO ESTERNO**

### **1.1. SCENARIO ECONOMICO SOCIALE**

Partendo dal profilo territoriale, la Regione Emilia Romagna è tra le Regioni italiane più vaste territorialmente (sono circa 300 i chilometri di distanza da un capo all'altro della regione), tra le più popolate (con oltre 4 milioni di abitanti) e con un elevato tasso di occupazione che si attesta, in base ai dati Istat sul mercato del lavoro 2019, al 69,9% (76,2% per i maschi e 63,7% per le femmine) e la disoccupazione al 6,1% (5,3% per i maschi e 7,1% per le femmine).

In particolare nel 2019 gli occupati sono aumentati di 49 mila unità e i disoccupati sono diminuiti di 5 mila unità.<sup>1</sup> L'analisi settoriale evidenzia che la crescita del numero degli occupati è avvenuta soprattutto nell'industria in senso stretto, mentre risulta in flessione nel settore del commercio, alloggio e ristorazione.

In ordine al contesto sociale, sul fronte dell'istruzione, nel 2018 gli occupati con al più la licenza media inferiore si riducono dell'1,9% mentre all'opposto gli occupati con almeno la laurea aumentano del 6,8%.

La crescita degli occupati regionali risulta infatti trainata dall'aumento dell'occupazione delle persone con diploma (+12,0 mila occupati, pari a +1,3% rispetto al 2017) e con laurea e titolo post-laurea (+30,6 mila, +6,8% rispetto al 2017), mentre gli occupati con titolo inferiore al diploma risultano in sostanziale contrazione non solo in Emilia-Romagna, ma anche ai livelli territoriali superiori.<sup>2</sup> Il tasso di disoccupazione dunque diminuisce all'aumentare del livello di istruzione ed in termini di genere, l'occupazione femminile risulta in media più istruita di quella maschile.

Il PIL pro-capite è superiore alla media nazionale e, nonostante il calo rispetto al 2018, se ne stima in base alle proiezioni Prometeia per gli anni 2019 e 2020 una crescita tra lo 0,6 – 0,9 %.<sup>3</sup>

Il tessuto economico emiliano-romagnolo è di per sé attrattivo in termini di investimenti industriali e tecnologici anche esteri, con un aumento della produzione industriale regionale e dell'export.

Il commercio con l'estero in particolare ha giocato un ruolo fondamentale; le esportazioni regionali di prodotti dell'industria manifatturiera hanno fatto segnare un aumento del 4,6%.

In base ai dati del Registro Imprese delle Camere di Commercio elaborati da Unioncamere Emilia-Romagna, il numero delle imprese (con un aumento tendenziale delle società di capitali) supera le 400 mila unità, di cui quelle straniere si attestano intorno alle 48.000 unità.

A livelli di macro-settori si osserva un trend negativo per i seguenti settori di attività economica: agricoltura, silvicoltura e pesca, commercio e costruzioni, trasporto, magazzinaggio e industria manifatturiera. Si osserva invece un trend positivo per il settore dei servizi, in particolare attività professionali, scientifiche e tecniche, noleggio, agenzie di viaggio e servizi di supporto alle imprese, settore immobiliare, sanità e assistenza sociale, istruzione (relativamente a questi ultimi, si tratta di ambiti nei quali lo Stato ha lasciato ampi spazi all'imprenditoria privata).<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> <https://statistica.regione.emilia-romagna.it/notizie/2019/occupazione-emilia-romagna-primo-trimestre-2019>

<sup>2</sup> Report Mercato del Lavoro in Emilia Romagna – Anno 2018 – Rapporto annuale

<sup>3</sup> <http://www.ansa.it/emiliaromagna/notizie/>, edizione di luglio degli Scenari per le economie locali di Prometeia analizzati da Unioncamere Emilia-Romagna.

<sup>4</sup> <http://www.ansa.it/emiliaromagna/notizie/>, elaborazione da parte di Unioncamere regionale dei dati del Registro imprese delle Camere di commercio del secondo trimestre del 2019.

