

ALLEGATO IV - CONTESTO ESTERNO – FENOMENI DI CRIMINALITA'

L'analisi del contesto esterno ha come duplice obiettivo quello di evidenziare come le caratteristiche strutturali e congiunturali dell'ambiente nel quale l'amministrazione si trova ad operare possano favorire il verificarsi di fenomeni corruttivi e, al tempo stesso, condizionare la valutazione del rischio corruttivo e il monitoraggio dell'idoneità delle misure di prevenzione. Si tratta di una fase preliminare indispensabile, se opportunamente realizzata, in quanto consente a ciascuna amministrazione di definire la propria strategia di prevenzione del rischio corruttivo anche, e non solo, tenendo conto delle caratteristiche del territorio e dell'ambiente in cui opera. In particolare, l'analisi del contesto esterno consiste nell'individuazione e descrizione delle caratteristiche culturali, sociali ed economiche del territorio o del settore specifico di intervento (ad esempio, cluster o comparto) nonché delle relazioni esistenti con gli stakeholder e di come queste ultime possano influire sull'attività dell'amministrazione, favorendo eventualmente il verificarsi di fenomeni corruttivi al suo interno. In altri termini, la disamina delle principali dinamiche territoriali o settoriali e influenze o pressioni di interessi esterni cui l'amministrazione può essere sottoposta costituisce un passaggio essenziale nel valutare se, e in che misura, il contesto, territoriale o settoriale, di riferimento incida sul rischio corruttivo e conseguentemente nell'elaborare una strategia di gestione del rischio adeguata e puntuale. In base all'allegato metodologico del PNA 2019 dal punto di vista operativo, l'analisi del contesto esterno è riconducibile sostanzialmente a due tipologie di attività:

- 1) l'acquisizione dei dati rilevanti;
- 2) l'interpretazione degli stessi ai fini della rilevazione del rischio corruttivo

Contesto nazionale

In base ai dati dell'“Indice della percezione della corruzione 2022” diffusi da Transparency International l'Italia risulta al 41° posto su una classifica di 180 paesi. Rispetto al 2021 la posizione è rimasta sostanzialmente stabile. In dieci anni l'Italia ha guadagnato 14 punti e il progresso, rileva Transparency, “è il risultato della crescente attenzione dedicata al problema della corruzione nell'ultimo decennio e fa ben sperare per la ripresa economica del Paese dopo la crisi generata dalla pandemia”. Ovviamente questo miglioramento non deve far abbassare l'attenzione sul tema della diffusione del fenomeno corruttivo nel nostro Paese, che resta a livello Ue uno di quelli che presenta maggiore criticità. Criticità che ovviamente rischiano di aumentare a seguito della pandemia da Covid-19 e in relazione alla gestione delle ingenti risorse previste dal Next generation UE.

Come rileva la Direzione Investigativa Antimafia (DIA) nella Relazione al Parlamento Il semestre 2022, sulla base delle evidenze investigative, giudiziarie e di prevenzione, conferma ancora una volta che il modello che ispira le diverse organizzazioni criminali di tipo mafioso appare sempre meno legato a manifestazioni di violenza e diversamente rivolto verso l'infiltrazione economico-finanziaria¹.

¹ Direzione Investigativa Antimafia (DIA) – Relazione al Parlamento 2022 Secondo Semestre, “In continuità con i precedenti, anche il secondo semestre 2022 appare caratterizzato, da un limitato ricorso alla violenza o ad atti eclatanti anteposti, dagli stessi sodalizi mafiosi, ad una silente e più conveniente penetrazione del tessuto economico

In tale quadro, continua la Relazione della Dia, le risultanze di analisi sui fenomeni criminali di tipo mafioso continuano a presentare il rischio che i sodalizi di varia matrice, senza peraltro rinunciare a porre in atto tutte le azioni necessarie a consolidare il controllo del territorio, possano perfezionare quella strategia di infiltrazione del tessuto economico in vista dei possibili finanziamenti pubblici connessi al PNRR. L'inquinamento dell'economia sana è aspetto fondamentale per la sopravvivenza delle consorterie in quanto condizione vincolante per qualsiasi strategia criminale di illecito accumulo di ricchezza che comporta la disponibilità di imponenti riserve di liquidità le cui origini devono essere celate e la cui consistenza può essere ingigantita invadendo il campo dell'imprenditoria legale, specie quella maggiormente colpita dalle conseguenze dell'attuale crisi economica, per disporre di strumenti idonei a intercettare i finanziamenti pubblici. Le organizzazioni mafiose peraltro non appaiono più semplicemente orientate al "saccheggio parassitario" della rete produttiva ma si fanno impresa sfruttando rapporti di collaborazione con professionisti collusi la cui opera viene finalizzata a massimizzare la capacità di reinvestimento dei proventi illeciti con transazioni economiche.

