

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

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

La Regione Emilia - Romagna è tra le più vaste territorialmente (22.453 km<sup>2</sup>) e tra le più popolate (con oltre 4 milioni di abitanti).

Lo scenario economico-sociale è stato fortemente condizionato, nel 2020, dalle ricadute della pandemia Covid-19 e in particolare, dalla caduta del prodotto interno lordo che si prevede prossima alle due cifre (-9,9%). Data l'elevata incertezza, la caduta dei consumi dovrebbe risultare sensibilmente superiore a quella del PIL (-11,8%), con evidenti effetti di retrocessione sul tenore di vita. Sempre secondo le previsioni, si riducono pesantemente gli investimenti fissi-lordi (-12,9%) e pesanti saranno le ripercussioni anche sul commercio mondiale, sull'export regionale, sull'industria, le costruzioni e i servizi. Nel 2021 la ripresa sarà solo parziale in tutti i settori, ma maggiore nell'industria.

Il mercato del lavoro in Emilia - Romagna, rispetto allo stesso periodo del 2019, ha particolarmente risentito degli effetti della quarantena e della situazione emergenziale legata al Covid-19.

Le forze di lavoro si riducono, secondo le previsioni, sensibilmente nel 2020 (-1,4%), per effetto dell'uscita dal mercato del lavoro di lavoratori non occupabili e scoraggiati; rispetto alla perdita subita nel 2021 la compensazione sarà solo parziale (+0,9%).

La pandemia inciderà sensibilmente sull'occupazione, colpendo particolarmente i lavoratori non tutelati ed avrà effetti protratti nel tempo. Il tasso di occupazione si riduce nel 2020 al 44,9% e non dovrebbe risalire nel 2021. Le misure di sostegno all'occupazione conterranno nel tempo e nel livello gli effetti negativi della pandemia sul tasso di disoccupazione, che per il 2020 salirà al 6,2% e nel 2021 potrebbe giungere sino al 16,9%.<sup>1</sup>

L'effetto Covid-19 ha avuto pesanti ripercussioni anche sulla nati-mortalità del sistema imprenditoriale italiano (con una tendenza negativa soprattutto nelle ditte individuali e nelle società di persone). In particolare, nel secondo trimestre, si assiste ad un indebolimento dell'imprenditorialità con il 37% di iscrizioni di nuove imprese in meno. Al 30 settembre 2020 le imprese registrate in Emilia-Romagna sono risultate 450.514<sup>2</sup>, con un aumento tendenziale delle unità nel corso del terzo trimestre.

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 circa 8.000 di cui circa 3.000 organizzazioni di volontariato, più di 4.000 associazioni di promozione sociale e più di 700 cooperative sociali.

Rispetto invece al contesto settoriale, il sistema universitario si caratterizza in primo luogo per il riconoscimento 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),

---

<sup>1</sup> Fonte: Unioncamere – Ufficio studi

<sup>2</sup> <https://www.ucer.camcom.it/studi-ricerche/analisi/demografia-imprese>

l'Agenda 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>3</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 sostenibilità e di digitalizzazione.

## **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.

In tempi recenti, la presenza criminale e mafiosa sul territorio, sembrerebbe esprimere caratteristiche più complesse. Occorre ricordare in primo luogo, la progressione delle attività mafiose nell'economia legale e, parallelamente, lo strutturarsi di un'area grigia formata da attori eterogenei, anche locali, con cui i gruppi criminali hanno stretto relazioni al fine di sfruttare opportunità e risorse del territorio. Secondo le recenti indagini giudiziarie, il fenomeno criminale e mafioso sul territorio è in via di sostanziale mutamento, ormai presente anche nella sfera della società legale e capace di mostrare, quando necessario, i tratti della violenza tipici dei territori in cui ha avuto origine.

La presenza di organizzazioni criminali organizzate è 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 economica, che penalizza in particolare la piccola e media impresa.