Per quanto riguarda il terzo settore, in base alla fotografia fornita dall'Osservatorio regionale sull'economia sociale, l'Emilia Romagna si colloca tra le Regioni in Italia con il maggior numero di istituzioni no profit, che sono oltre 7.000 di cui 3.077 organizzazioni di volontariato, 3.993 associazioni di promozione sociale e 729 cooperative sociali.

Rispetto invece al contesto settoriale, il sistema universitario si caratterizza in primo luogo per il riconoscimento costituzionale dell'autonomia statutaria e regolamentare. Quanto alla governance del comparto, diversi sono gli interlocutori; tra questi il Consiglio universitario nazionale (CUN), il Comitato nazionale dei garanti per la ricerca (CNGR), il Consiglio nazionale degli studenti universitari (CNSU), l'Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario (ANVUR), la Conferenza dei rettori delle università italiane (CRUI), il Convegno dei direttori generali delle Amministrazioni universitarie (CODAU).

Gli ambiti strategici sono riportati nel Piano strategico e nel Piano Integrato a cui si rimanda<sup>5</sup>; la principale finalità istituzionale è in ogni caso quella di assicurare qualità, competitività e internazionalizzazione nell'ambito della didattica, della ricerca e della terza missione, nonché rafforzare le politiche di diritto allo studio e di mobilità internazionale.

## **1.2. PROFILO CRIMINOLOGICO DEL TERRITORIO**

L'elevata propensione imprenditoriale del tessuto economico regionale e di conseguenza l'attrattività di un sistema economico dinamico, è uno dei fattori che catalizza gli interessi della criminalità organizzata, sia autoctona che straniera, anche ai fini del riciclaggio e del reinvestimento in attività economiche dei profitti illeciti realizzati.

Nel territorio emiliano-romagnolo, la presenza di organizzazioni criminali organizzate è più orientata al tentativo di inquinare il tessuto economico e sociale con immissioni di capitali di illecita provenienza attraverso l'aggiudicazione di appalti e commesse pubbliche, l'acquisizione di proprietà immobiliari e la rilevazione di attività commerciali, sfruttando gli effetti della contingente crisi finanziaria, che penalizza in particolare la piccola e media impresa.

Le altre attività rilevanti riguardano il traffico di sostanze stupefacenti, l'edilizia pubblica e privata, il movimento terra e autotrasporti, lo smaltimento dei rifiuti e la gestione delle cave, l'usura, l'evasione fiscale e le false fatturazioni, il recupero crediti, la gestione e il controllo illegale del gioco d'azzardo, le estorsioni, l'intestazione fittizia di beni e il riciclaggio.

Il riciclaggio dei capitali illeciti, in particolare, è l'attività terminale per bonificare i capitali provenienti da tutta una serie di attività criminali e avviene attraverso più fasi e una molteplicità di canali che si vanno sempre di più affinando e moltiplicando, fino appunto all'investimento in attività lecite.

Nell'area bolognese, in particolare, si assiste al progressivo radicarsi delle due più pericolose manifestazioni di criminalità organizzata e precisamente, quella dei casalesi e della 'ndrangheta. L'inchiesta Aemilia è emblematica della pervasività delle cosche calabresi nella Regione e della loro capacità di creare un "tessuto connettivo" tra affari illeciti e mondo delle istituzioni.

---

<sup>5</sup> Piano strategico 2019-2021 (<https://www.unibo.it/it/ateneo/chi-siamo/piano-strategico>);

Piano integrato 2019-2021 (<https://www.unibo.it/it/ateneo/amministrazione-trasparente/performance/piano-della-performance/piano-integrato-2019-2021>)

Invece, la presenza sul territorio di esponenti della camorra è spesso legata alla commissione di reati economico-finanziari; da sottolineare la commistione tra organizzazioni camorristiche e colletti bianchi. Significativa in proposito è l'operazione Omphalos, che ha fatto luce su un articolato sistema di riciclaggio posto in essere essenzialmente attraverso investimenti immobiliari.

