



COMUNE DI ARGENTA  
(PROVINCIA DI FERRARA)

**Allegato 3 – P.I.A.O. 2024-2026**  
**CONTESTO ESTERNO – QUADRO CRIMINOLOGICO**

**SEZIONE 2 PIAO Valore pubblico, performance e anticorruzione**

**Sottosezione 2.3 Rischi corruttivi e Trasparenza**

## **Contesto economico**

A ottobre il Fondo monetario internazionale ha definito un quadro nel quale l'inflazione rientrerà sotto controllo senza un'interruzione della crescita dell'attività economica, nonostante pesino gli effetti negativi della pandemia, dell'aggressione all'Ucraina, delle disfunzioni dei mercati dei beni alimentari e energetici, di una forte ripresa dell'inflazione e del più rapido irrigidimento della politica monetaria sperimentato da oltre 40 anni.

Nelle previsioni del FMI la dinamica del commercio mondiale si ridurrà decisamente dal +5,1 % del 2022 a un +0,9 % quest'anno, per riaccelerare nel 2024 (+3,5 %), mentre la crescita globale dovrebbe ridursi dal 3,5 % del 2022 al 3,0 % nel 2023 e poi al 2,9 % nel 2024, dati ben al di sotto della media storica.

Il rallentamento economico è più concentrato nelle economie avanzate, che nel complesso vedranno la crescita ridursi all'1,5 % quest'anno e all'1,4 % nel 2024, mentre nelle economie emergenti e in sviluppo la crescita economica procederà pressoché stabile con un ritmo attorno al 4,0 %.

L'inflazione sta rallentando sensibilmente, anche se la dinamica dei prezzi, escludendo alimentari ed energetici, si sta riducendo in misura più contenuta. In Europa l'aumento dei prezzi si è dimostrato più elevato e connesso alla trasmissione sui prezzi dell'aumento degli energetici, mentre negli Usa la pressione inflazionistica appare meno forte, ma più resistente, in quanto riflette un mercato del lavoro teso. Ovunque la crescita dei salari è stata decisamente inferiore a quella dei prezzi, mentre sono decisamente aumentati i margini di profitto, lasciando aperta la possibilità di una modesta rincorsa.

Dopo un aumento del 2,1 % del 2022, la crescita del Pil negli Stati Uniti proseguirà a un ritmo più elevato di quanto precedentemente indicato, sia nel 2023 mantenendosi al 2,1 %, sia nel 2024 quando non scenderà al di sotto dell'1,5 %, grazie a un mercato del lavoro teso che sostiene la crescita dei consumi e a forti investimenti delle imprese, nonostante l'irrigidimento della politica monetaria della Federal Reserve Bank.

In Cina al rallentamento della crescita del prodotto interno lordo nello scorso anno (+3,0 %) ha fatto inizialmente seguito un pronto rimbalzo nel primo trimestre dell'anno in corso, poi l'economia ha decisamente rallentato per la severa crisi del settore immobiliare e la debolezza delle esportazioni. Nel 2023 la crescita del Pil sarà del +5,0 %, ma poi dovrebbe rallentare ancora nel 2024 (+4,2 %).

In Giappone la ripresa dovrebbe registrare nel 2023 una accelerazione più rapida di quanto precedentemente atteso (+2,0 %), dopo il +1,0 % dello scorso anno, grazie a una domanda interna sostenuta e a una ripresa delle esportazioni, ma le attese sono orientate a un suo rientro nel corso del prossimo anno (+1,0 %).

## **L'area dell'euro**

Le prospettive di crescita economica a breve termine nell'Area dell'euro sono peggiorate e indicano una stagnazione dell'attività a fronte di un irrigidimento delle condizioni finanziarie, un indebolimento della fiducia dei consumatori e delle imprese e una ridotta domanda estera.

Ma la crescita dovrebbe riprendere nel 2024. A sostenerla saranno il ritorno della domanda estera ai livelli precedenti la pandemia e un miglioramento dei redditi reali grazie a una riduzione dell'inflazione, a una sostenuta crescita salariale e a un basso livello di disoccupazione, anche se lievemente in crescita. A contenere la ripresa saranno gli effetti della restrizione della politica monetaria da parte della Banca centrale europea e la graduale eliminazione delle precedenti misure di sostegno fiscale.