La principale e più remunerativa attività è costituita sicuramente dai traffici illeciti, in particolare dal traffico di stupefacenti. È infatti da questa attività che le organizzazioni criminali traggono la porzione più consistente dei loro profitti, da reinvestire poi in parte anche nelle attività del mercato legale. L'edilizia, in particolare, è il settore più vulnerabile all'infiltrazione mafiosa in Emilia-Romagna e dove i processi di corruzione e di condizionamento della criminalità organizzata sono più visibili e consolidati. Le altre attività rilevanti riguardano 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.

Nel territorio emiliano-romagnolo, si assiste al progressivo radicarsi delle due più pericolose manifestazioni di criminalità organizzata e precisamente, quella dei casalesi e della 'ndrangheta che puntano alla mimetizzazione sociale. In altre parole, le organizzazioni mafiose hanno adottato

---

<sup>3</sup> Piano strategico (<https://www.unibo.it/it/ateneo/chi-siamo/piano-strategico>); Piano integrato (<https://www.unibo.it/it/ateneo/amministrazione-trasparente/performance/piano-della-performance/piano-della-performance>)

meccanismi di infiltrazione diversi da quelli tradizionali, al fine di rendersi assai più invisibili e quindi anche più difficilmente decifrabili. La loro azione in tal modo si confonde spesso con quella di operatori che si muovono nella legalità.

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. Come hanno rilevato i giudici del processo Aemilia, i clan mafiosi presenti in Emilia presentano *"una strategia di infiltrazione che muove spesso dall'attività di recupero di crediti inesigibili per arrivare a vere e proprie attività predatorie di complessi produttivi, fino a creare punti di contatto e di rappresentanza mediatico-istituzionale"*<sup>4</sup>.

Invece, la presenza sul territorio di esponenti della camorra è spesso legata alla commissione di reati economico-finanziari. Nel mercato immobiliare si segnala, infatti, nella regione un notevole attivismo delle cosche mafiose. Si tratta di un settore strategico, che consente di reinvestire capitali illeciti ed acquisire patrimoni immobiliari, in genere utilizzando acquirenti fittizi. Anche in questo caso si rivela fondamentale il ruolo giocato da "faccendieri" locali e prestanome nel mondo delle professioni. Significativa in proposito è l'operazione Omphalos, che ha fatto luce su un articolato sistema di riciclaggio posto in essere essenzialmente attraverso investimenti immobiliari.

L'area della Romagna è stata interessata, infine, da una crescente infiltrazione delle mafie, come testimoniano le diverse inchieste condotte dall'autorità giudiziaria. Nella riviera romagnola, ed in particolare nella provincia di Rimini, le mafie si sono concentrate in attività legate a narcotraffico, gioco d'azzardo, recupero crediti, usura, estorsioni, gestione di locali notturni, intestazione fittizia di beni e riciclaggio.

Dal quadro sopra rappresentato, si evince una realtà criminale più articolata di quella propriamente mafiosa, all'interno della quale avvengono scambi e accordi reciprocamente vantaggiosi fra i diversi interlocutori sia di tipo criminale che economico-legale, al fine di accumulare ricchezza e potere. A questa complessa realtà criminale, partecipano anche singoli soggetti, i quali commettono per proprio conto o di altri soggetti, mafiosi e non, soprattutto reati finanziari, oppure offrono sia direttamente che indirettamente, sostegno di vario genere alle organizzazioni criminali.

Nelle tabelle che seguono, si osserva per le fattispecie criminali che presentano un carattere inequivocabilmente associativo, la crescita del reato di usura di 17 punti percentuali all'anno, quello di riciclaggio di 12, le estorsioni di 11, le truffe, le frodi e i reati di contraffazione di 8, il reato di associazione a delinquere di 5, i reati riguardanti gli stupefacenti di oltre 2 punti.