Nel corso degli ultimi decenni l'attività di contrasto alla criminalità organizzata si è molto concentrata sull'attacco ai capitali di origine illecita, anche grazie al supporto di un sistema di prevenzione che è un importante complemento all'attività di repressione dei reati, intercettando e ostacolando l'impiego e la dissimulazione dei relativi proventi.

In questo sistema di prevenzione l'Unità di Informazione Finanziaria (UIF) è l'autorità incaricata di acquisire i flussi finanziari e le informazioni riguardanti ipotesi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo principalmente attraverso le segnalazioni di operazioni sospette trasmesse da intermediari finanziari, professionisti e altri operatori, nonché le comunicazioni provenienti dalle pubbliche amministrazioni.

Dal rapporto annuale 2018 redatto dall'Unità di Informazioni Finanziaria, emerge una dimensione crescente delle segnalazioni di operazioni sospette di riciclaggio e finanziamento al terrorismo. Per il territorio emiliano-romagnolo nel 2018 sono state segnalate 6.887 operazioni sospette.

Nel Report dell'Autorità nazionale anticorruzione sul periodo 2014-2018, viene evidenziato inoltre l'incremento delle interdittive antimafia registrato in contesti geografici diversi da quelli autoctoni delle mafie, come peraltro dimostrato anche dalle numerose indagini della magistratura.

L'Emilia Romagna in particolare è passata dalle 8 aziende interdette del 2014 alle 51 del 2017, di cui 16 nel territorio bolognese.

Quanto all'andamento delle notizie di reato, in base ai dati messi a disposizione dal Ministero dell'Interno – Ufficio Centrale di Statistica e dall'Ufficio Statistica della Regione Emilia Romagna le tipologie di reati maggiormente presenti nel territorio emiliano sono le seguenti: indebita percezione di contributi e finanziamenti concessi dallo Stato, traffico di sostanze stupefacenti, lesioni personali (in calo invece gli omicidi), furti, borseggi e rapine, abuso d'ufficio, procedimenti per usura e in materia tributaria, reati fallimentari, legati all'inquinamento, ai rifiuti e in generale contro l'ambiente e la salute delle persone. Da segnalare anche il numero costante dei procedimenti iscritti per il reato di associazione a delinquere di stampo mafioso.

Il territorio bolognese presenta valori medi più bassi rispetto alla media nazionale per i delitti di concussione e peculato. La Regione Emilia Romagna si colloca inoltre al di sotto della media nazionale per numero di azioni penali e condanne per reati in materia di corruzione (per l'esercizio della funzione e per atto contrario ai doveri d'ufficio). In base ai dati pubblicati da ANAC a ottobre 2019 (La corruzione in Italia (2016-2019) Numeri, luoghi e contropartite del malaffare), gli episodi di corruzione in Emilia Romagna nel trimestre 2016-2019 risultano pari al 1,3%. Nella disamina delle amministrazioni in cui si sono verificati episodi di corruzione, i Comuni rappresentano gli enti maggiormente a rischio; nelle Università si registra una percentuale del 4%.

I principali ambiti di corruzione si confermano per la stragrande maggioranza il settore degli appalti pubblici (in accezione ampia tale da ricomprendere anche interventi di riqualificazione e manutenzione) seguito da altri ambiti (es. concorsi, procedimenti amministrativi, concessioni edilizie...).

Rispetto al settore degli appalti, le principali vicende corruttive hanno riguardato non tanto gli affidamenti diretti, nei quali l'esecutore viene scelto con maggiore discrezionalità, bensì proprio le procedure di gara e ciò lascia supporre una certa "raffinatezza criminale".

Gli elementi tratti dalle indagini penali forniscono importanti indicazioni riguardo la fenomenologia riscontrata in concreto e i fattori che agevolano la diffusione degli illeciti, favorendo l'elaborazione di indici sintomatici di possibili comportamenti corruttivi.