La Banca centrale europea ha quindi rivisto al ribasso le sue proiezioni per la crescita del Pil nell'area dell'euro sia per l'anno in corso (+0,7 %), sia per il 2024 (+1,0 %). La diminuzione della dinamica dei prezzi in corso proseguirà contenendo l'inflazione al 5,6 % nella media del 2023 e al 3,2 % nel 2024, un livello ancora superiore all'obiettivo del 2 % della Bce. Dopo la notevole espansione dei margini di profitto nello scorso anno, il principale sostegno all'inflazione dovrebbe divenire il recupero salariale, mentre i costi di energia e alimentari dovrebbero avere un effetto deflazionistico.

L'inflazione ha determinato un'eccezionale redistribuzione del reddito tra i settori economici e tra le categorie di percettori. La crescita dei consumi delle famiglie dovrebbero ridursi allo 0,3 % nel 2023 e riprendersi gradualmente poi (+1,6 nel 2024) grazie all'aumento della fiducia, al recupero dei redditi reali, sostenuta dalle buone condizioni del mercato del lavoro e dall'aumento dei salari nominali.

L'irrigidimento delle condizioni e l'aumento dei costi di finanziamento dovuto alla politica monetaria dovrebbero contenere la crescita nel 2023 e poi invertirne la tendenza nel 2024 sia per gli investimenti abitativi, che risulteranno deboli anche successivamente, sia per gli investimenti industriali nel 2023, che andranno poi recuperando spinti dalla ripresa della domanda esterna e interna e dalla spinta tecnologica della transizione verde e digitale. Nel complesso gli investimenti dovrebbero crescere dell'1,7 % quest'anno e ridursi dello 0,4 % nel 2024.

La crescita delle esportazioni dovrebbe risultare contenuta all'1,3 % nel 2023, per effetto del debole andamento del commercio mondiale e della perdita di competitività, e sosterrà solo lievemente l'espansione, anche se accelererà leggermente al 2,5 % nel 2024, con la ripresa del commercio mondiale.

In merito alla politica fiscale, a seguito della riduzione delle misure di sostegno connesse agli effetti della pandemia e della crisi energetica, proseguirà il contenimento dell'indebitamento pubblico anche nel 2023 (-3,2 %) e nel 2024 (-2,4 %). L'inflazione e la ripresa della crescita del Pil agevoleranno anche una riduzione del rapporto tra disavanzo pubblico e Pil che scenderà all'89,0 % nel 2023 e ulteriormente all'88,6 % nel 2024.

Secondo il Fondo monetario internazionale la Germania, duramente colpita dalla crisi energetica e dal rallentamento del commercio mondiale, nel 2023 sperimenterà una lieve recessione (-0,5 %) e si riprenderà nel 2024 (+0,9 %), pur con un ritmo di crescita inferiore a quello della media dell'area dell'euro. Anche in Francia nel 2023 la dinamica del Pil si ridurrà sensibilmente (+1,0 %), ma meno di quanto precedentemente temuto ed evitando una recessione, ed avrà una contenuta ripresa nel 2024 (+1,3 %). Infine, dopo il notevole risultato lo scorso anno (+5,8 %), la crescita del prodotto interno lordo in Spagna resterà superiore alla media dell'area nel biennio, anche se non potrà sottrarsi alla generale tendenza alla riduzione nel 2023 (+2,5 %), ma rallenterà anche nel 2024 (+1,7 %).

## **L'Italia**

Ad ottobre, Prometeia ha ulteriormente rivisto al rialzo la stima di crescita del Pil per il 2023 allo 0,7 %, ma ne ha prospettato però per il 2024 un ulteriore rallentamento (+0,4 %) a causa della debolezza dei consumi delle famiglie, contenuti dall'inflazione e dal conseguente declino dei salari reali, e della diminuzione degli incentivi al settore delle costruzioni. Le stime del Fondo monetario internazionale e di Banca d'Italia confermano l'indicazione di Prometeia per il 2023, ma prospettano una crescita lievemente più sostenuta per il 2024, tra lo 0,7 e lo 0,8 %.