---

<sup>4</sup> Fonte: N. Gratteri e A. Nicaso, in "Ossigeno illegale", pag. 74 (ed. Mondadori, 2020)

**TABELLA 1:**

Numero di persone denunciate o arrestate dalle forze di polizia ogni dieci reati denunciati con autore noto in Emilia-Romagna, in Italia e nel Nord-Est. Distinzione per alcune fattispecie delittuose. Periodo 2010-2019

	Emilia-Romagna	Italia	Nord-Est
Associazione a delinquere	87	91	76
Omicidi di mafia	30	57	30
Estorsioni	17	20	17
Danneggiamenti, attentati	15	16	15
Produzione, traffico e spaccio di stupefacenti	19	20	20
Sfruttamento della prostituzione	27	27	26
Furti e rapine organizzate	21	21	20
Ricettazione	15	15	16
Truffe, frodi e contraffazione	14	16	14
Usura	24	27	21
Riciclaggio e impiego di denaro illecito	27	25	27

Fonte: Elaborazione Regione Emilia-Romagna su dati SDI del Ministero dell'Interno

**TABELLA 2:**

Reati denunciati dalle forze di polizia all'autorità giudiziaria in Emilia-Romagna, in Italia e nel Nord-Est. Periodo 2010-2019 (nr. complessivo dei reati denunciati; tasso di variazione medio annuale; tasso di delittuosità medio per 100.000 abitanti).

	EMILIA-ROMAGNA			ITALIA			NORD-EST		
	Totale delitti denunciati	Tasso di variazione medio annuale	Tasso su 100 mila ab.	Totale delitti denunciati	Tasso di variazione medio annuale	Tasso su 100 mila ab.	Totale delitti denunciati	Tasso di variazione medio annuale	Tasso su 100 mila ab.
Truffe, frodi e contraffazione	114.171	7,9	258,1	1.533.289	8,2	254,5	274.894	9,8	237,1
Stupefacenti	25.841	2,4	58,4	355.472	2,1	59,0	58.959	2,4	50,8
Ricettazione e contrabbando	17.913	-3,5	40,5	230.420	-4,2	38,3	37.242	-3,8	32,1
Furti e rapine organizzate	6.106	-5,1	13,8	82.014	-6,9	13,6	11.334	-4,4	9,8
Estorsioni	5.768	11,4	13,0	80.529	5,2	13,4	11.538	9,3	10,0
Danneggiamenti, attentati	3.743	-2,1	8,5	95.934	-2,5	15,9	8.066	-2,3	7,0
Sfruttamento della prostituzione	1.072	-9,8	2,4	10.523	-11,4	1,7	2.166	-9,0	1,9
Riciclaggio	1.008	12,0	2,3	17.033	4,1	2,8	2.532	8,9	2,2
Usura	369	17,1	0,8	3.466	-5,5	0,6	635	4,7	0,5
Associazione a delinquere	321	5,3	0,7	8.370	-4,0	1,4	1.059	-3,1	0,9
Omicidi di mafia	1	-100,0	0,0	469	-4,7	0,1	1	-100,0	0,0
<b>Totale delitti associativi</b>	<b>176.313</b>	<b>5,0</b>	<b>398,6</b>	<b>2.417.519</b>	<b>4,8</b>	<b>401,3</b>	<b>408.426</b>	<b>6,4</b>	<b>352,2</b>

Fonte: Elaborazione Regione Emilia-Romagna su dati SDI del Ministero dell'Interno.

**TABELLA 3:**

Andamento dei reati denunciati dalle forze di polizia all'autorità giudiziaria nelle province dell'Emilia-Romagna. Periodo 2010-2019 (tasso di variazione medio annuale)

	ER	PC	PR	RE	MO	BO	FE	RA	FC	RN
Usura	17,1	0,0	93,2	0,0	7,8	13,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Riciclaggio	12,0	22,1	15,0	78,1	19,8	3,4	0,0	34,7	100,7	60,8
Estorsioni	11,4	15,3	11,6	17,7	12,9	17,7	12,3	12,9	12,8	11,0
Truffe, frodi e contraffazione	7,9	9,1	7,8	11,1	7,7	8,2	12,7	8,0	4,3	6,2
Associazione a delinquere	5,3	0,0	0,0	0,0	2,6	28,9	0,0	0,0	153,7	0,0
Stupefacenti	2,4	11,3	8,8	1,4	2,7	1,9	7,0	3,9	2,2	0,2
Sfruttamento della prostituzione	-9,8	29,4	94,4	22,3	-6,3	-8,8	-4,3	6,9	-17,3	-18,8
Furti e rapine organizzate	-5,1	1,0	-2,1	-5,3	2,6	-4,6	1,1	-7,5	-8,1	-2,9
Ricettazione e contrabbando	-3,5	-1,0	-2,0	-4,2	0,9	-2,4	-1,7	-2,8	-4,7	-4,8
Danneggiamenti, attentati dinamitardi	-2,1	0,3	7,4	1,6	-0,7	-0,6	7,9	-2,1	-9,3	5,4
Omicidi di mafia	-100,0	0,0	-100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Totale</b>	<b>5,0</b>	<b>6,7</b>	<b>6,1</b>	<b>6,5</b>	<b>5,5</b>	<b>5,2</b>	<b>8,6</b>	<b>4,5</b>	<b>2,1</b>	<b>2,5</b>