Una strategia mafiosa che si rivelerebbe utile anche per il **riciclaggio** e per l'**infiltrazione nei pubblici appalti**. In questo scenario una delle priorità delle Amministrazioni responsabili per l'attuazione delle misure contenute nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) è quella di prevenire che l'ingente mole di risorse finanziarie stanziata sia immune a gestioni illecite, nel rispetto dei principi di sana gestione finanziaria, assenza di conflitti di interessi, frodi e corruzione. Il Dispositivo di Ripresa e Resilienza (RRF), di cui al Regolamento (UE) 2021/241, prevede tra le premesse che la sua attuazione sia improntata al principio della sana gestione finanziaria, che comprende la prevenzione e il perseguimento efficace delle frodi, ivi compresa la frode fiscale, l'evasione fiscale, la corruzione e il conflitto di interessi, nonché il divieto di duplicazione dei finanziamenti erogati con altre forme di erogazione di contributi, sia da parte dell'Unione europea che dai singoli Paesi.

L'art. 18 del dispositivo RRF prevede che i Piani nazionali di ripresa e resilienza contengano "una spiegazione riguardo al sistema predisposto dallo Stato membro per prevenire, individuare e correggere la corruzione, la frode e i conflitti di interessi nell'utilizzo dei fondi forniti nell'ambito del dispositivo e le modalità volte a evitare la duplicazione dei finanziamenti da parte del dispositivo e di altri programmi dell'Unione".

Il PNRR italiano esplica in modo sufficientemente chiaro tale previsione. Al riguardo, l'allegato tecnico al piano per la ripresa e la resilienza concernente l'attuazione, il monitoraggio, il controllo e l'audit fa riferimento a tutte le istituzioni pertinenti che contribuiranno alla prevenzione delle frodi, della corruzione e del conflitto di interessi.

imprenditoriale. In linea col passato quindi, assieme alle mai sopite e più visibili attività criminali quali il narcotraffico, le estorsioni, lo sfruttamento della prostituzione e del lavoro clandestino, si registrano anche sempre più diffusi ambiti illeciti che destano minore allarme e riprovazione sociale ma che generano ingenti profitti gradualmente immessi nei circuiti legali con conseguenti effetti distorsivi delle regolari dinamiche dei molteplici mercati. Trattasi di quei reati "satellite", spesso contestati nelle ipotesi aggravate ex art. 416 bis 1 c.p., rappresentati dal traffico di rifiuti, dalle crescenti fatturazioni per operazioni inesistenti, dalle truffe, dalle false compensazioni di crediti tributari e dall'evasione dei contributi previdenziali ed assistenziali. Su tali fronti, le attività investigative - preventiva e repressiva - risultano più ardue e complesse poiché la fattispecie criminale di natura associativa e l'elemento soggettivo del reato risultano agevolmente dissimulabili. Unitamente alla scarsa visibilità di tali reati "economico-finanziari", l'attività repressiva risulta ancor più complessa in ragione del flebile allarme sociale sopra richiamato e dalla frequente convergenza di interessi tra le organizzazioni criminali e taluni attori sociali.

Ciò avviene tramite il richiamo all'obbligo, di cui alla Legge 6 novembre 2012, n. 190, per tutte le Amministrazioni, di stabilire un piano triennale per la prevenzione della corruzione e la trasparenza, nonché di ulteriori specifici controlli da parte del Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato. Pertanto, oltre ai controlli della Corte dei Conti e dell'ANAC, ciascuna Amministrazione responsabile di attuazione di interventi finanziati dal PNRR è, quindi, tenuta a svolgere controlli sulla regolarità delle procedure e delle spese e ad adottare tutte le misure necessarie a prevenire, correggere e sanzionare le eventuali irregolarità e gli indebiti utilizzi delle risorse. Le stesse sono, pertanto, chiamate ad adottare tutte le iniziative necessarie a prevenire le frodi, i conflitti di interesse ed evitare il rischio del doppio finanziamento pubblico degli interventi.

Quindi, sulla base di quanto sopra evidenziato, il Piano di Prevenzione della corruzione deve, per quanto possibile, essere uno strumento che, affiancandosi ad altri strumenti, riesca a garantire un presidio di legalità per tutti quegli Enti che saranno impegnati in uno sforzo eccezionale nel dare attuazione alle missioni del PNRR aggiudicando appalti, attuando riorganizzazioni di prodotti e processi, controllando la corretta esecuzione di lavori e servizi e infine rendicontare quanto realizzato rispettando i cronoprogrammi.