La ripresa dei consumi delle famiglie ha dato un forte sostegno alla crescita lo scorso anno, grazie alla ripresa del mercato del lavoro e ai sostegni al reddito. Ma la riduzione del reddito disponibile reale, nonostante un aumento della propensione al consumo, ridurrà decisamente la crescita dei consumi nel 2023 (+1,2 %), mentre nel 2024 l'effetto di una possibile ripresa del reddito disponibile reale sarà controbilanciato da quello di una riduzione della ricchezza reale delle famiglie e da una tendenza a ricostituire i risparmi che limiteranno ulteriormente la crescita dei consumi (+0,5 %).

La notevole riduzione degli incentivi, la politica monetaria restrittiva, il rallentamento economico globale e il peggioramento della fiducia delle imprese peseranno decisamente sull'accumulazione nel 2023 che non andrà oltre un incremento dello 0,9 %, sostenuta dagli industriali e appesantita da quelli in costruzioni. Anche nel 2024 la riduzione degli investimenti residenziali per l'eliminazione dei superbonus non sarà compensata dall'aumento delle opere pubbliche legate al PNRR e nel complesso gli investimenti si ridurranno dell'1,2 %, con un andamento modestamente positivo per gli industriali e sensibilmente negativo per gli investimenti in costruzioni.

La dinamica delle esportazioni nel 2022 è risultata notevole (+10,7 %). Ma con il rallentamento del commercio mondiale in corso, la crescita delle esportazioni si arresterà nel 2023 (+0,3 %) e anche con la ripresa della domanda internazionale non andrà oltre l'1,6 % nel 2024. Lo scorso anno il saldo conto corrente della bilancia dei pagamenti in percentuale del prodotto interno lordo è divenuto negativo (-0,9 %), ma con il rallentamento dell'attività tornerà positivo già nel corso di quest'anno (+1,5 %) e tale si manterrà nel 2024 (+1,3 %).

L'inflazione al consumo è in rallentamento, ma quella "core" – esclusi energetici e alimentari – rallenta più lentamente, mostrando come l'incremento dei prezzi inizialmente dovuto alla riduzione dell'offerta e all'aumento dei costi degli input sia divenuto frutto di un ritocco dei listini al dettaglio derivato da un aumento generalizzato dei margini di profitto. Quindi, dopo l'eccezionale esplosione dell'inflazione nel 2022 (+8,2 %) il processo dovrebbe rientrare solo molto gradualmente nel 2023

(+5,9 %), nonostante gli effetti del cambiamento di base, e scendere al di sotto del 3 % più lentamente di quanto in precedenza previsto nel 2024 (+2,6 %).

Si può ormai dire che nel 2023 il mercato del lavoro ha vissuto una fase positiva. L'impiego di lavoro dovrebbe aumentare più della crescita del Pil e la crescita dell'occupazione dovrebbe ridurre il tasso di disoccupazione al 7,7 %. Nel 2024, l'ulteriore rallentamento della crescita dell'attività rallenterà quella dell'impiego di lavoro (+0,4 %), ma la disoccupazione non dovrebbe risalire ulteriormente restando al 7,7 %. La modifica della modalità di contabilizzazione dei bonus edilizi che anticipa il costo sul conto economico delle Amministrazioni Pubbliche ha portato ad un aumento del disavanzo per il 2022, salito all'8,0 % dal 7,1% nel 2021. Intanto inflazione e aumento dei tassi hanno determinato un aumento della spesa per interessi passivi.

Nel 2023 il disavanzo dovrebbe ridursi solo al 5,3 % del prodotto interno lordo, gravato dal peso dei bonus, e la discesa dovrebbe proseguire anche nel 2024 (4,4 %), ma la spesa per interessi dovrebbe mantenersi elevata e crescente dal prossimo anno. Dopo una notevole riduzione del rapporto tra debito pubblico e Pil sceso al 141,7 nel 2022, le previsioni ne prospettano una ulteriore riduzione al 140,4 % nel 2023, ma successivamente se ne avrà un leggero rimbalzo al 140,7. % dovuto all'aumento del costo del finanziamento.