Fonte: Elaborazione Regione Emilia-Romagna su dati SDI del Ministero dell'Interno.

Sono tre in particolare gli indici che misurano l'incidenza della presenza della criminalità organizzata nel territorio della regione:

- l'ambito del controllo del territorio (Power Syndacate): si tratta di reati spia che attestano il controllo del territorio da parte delle organizzazioni criminali (come gli omicidi per motivi di mafia, i reati di associazione a delinquere mafiosa, le estorsioni, i danneggiamenti e gli attentati dinamitardi e incendiari). Queste attività criminali generalmente sono consolidate e incidono in misura elevata nelle zone di origine delle mafie, o dove le mafie sono presenti da più tempo;
- l'ambito della gestione dei traffici illeciti (Enterprise Syndacate): vi ricadono i reati riguardanti gli stupefacenti, lo sfruttamento della prostituzione, i furti e le rapine organizzate, i reati di ricettazione. Queste attività criminali risultano tendenzialmente più diffuse, sia nei territori di origine delle mafie che altrove, dove insistono grandi agglomerati urbani;
- l'ambito delle attività criminali economico-finanziarie: vi ricadono i reati di riciclaggio, di usura, le truffe, le frodi e i reati di contraffazione. Queste attività criminali tendono ad essere più diffuse nei territori economicamente e finanziariamente ricchi. Spesso coinvolgono una rete di soggetti afferenti al mondo delle professioni, non necessariamente strutturati all'interno delle organizzazioni, ma per le quali offrono prestazioni specialistiche.

**TABELLA 4:**

*Presenza della criminalità organizzata nelle province dell'Emilia-Romagna secondo gli indici di "Controllo del territorio", "Gestione di traffici illeciti" e delle "Attività criminali economiche-finanziarie". Periodo 2010-2019 (tassi medi del periodo su 100 mila residenti; indice di variazione media annuale del periodo; indice di variazione del biennio 2018-2019).*

	Power Syndacate (Controllo del territorio)			Enterprise Syndacate (Gestione dei traffici illeciti)			Crimine Economico-Finanziario		
	Tasso su 100 mila ab.	Variazione media	Variazione 2018-2019	Tasso su 100 mila ab.	Variazione media	Variazione 2018-2019	Tasso su 100 mila ab.	Variazione media	Variazione 2018-2019
Italia	30,8	0,2	-7,0	112,9	-1,2	-6,0	258,5	8,1	11,2
Nord-est	17,9	3,0	-7,4	94,9	-0,6	-6,4	240,6	9,8	15,2
Emilia-Romagna	22,2	4,5	-10,1	115,2	-0,8	-9,1	261,3	7,9	12,7
Piacenza	16,7	6,5	-13,6	94,7	5,0	-5,9	205,4	8,8	7,0
Parma	23,0	7,2	-16,3	106,0	2,2	-6,6	264,1	7,9	16,9
Reggio nell'Emilia	19,1	6,9	-41,3	79,0	-2,0	3,9	204,4	11,2	15,6
Modena	16,3	4,3	-6,1	86,9	1,1	-2,2	219,9	7,8	12,3
Bologna	29,2	8,1	11,0	147,5	-1,3	-15,4	340,9	8,1	7,5
Ferrara	18,7	4,8	-5,5	95,8	2,1	-5,4	223,0	12,8	32,8
Ravenna	22,5	2,1	14,9	157,3	-0,6	-10,1	273,4	7,9	20,6
Forlì-Cesena	18,4	3,3	-4,6	93,8	-2,1	-29,8	236,2	4,3	9,9
Rimini	29,2	7,8	-38,6	157,3	-2,8	0,6	295,9	6,3	4,7

Fonte: Elaborazione Regione Emilia-Romagna su dati SDI del Ministero dell'Interno.