Si registra inoltre una strategia diversificata a seconda del valore dell'appalto; per quelli di importo particolarmente elevato, prevalgono meccanismi di turnazione fra le aziende e cartelli veri e propri. Per le commesse di minore entità si assiste sempre di più al coinvolgimento e condizionamento dei livelli bassi dell'amministrazione (es. direttore lavori), per intervenire anche solo a livello di svolgimento dell'attività appaltata.

Rispetto al passato la tipologia di indagati si è spostata sull'apparato burocratico (Dirigenti e Funzionari/Dipendenti), piuttosto che sulla politica. È pertanto necessario adottare adeguate misure organizzative (es. conflitto di interessi e rotazione).

Ciò che emerge inoltre è la contropartita, sempre più di modesto valore, della corruzione; il denaro rimane il veicolo principale, ma stanno prendendo piede altre tipologie di benefit (in particolare assunzioni, prestazioni professionali quali incarichi di consulenza, regalie o piccoli favori come ad esempio giardinaggio, piccole ristrutturazioni...). Una corruzione quindi pulviscolare, dove vi è una tendenza a "svendere" le proprie funzioni per mazzette anche di piccolo calibro<sup>6</sup>.

In un'ottica di prevenzione della corruzione, è necessario non soffermarsi sul mero dato relativo alle notizie di reato, ma anche sul livello di percezione della corruzione. Pertanto non limitandosi ai soli dati giudiziari, è opportuno ricorrere ad ulteriori indici per comprendere la dimensione e l'incidenza della corruzione.

Uno degli indici più spesso utilizzati è quello di "corruzione percepita", noto con l'acronimo Cpi (Corruption Perception Index), elaborato da un'importante associazione non governativa: Transparency International.

L'Italia occupa il 53° posto, confermando un trend positivo iniziato nel 2012, con l'introduzione della legge anticorruzione, e proseguito negli anni grazie all'impegno profuso dal nostro Paese in ambito legislativo (oltre alla legge Severino, le norme sugli appalti e la recente tutela dei whistleblower) e non solo. Hanno influito anche l'istituzione dell'A.N.AC. e l'introduzione dell'accesso civico.

Quanto alle statistiche, nel Report ISTAT "La Corruzione in Italia" (2017), la novità dell'istituto di statistica è stata quella di affrontare il problema dal punto di vista delle famiglie, registrando quante avessero mai avuto a che fare con richieste, più o meno esplicite, di denaro, regali, favori o altro in cambio di qualche tipo di attività dovuta.

Agli occupati e a coloro che hanno lavorato in passato è stato chiesto se avessero mai assistito, nel loro ambiente di lavoro, a scambi di favori o di denaro considerati illeciti o inopportuni.

---

<sup>6</sup> *I reati contro la Pubblica Amministrazione 2008-2015*, Ministero dell'Interno, Ufficio centrale di statistica; Rapporto ANAC "La corruzione in Italia (2016-2019) – Numeri, luoghi e contropartite del malaffare".

Tra le regioni con i tassi stimati più elevati di scambi illeciti di favori o di denaro nell'ambiente di lavoro, vi è anche la Regione Emilia Romagna (5,8%). I settori di attività economica maggiormente coinvolti sono quelli delle intermediazioni monetarie e finanziarie, sanità e altri servizi sociali e costruzioni.

L'8,3% degli italiani (10,5% degli uomini e 6,1% delle donne) dichiara di aver ricevuto personalmente la richiesta di raccomandazioni, favori o di intermediazione con altri.

Questo malcostume appare più diffuso nelle regioni del Centro Italia (11,3%) e al Nord-est (10,8%), in particolare in Emilia Romagna, Lazio, Umbria e Veneto, e nei comuni centro dell'area metropolitana.

Analizzando infine il quarto rapporto ANAC 2018<sup>7</sup> sulle Segnalazioni whistleblowing, emerge un aumento tendenziale delle segnalazioni.

In particolare per l'anno 2018 le percentuali registrate sono le seguenti: Nord 32,1%, Centro 22,9%, Sud e Isole 41,3%. Mentre al 30 giugno 2019: Nord 26%, Centro 20,1%, Sud e Isole 51,7%.