## **L'economia regionale**

Nelle stime più recenti appare più deciso il rallentamento della crescita nel 2023 (+0,7 %), sotto l'effetto congiunto della spinta dell'inflazione, della riduzione del reddito reale, in particolare, dei salari reali, e dell'effetto della stretta monetaria in corso, tanto che la stima della crescita è stata rivista al ribasso di quattro decimi di punto percentuale. Il rallentamento del ritmo dell'attività economica dovrebbe proseguire anche nel 2024 quando la crescita del Pil dovrebbe risultare dello 0,6 %, a seguito della riduzione del reddito disponibile reale, in particolare, per le famiglie a basso reddito. Questa stima della crescita è stata ridotta di due decimi di punto percentuale. Uno sguardo al lungo periodo conferma che la crescita è rimasta sostanzialmente ferma da più di 20 anni. Il Pil regionale in termini reali nel 2023 dovrebbe risultare superiore del 3,6 % rispetto al livello del massimo toccato nel 2007 prima della crisi finanziaria e superiore di solo il 14,3 % rispetto a quello del 2000.

Nel 2023 il rallentamento della ripresa riallineerà la crescita delle regioni italiane che sarà guidata da Lombardia e Veneto (+0,9 %), seguite da Friuli-Venezia Giulia e Lazio (+0,8 %). Nel 2024 con l'ulteriore rallentamento dell'attività la crescita delle regioni italiane si allineerà ulteriormente con al vertice Lombardia, Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Emilia-Romagna e Toscana che cresceranno tutte dello 0,6 %.

Venendo al dettaglio, anche nel 2023 la crescita dei consumi delle famiglie (+1,7 %) supererà nuovamente lo sviluppo del Pil a causa della dinamica dei prezzi dei beni essenziali che costituiscono una componente della spesa poco comprimibile, imponendo una riduzione dei risparmi anche se la differenza nella dinamica delle due variabili risulterà sensibilmente più contenuta rispetto allo scorso anno. Nelle stime si prospetta un riallineamento della dinamica delle due variabili nel 2024, ma con una dinamica dei consumi decisamente inferiore (+0,6 %), dovuto alla necessità di effettuare tagli a voci di spesa a fronte della riduzione dei redditi reali, che risulta sempre più rilevante per le fasce della popolazione a basso reddito. Gli effetti sul tenore di vita saranno evidenti. Nel 2024 i consumi privati aggregati risulteranno solo lievemente superiori (+0,6 %) rispetto a quelli del 2019 ovvero a quelli antecedenti la pandemia. È importante ricordare però che rispetto ad allora, il dato complessivo cela anche un notevole aumento della disuguaglianza tra specifiche categorie lavorative e settori sociali.

Nel 2024 con il rallentamento della crescita dell'attività economica, un sensibile irrigidimento della politica monetaria e un quadro di notevole incertezza futura sia da un punto di vista economico che geopolitico, la dinamica dell'accumulazione risulterà solo marginalmente positiva (+0,6 %), lievemente inferiore a quella del Pil e non ne tratterà più la crescita, nonostante prosegua l'effetto dei massicci interventi di sostegno pubblici, in particolare, a favore del settore delle costruzioni. L'ulteriore riduzione del ritmo di crescita dell'attività e la progressiva riduzione dei sostegni pubblici, in particolare, dei "bonus" condurrà a un arretramento del processo di accumulazione nel 2024 (-0,9 %). Per valutare l'entità del processo di accumulazione è sufficiente rilevare che nonostante la crescita recente degli investimenti in termini reali, questi nel 2024 risulteranno inferiori del 2,3 % a quelli del 2008, precedenti al declino del settore delle costruzioni.

Il rallentamento del commercio mondiale, connesso alle disfunzioni delle catene internazionali di produzione, al reshoring, e alle crescenti tensioni geopolitiche, stanno conducendo a un'inversione di tendenza in negativo per l'export regionale nel 2023 (-2,4 %). Grazie a una ripresa del commercio mondiale sarà possibile riavviare la crescita delle vendite all'estero nel 2024 (+2,8 %), tanto da permettere alle esportazioni regionali di fornire un contributo positivo alla crescita. Al termine del 2024 il valore reale delle esportazioni regionali dovrebbe risultare superiore addirittura dell'89,3 % rispetto al livello del 2000, ma di solo il 37,0 % rispetto a quelle del 2007. Si tratta di un chiaro indicatore dell'importanza assunta dai mercati esteri, ma anche della maggiore dipendenza da questi nel sostenere l'attività e i redditi regionali a fronte di una minore capacità di produzione di valore aggiunto dall'attività volta ai mercati esteri.