Come si può evincere nella tabella, il valore dell'indice che attesta il controllo del territorio nella nostra regione è decisamente sotto la media dell'Italia, ma risulta più alta della media della ripartizione territoriale del nord-est.

Per quanto riguarda invece gli altri due indici, la nostra regione detiene tassi leggermente superiori a quelli medi dell'Italia e molto più elevati di quelli del nord-est (in particolare gestione dei traffici illeciti, criminalità economico-finanziaria).

Un tasso così elevato, nel nostro territorio, di reati da “colletti bianchi”, desta sicuramente una certa preoccupazione e obbliga le Pubbliche Amministrazioni a rafforzare le proprie misure di contrasto alla corruzione e ai reati corruttivi in genere e ad attrezzarsi per evitare di collaborare, magari in modo ignaro, al riciclaggio, nell'economia legale, di proventi da attività illecite e quindi all'inquinamento dei rapporti economici, sociali e politici.

Ma anche per evitare, in uno scenario economico-sociale in ginocchio a causa della pandemia, che le ingenti risorse finanziarie e le misure di sostegno messe o che saranno messe in campo a favore delle imprese, non siano intercettate e non costituiscano un'ulteriore occasione per la criminalità organizzata.

Negli ultimi tempi alle presenze mafiose italiane si sono aggiunti sodalizi criminali d'origine straniera, in particolare albanese e nigeriana, attivi principalmente nel traffico di stupefacenti e nella tratta di esseri umani finalizzata allo sfruttamento della prostituzione.

Non vanno trascurati, da ultimo, il comparire della violenza e i tentativi di controllo mafioso del territorio, i cui segni più evidenti sono rappresentati dalle minacce ricevute da alcuni operatori economici, esponenti politici, amministratori locali o professionisti, oltre che dalla preoccupante consistenza numerica raggiunta dalle estorsioni, dai danneggiamenti e dagli attentati dinamitardi e incendiari (reati, questi, solitamente correlati tra loro).<sup>5</sup>

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 ed ostacolando l'impiego e la dissimulazione dei relativi proventi.

Il riciclaggio dei capitali illeciti è infatti 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 più affinando e moltiplicando man mano che aumentano gli strumenti per contrastarlo: dalla immissione dei capitali nel circuito finanziario attraverso banche, società finanziarie, uffici di cambio, centri off-shore e altri intermediari, alla loro trasformazione in oro, oggetti di valore, assegni derivanti da false vincite al gioco, ecc., fino appunto all'investimento in attività lecite a ripulitura avvenuta. Come è noto, i capitali illeciti, una volta ripuliti attraverso complesse operazioni finanziarie realizzate da professionisti spesso a servizio esterno delle organizzazioni criminali, altre volte strutturati al loro interno, sono immessi nell'economia legale e utilizzati per l'acquisto di attività economiche, immobili e, quando necessario, per corrompere pubblici funzionari o condizionare la politica.

In questo sistema di prevenzione l'Unità di Informazione Finanziaria (UIF), istituita presso la Banca d'Italia dal d.lgs. n. 231/2007 (che è la cornice legislativa antiriciclaggio in Italia), è l'autorità incaricata di acquisire i flussi finanziari e le informazioni riguardanti ipotesi di riciclaggio e di

---

<sup>5</sup> Fonte: Studio del Gabinetto del Presidente della Giunta Regionale – Settore sicurezza urbana e legalità

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; di dette informazioni l'UIF effettua l'analisi finanziaria, utilizzando l'insieme delle fonti e dei poteri di cui dispone e valuta la rilevanza ai fini della trasmissione agli organi investigativi e della collaborazione con l'autorità giudiziaria, per l'eventuale sviluppo dell'azione di repressione.