Per quanto riguarda il contesto nazionale, si possono ampiamente condividere quanto affermato nelle conclusioni della Relazione del Secondo Semestre della DIA: "La penetrazione delle organizzazioni criminali nei gangli dell'economia, i loro rapporti con **settori inquinati della politica o esponenti infedeli della pubblica amministrazione**, costituiscono, quindi, un ostacolo allo sviluppo di un determinato territorio ed al progresso civile della sua popolazione. Le mafie rappresentano, cioè, un costante ed elevato pericolo poiché insidiano nel profondo la dignità dei singoli e le condivise regole collettive, minando alla base la democrazia, il mercato e la pacifica convivenza civile. Non è, quindi, pensabile poter sconfiggere una criminalità, viepiù globale e sempre più inserita nel mondiale circuito finanziario, operando esclusivamente sul versante repressivo e delegando la lotta alle sole Forze dell'ordine ed alla Magistratura. È necessario accrescere nelle coscienze collettive la consapevolezza sull'elevata pericolosità del modello mafioso che, invece di apparire come potenziale ed accattivante modello di comportamento, deve essere considerato nella sua esclusiva radice di ormai primitiva sopraffazione di taluni sugli altri e, come tale, deve essere decisamente disapprovato, respinto e condannato, come ha avuto di affermare più volte il compianto Giudice Paolo Emanuele BORSELLINO: "La lotta alla mafia... non deve essere soltanto una distaccata opera di repressione, ma un movimento culturale e morale, anche religioso, che coinvolga tutti, che tutti abitui a sentire la bellezza del fresco profumo di libertà che si oppone al puzzo del compromesso morale, della indifferenza, della contiguità e, quindi, della complicità"[.....] "L'impegno contro la mafia, non può concedersi pausa alcuna, il rischio è quello di ritrovarsi subito al punto di partenza.

Contesto regionale e provinciale

Secondo l'**Aggiornamento congiunturale dell'Umbria, pubblicato dalla Banca d'Italia, nel 2023** è proseguita la fase di progressivo indebolimento dell'attività economica umbra in atto dalla metà dello scorso anno. In base all'indicatore trimestrale dell'economia regionale (ITER) nel primo

semestre il prodotto è cresciuto dell'1,3 per cento rispetto allo stesso periodo del 2022, in linea con il dato italiano ma in forte rallentamento. L'indicatore coincidente Regiocoin-Umbria, che fornisce una stima dell'evoluzione delle componenti di fondo dell'economia regionale, mostra un peggioramento a partire dal mese di marzo; nella fase più recente è divenuto negativo.

Nei primi nove mesi dell'anno le vendite del settore industriale hanno evidenziato una modesta crescita. L'attività ha perso vigore in relazione alla debolezza della domanda sia interna sia estera, che si è riflessa anche sul clima di fiducia delle imprese. L'accresciuta incertezza sull'evoluzione della congiuntura e il sensibile aumento dei costi di finanziamento hanno frenato gli investimenti.

È proseguita l'espansione dell'attività edilizia, sebbene con un'intensità inferiore a quella registrata nel biennio precedente; alla minore spinta derivante dalle misure di incentivo fiscale si è contrapposta la crescita degli investimenti degli enti pubblici territoriali, che hanno cominciato a beneficiare dei progetti finanziati dal PNRR. Nel terziario si è affievolita la dinamica del commercio, che ha riflesso il brusco rallentamento dei consumi; il comparto turistico ha invece continuato a fornire un contributo ampiamente positivo grazie all'ulteriore robusto incremento delle presenze sia di italiani sia di stranieri.

La redditività delle imprese si è rafforzata; vi hanno contribuito l'attenuazione delle difficoltà legate all'approvvigionamento e ai rincari energetici e la dinamica salariale ancora modesta. Le disponibilità liquide sono rimaste su livelli elevati. L'aumento del costo opportunità di detenere fondi sui conti correnti ha indotto le imprese a riallocarli in attività con una più elevata remunerazione, a partire dai depositi a scadenza. I finanziamenti al settore produttivo hanno mostrato una flessione sempre più accentuata, a causa del calo della domanda di credito e dell'inasprimento dei criteri di offerta. Gli indicatori di deterioramento della qualità del credito si sono attestati su valori storicamente bassi.

Il numero di occupati ha ripreso a crescere. L'incremento ha riguardato esclusivamente i lavoratori dipendenti e ha consentito di completare il recupero dei livelli precedenti l'emergenza sanitaria. Le attivazioni nette di contratti sono cresciute per la componente a termine e, tra i settori, soprattutto nel turismo. Nonostante il rallentamento dell'inflazione rispetto ai massimi dello scorso anno, il potere di acquisto delle famiglie ha continuato a essere eroso. I depositi bancari sono diminuiti, anche per la ricomposizione del portafoglio a favore di attività più remunerative. Le richieste di mutui per l'acquisto di abitazioni si sono ridotte in misura significativa a causa dell'incremento dei tassi di interesse.