Sotto la pressione del contenimento della crescita della domanda interna e dell'arretramento delle esportazioni conseguente al rallentamento del commercio mondiale nel 2023 il valore aggiunto reale prodotto dall'industria in senso stretto regionale subirà una flessione del 2,0 %. La ripresa del commercio mondiale dovrebbe sostenere una pronta ma contenuta ripresa dell'attività industriale nel 2024 (+0,6 %). Anche in questa ipotesi, al termine dell'anno corrente, il valore aggiunto reale dell'industria risulterà superiore di solo il 20,6 % rispetto a quello del 2000.

Nonostante i piani di investimento pubblico, la decisa revisione delle misure di incentivazione adottate a sostegno del settore, della sicurezza sismica e della sostenibilità ambientale e la restrizione della politica monetaria ridurranno quasi a zero la crescita del valore aggiunto reale delle costruzioni nel 2023 (+0,4 %), con una dinamica decisamente inferiore rispetto a quella notevole dello scorso anno e a quella eccezionale del 2021 (+26,2 %). La tendenza diverrà poi negativa nel 2024 conducendo il settore in recessione (-3,7 %). A testimonianza delle contrastanti vicissitudini vissute dal settore, al termine del corrente anno il valore aggiunto delle costruzioni risulterà superiore di solo il 5,5 % rispetto a quello del 2000, ma rimarrà ancora inferiore del 23,1 % rispetto ai livelli eccessivi del precedente massimo toccato nel 2007.

Purtroppo, il modello non ci permette di osservare in dettaglio i settori dei servizi che mostrano andamenti fortemente differenziati. Nel 2023 una fase di recessione dell'attività nell'industria e un deciso rallentamento della dinamica dei consumi, insieme con una variazione della loro composizione a favore di quelli essenziali da parte delle fasce della popolazione a basso reddito per effetto dell'inflazione e dell'aumento della disegualianza ridurranno sensibilmente il ritmo di crescita del valore aggiunto nei servizi (+2,0 %), che risulteranno, comunque, la componente più dinamica dell'economia regionale. Nel 2024 la lieve ripresa dell'attività nell'industria e la contenuta crescita dei consumi permetteranno al valore aggiunto dei servizi di continuare a crescere leggermente anche se con un ritmo dimezzato (+0,9 %) e di confermare i servizi quale settore trainante dell'economia regionale. Ma anche l'andamento nel lungo periodo del settore dei servizi non mostra una crescita particolarmente soddisfacente. Il valore aggiunto del settore al termine di quest'anno supererà il livello del 2008, antecedente la crisi finanziaria dei sub-prime, di solo il 7,7 % e risulterà superiore solo del 17,5 % rispetto al livello del 2000.

Una maggiore spinta alla ricerca di un impiego continuerà a sostenere un'accelerazione della crescita delle forze di lavoro nel 2023 (+0,9 %). Questo però non riuscirà ancora a compensare il calo subito nel 2020, fuori dal mercato del lavoro sono rimasti diversi lavoratori non occupabili e scoraggiati dei settori maggiormente colpiti dalla recessione e al termine di quest'anno le forze di lavoro risulteranno ancora marginalmente inferiori a quelle del 2019 (-0,9 %). Nel 2024 la crescita delle forze di lavoro continuerà comunque sostenuta dalla necessità di impiego, ma sarà contenuta dalla crescita economica limitata (+0,7 %).

L'occupazione avrà nuovamente un andamento positivo nel 2023 (+1,0 %) e la sua crescita proseguirà solo lievemente più contenuta nel 2024 (+0,7 %). Ciò nonostante, alla fine di quest'anno l'occupazione risulterà ancora marginalmente inferiore a quella riferita al 2019 (-0,2 %) e superiore di solo l'11,1 % rispetto a quella del 2000.

Il tasso di occupazione (calcolato come quota degli occupati sulla popolazione presente in età di lavoro) continua a salire e nel 2024 dovrebbe giungere al 70,2 % per poi portarsi al 70,5 % nel 2024 superando finalmente il precedente livello massimo del 2019.