Secondo i dati pubblicati annualmente da questo organismo, negli ultimi dieci anni in Emilia-Romagna emerge una dimensione crescente delle segnalazioni di operazioni sospette di riciclaggio e finanziamento al terrorismo. Dal rapporto annuale 2019 redatto dall'Unità di Informazione Finanziaria, per il territorio emiliano-romagnolo sono state segnalate 7.631 operazioni sospette.

Osservandone l'andamento nel tempo, va detto che il numero di segnalazioni è aumentato costantemente in Emilia-Romagna e nel resto dell'Italia e ciò va interpretato sicuramente come un possibile tentativo di espansione criminale nell'economia legale, ma probabilmente anche di una accresciuta sensibilità e attenzione per il problema del riciclaggio da parte dei soggetti che sono incaricati di trasmettere le segnalazioni all'UIF, ovvero principalmente degli operatori finanziari e in second'ordine dei professionisti.

La distribuzione delle segnalazioni per regione, effettuata sulla base della prima operazione segnalata, evidenzia la sostanziale sovrapposibilità con la distribuzione regionale delle consorterie mafiose elaborate dalla DIA e dalla DNA, in continuità con quanto rilevato negli anni precedenti. Analizzando la distribuzione geografica delle imprese segnalate, emerge la prevalenza delle imprese campane (19,3%), seguite da quelle lombarde (18,8%) e da quelle laziali (14,5%). In percentuali comprese tra il 4% e il 7,5%, si collocano le imprese segnalate registrate in Toscana, Piemonte, Calabria, Sicilia, Veneto ed Emilia-Romagna.<sup>6</sup>

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

In Emilia - Romagna in particolare si assiste ad una forte impennata delle interdittive antimafia; nel 2020 sono oltre 200<sup>7</sup>.

Quanto all'andamento delle notizie di reato, in base ai dati messi a disposizione dal Ministero dell'Interno – Dipartimento di pubblica sicurezza, le tipologie di reati maggiormente presenti nel territorio emiliano-romagnolo sono le seguenti: furti, borseggi e rapine, truffe e frodi informatiche, traffico di sostanze stupefacenti e spaccio di droga, violenze sessuali, estorsioni, riciclaggio e reimpiego di denaro.<sup>8</sup>

Secondo i dati pubblicati dalla Direzione centrale per i servizi antidroga del Ministero dell'Interno, negli ultimi dieci anni (dal 2009 al 2018) in regione sono state eseguite dalle forze di polizia circa 18

---

<sup>6</sup> <https://uif.bancaditalia.it/pubblicazioni/rapporto-annuale/2020/index.html>

<sup>7</sup> La tempesta perfetta – Le mani della criminalità organizzata sulla pandemia, Libera – Emilia Romagna <https://www.libera.it/schede-1524-mafie-e-covid-fatti-1-uno-per-1-altro>

<sup>8</sup> Delitti emersi in seguito alle segnalazioni alle Forze di Polizia al 1 gennaio 2020 <https://lab24.ilsolare.com/indice-della-criminalita/indexT.php>

mila operazioni antidroga (l'8% di quelle condotte a livello nazionale); ciò consente di comprendere quanto sia vasto il mercato delle droghe nella nostra regione e quanto significativi i ricavi per le organizzazioni criminali che lo gestiscono, i quali, come si è detto, vengono ripuliti e reinvestiti in attività legali spesso grazie anche al coinvolgimento di esponenti della c.d. area grigia.

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, 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 all'ambito 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>9</sup>.

Quello della corruzione è un fenomeno difficile da misurare non solo perché è difficile definirne correttamente i contorni, ma perché presenta anche, come è ovvio, un elevatissimo sommerso.

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

---

<sup>9</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".

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 52° posto,<sup>10</sup> 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.

Analizzando infine la Relazione dell'Autorità nazionale anticorruzione 2020, emerge un aumento tendenziale delle segnalazioni di whistleblowing. Nell'anno 2019 sono state 873; le irregolarità segnalate hanno riguardato soprattutto l'ambito degli appalti pubblici, quello dei concorsi, la gestione delle risorse pubbliche, la mancata attuazione della disciplina anticorruzione, nonché parecchi casi di maladministration, con ricadute penali ogniqualvolta detti casi si sono tradotti in fattispecie criminose, quali, ad esempio, l'abuso di potere.