In più della metà dei casi il whistleblower è un dipendente pubblico (55,3 delle segnalazioni), un lavoratore/collaboratore di una impresa fornitrice della Pubblica amministrazione (14,2%) o un dipendente di società controllate o partecipate 14%. I dirigenti sono poco più del 5%.

Tra le tipologie di illeciti segnalati i più frequenti si confermano gli appalti illegittimi (22,6%). In calo i casi di corruzione, cattiva amministrazione ed abuso di potere (passati dal 24,1% del 2018 al 18,7% del 2019). A seguire, concorsi illegittimi (12,3%), cattiva gestione delle risorse pubbliche o vicende di danno erariale (11,5%) e i conflitti di interessi (9%).

### **1.3. ATTIVITA' DI CONTRASTO SOCIALE E AMMINISTRATIVO**

Nell'ambito del secondo Rapporto di valutazione delle Nazioni Unite, l'Italia è risultata soddisfare tutti gli adempimenti stabiliti nel capitolo II della Convenzione di Merida (prevenzione e recupero dei beni). Oltre a dare atto dei progressi compiuti a partire dal 2012 nella lotta alla corruzione, il report si concentra sull'efficacia dell'azione svolta dall'Autorità Nazionale Anticorruzione, soprattutto per le buone prassi introdotte. Nello specifico, viene manifestato particolare apprezzamento per lo sviluppo di un modello di controllo sugli appalti pubblici economicamente rilevanti, così da impedire l'infiltrazione mafiosa e quella criminale.<sup>8</sup>

A livello territoriale, la Regione Emilia Romagna ha adottato il Testo Unico sulla Legalità (legge 18/2016),<sup>9</sup> che prevede numerose e importanti misure di prevenzione e contrasto alla corruzione e di promozione della cultura della legalità, oltre che di contrasto ai fenomeni di infiltrazione della criminalità organizzata. In particolare all'Osservatorio regionale spetta il ruolo di monitoraggio sui fenomeni di infiltrazione mafiosa nell'economia e nelle istituzioni locali.

---

<sup>7</sup>[http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/Comunicazione/News/\\_news?id=f9dbdffa0a778042229fac893271d51e](http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/Comunicazione/News/_news?id=f9dbdffa0a778042229fac893271d51e)

<sup>8</sup> Comunicato ANAC del 22/05/2019

<sup>9</sup> *Testo Unico per la promozione della legalità e per la valorizzazione della cittadinanza e dell'economia responsabili* – Regione Emilia - Romagna

Nel 2017 è stato sottoscritto un Protocollo di Intesa tra le Regione Emilia Romagna e ANCI ER, UPI ER, UNCEM ER e Unioncamere Emilia Romagna, per la promozione della Rete per l'Integrità e la Trasparenza, a cui anche l'Università di Bologna aderisce.

La Rete rappresenta il luogo di incontro tra i Responsabili della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza, con lo scopo di condividere esperienze relativamente alle attività messe in campo con i rispettivi Piani triennali di prevenzione della corruzione, organizzare attività comuni di formazione nonché gruppi di lavoro su tematiche specifiche, confrontare e considerare valutazioni e proposte tra istituzioni, associazioni e cittadini.

Un ruolo centrale è affidato alle iniziative formative per lo sviluppo della cultura della legalità sviluppate d'intesa con i diversi livelli istituzionali.

Particolare importanza assume anche l'obiettivo di perseguire una maggiore trasparenza, regolarità ed economicità nella gestione dei contratti pubblici, al fine favorire il rispetto delle normative in materia di salute e sicurezza del lavoro, nonché prevenire e contrastare fenomeni di condizionamento e di infiltrazione criminale. A tale proposito si evidenzia la valorizzazione del rating di legalità delle imprese e la creazione delle cosiddette white list in tutti i comparti a rischio presso le Prefetture – Uffici Territoriali del Governo, che svolgono importanti compiti di monitoraggio e analisi delle informazioni concernenti le verifiche antimafia e i risultati dei controlli effettuati presso i cantieri.