Le aspettative di breve periodo degli operatori economici regionali sono orientate in larga parte al pessimismo; su di esse gravano anche le possibili ricadute delle tensioni geopolitiche, accentuate dai recenti eventi in Medio Oriente. I piani aziendali prevedono un calo della spesa per investimenti; vi incidono condizioni di offerta di credito improntate a cautela, per il maggior rischio percepito dalle banche. Un impulso significativo alla domanda aggregata e alla trasformazione digitale ed ecologica del sistema economico è rappresentato dall'attuazione del PNRR: al 10 ottobre le risorse complessivamente assegnate agli enti territoriali della regione erano pari a 1,8 miliardi di euro.

In data 20 gennaio 2023, il Prefetto di Perugia, Armando Gradone, nell'informativa sui temi legati al contrasto e alla prevenzione della criminalità nel territorio, presentata alla Commissione d'inchiesta antimafia dell'Assemblea legislativa della Regione Umbria, ha illustrato i dati relativi alla provincia di Perugia. Per quanto riguarda la presenza delle mafie in Umbria, il Prefetto ha detto di basarsi sui

fatti più che sulle analisi di scenario, vale a dire su dati ricavati da procedimenti e condanne per reati di associazione mafiosa. Guardando ai fatti, “l’Umbria non mostra fenomeni di consorterie di tipo mafioso ma ha indubbiamente caratteristiche di zona franca, che si presta per **attività di riciclaggio**, quindi parliamo di vulnerabilità”.

Di particolare interesse sono le considerazioni in tema di criminalità organizzata espresse nella Relazione del Procuratore Generale, della Corte di Appello di Perugia, dott. Sergio Sottani, presentata in occasione dell’inaugurazione dell’Anno Giudiziario 2023. La relazione evidenzia, infatti, come la criminalità economica, rappresenti il vero pericolo per la Regione per tutti i suoi inevitabili corollari costituiti dai reati finanziari, societari, contro la pubblica amministrazione e di criminalità organizzata. Appare concreto, si legge nella relazione, il rischio che sul territorio si sia già in presenza di un radicamento non tanto di vere e proprie associazioni mafiose, della cui costituzione mancano persuasivi segnali indicatori, quanto piuttosto di personaggi, più o meno insospettabili, stabilmente collegati a sodalizi criminali mafiosi, dediti ad attività di riciclaggio e di reinvestimento di capitali di illecita provenienza. La silente presenza della mafia in regioni come la nostra rappresenta una concreta minaccia per una sana ripresa economica, per lo sviluppo culturale e per la bellezza del paesaggio. Risulta inoltre estremamente interessante la considerazione fatta del Procuratore Generale in merito al fatto che la sensibilità su tale tema non deve essere riservata solo agli operatori del settore, politici, magistrati, forze di polizia, ma deve costituire **patrimonio comune della popolazione**. Ciò in quanto la risposta repressiva penale deve coincidere con una consapevole presa di coscienza del camaleontico pericolo mafioso, capace di mutare forma criminale a seconda del contesto sociale dove decide di operare. Il flusso di denaro pubblico sia per la ricostruzione a seguito del sisma del 2016 sia per la ripresa dopo la pandemia rappresenta un’occasione troppo ghiotta per chi, avendo a disposizione un’ingente quantità di capitali di illecita provenienza, può facilmente inserirsi, indirettamente con prestanomi o con l’acquisizione di quote societarie, in un mercato dove molti operatori soffrono e stentano a reggere la concorrenza, proprio per la crisi economica cagionata dalla pandemia, prima, e dalla guerra in Ucraina, dopo. Il fenomeno mafioso in regioni come la nostra può essere rappresentato come un iceberg, le cui manifestazioni palesi sono penalmente rilevanti, mentre quelle che ne costituiscono il substrato sono penalmente irrilevanti, ma ne forniscono le fondamenta. Se quindi in superficie si accertano i reati c.d. “spia”, tipicamente sintomatici del pericolo di una presenza mafiosa, quali i reati di riciclaggio, fittizia e truffaldina cessione di crediti dello Stato, traffico illegale di rifiuti, reati tutti presenti nel nostro territorio, per altro verso, l’ambiente sociale che costituisce la fertile premessa per l’infiltrazione mafiosa è rappresentato da forme diffuse di malcostume sociale con pratiche di scambio di favori, oscuri sodalizi ed occulti legami affaristici, gestione clientelare del potere, concentrazione in capo alle stesse persone delle nomine di organismi istituzionali, non elettivi.