Dal punto di vista territoriale, si rileva che nell'anno 2019 la maggior parte delle segnalazioni sono state acquisite come provenienti dal sud e dal nord Italia. Si registra una prevalenza di segnalazioni provenienti dagli enti territoriali, seguiti dalle amministrazioni ed enti pubblici in generale, nonché dalle istituzioni scolastiche, di formazione, ricerca e dalle aziende sanitarie o ospedaliere.<sup>11</sup>

### **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>12</sup>

A livello territoriale, la Regione Emilia - Romagna ha adottato il Testo Unico sulla Legalità (legge 18/2016),<sup>13</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.

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

---

<sup>10</sup> <https://www.transparency.it/indice-percezione-corruzione>

<sup>11</sup> [http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/Comunicazione/News/\\_news?id=0eb62cfb0a7780422adf484faa600fe9](http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/Comunicazione/News/_news?id=0eb62cfb0a7780422adf484faa600fe9)

<sup>12</sup> Comunicato ANAC del 22/05/2019

<sup>13</sup> Testo Unico per la promozione della legalità e per la valorizzazione della cittadinanza e dell'economia responsabili – Regione Emilia - Romagna

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.

L'Osservatorio regionale dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, fornisce assistenza tecnica alle stazioni appaltanti per la predisposizione di Bandi, monitoraggio delle procedure di gara, qualità delle procedure di scelta del contraente e della qualificazione degli operatori economici.

Con l'approvazione della nuova legge urbanistica regionale (L.R. 21 dicembre 2017 n. 24 - Disciplina regionale sulla tutela e l'uso del territorio), sono state introdotte norme ed obblighi specifici di contrasto dei fenomeni corruttivi e delle infiltrazioni della criminalità organizzata nell'ambito delle operazioni urbanistiche.

Il 9 marzo 2018 è stato sottoscritto il Protocollo di intesa per la legalità negli appalti di lavori pubblici e negli interventi urbanistici ed edilizi, tra la Regione, il Commissario delegato per la ricostruzione e le nove Prefetture/Uffici territoriali del governo, operanti in Emilia-Romagna, volto ad incrementare le misure di contrasto ai tentativi di inserimento della criminalità organizzata nel settore delle opere pubbliche e dell'edilizia privata, migliorando l'interscambio informativo tra gli enti sottoscrittori, garantendo maggiore efficacia della prevenzione e del controllo, anche tramite l'estensione delle verifiche antimafia a tutti gli interventi finanziati con fondi destinati alla ricostruzione.

Va rimarcato che il Protocollo migliora l'interscambio informativo tra le Prefetture e le altre Pubbliche amministrazioni per garantire una maggiore efficacia e tempestività delle verifiche delle imprese interessate ed è anche teso a concordare prassi amministrative, clausole contrattuali che assicurino più elevati livelli di prevenzione delle infiltrazioni criminali.

Le misure di prevenzione e contrasto ai tentativi di infiltrazione criminale e mafiosa sono inoltre estese non solo all'ambito pubblico, ma anche al settore dell'edilizia privata puntando a promuovere il rispetto delle discipline sull'antimafia, sulla regolarità contributiva, sulla sicurezza nei cantieri e sulla tutela del lavoro in tutte le sue forme.<sup>14</sup>

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. Nel 2020 sono stati presentati 39 progetti alla Regione da parte di enti locali e Università, per interventi volti alla diffusione della legalità nel territorio emiliano, per un investimento di circa 1,6 milioni.

---

<sup>14</sup> Fonte: Gabinetto del Presidente della Giunta Regionale – Settore sicurezza urbana e legalità; struttura di coordinamento della Rete per l'integrità e la trasparenza – Giunta regionale

A fine luglio 2020, si è insediata in Regione la Consulta per la legalità e la cittadinanza responsabile, organismo con funzioni conoscitive, propositive e consultive di cui fanno parte rappresentanti delle istituzioni locali e statali, del mondo del lavoro e dei settori produttivi, della società civile ed esperti degli ambiti professionali, accademici e di volontariato.