Il tasso di disoccupazione era pari al 2,8 % nel 2002, è salito fino all'8,5 % nel 2013 per poi gradualmente ridiscendere al 5,5 % nel 2019. Le misure introdotte a sostegno all'occupazione e l'ampia fuoriuscita dal mercato del lavoro ne hanno contenuto l'aumento nel 2020 al 5,9 %. Dal 2021 in poi la crescita dell'occupazione è stata più rapida dell'aumento dell'offerta di lavoro e il tasso di

disoccupazione anche nel 2023 potrà ulteriormente ridursi al 4,8 %, ma la tendenza subirà un temporaneo arresto nel 2024 a causa della stagnazione della crescita dell'attività economica e il tasso di disoccupazione rimarrà al 4,8 %.

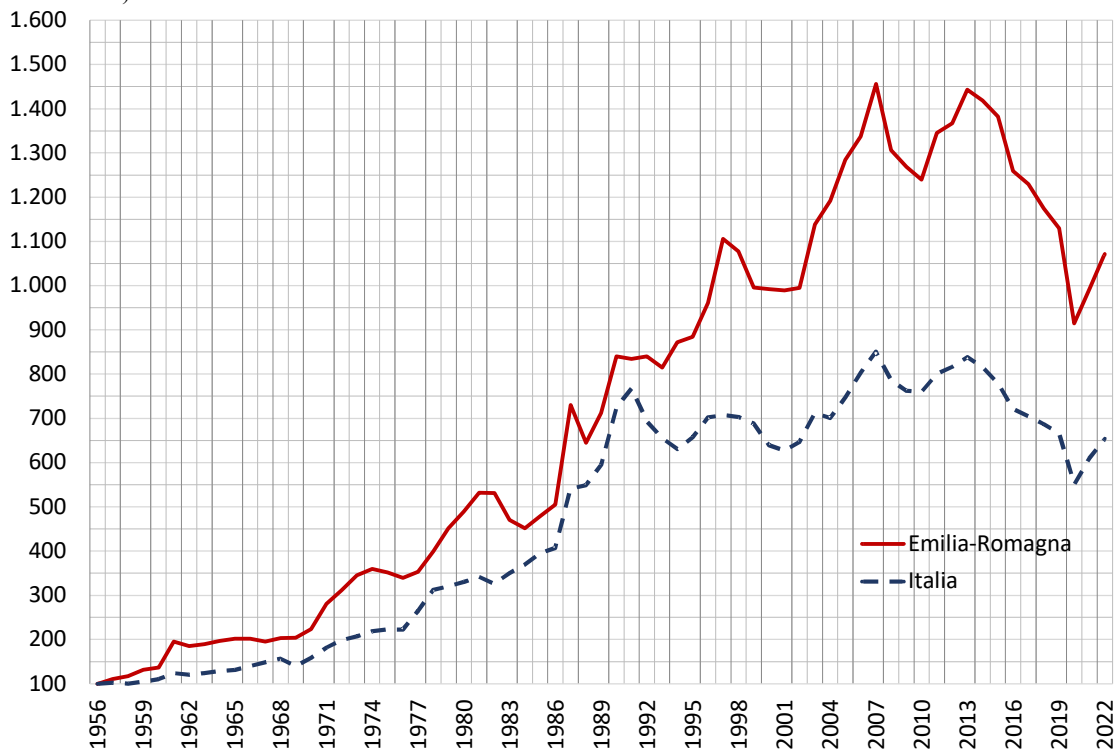
# I DELITTI CONTRO LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE: UN QUADRO STATISTICO<sup>1</sup>

## 1. Premessa

Dalla seconda metà degli anni Cinquanta del secolo scorso l'Italia e le sue regioni hanno conosciuto una forte crescita dei reati, in modo particolare dei furti e delle rapine. I tratti di tale fenomeno in Emilia-Romagna hanno assunto una particolare rilevanza già dall'inizio in cui ha iniziato a manifestarsi, ma solo dagli anni Novanta in poi si sono accentuati in misura considerevole rispetto al resto dell'Italia e di molte regioni simili anche dal punto di vista socioeconomico (v. grafico 1).

### GRAFICO 1:

REATI DENUNCIATI ALLE FORZE DI POLIZIA IN EMILIA-ROMAGNA E IN ITALIA TRA IL 1956 E IL 2022 (NUMERI INDICE, BASE = 1956)



Fonte: nostra elaborazione su dati del Ministero dell'Interno.

Il numero dei reati denunciati alle forze di polizia in questi quasi settant'anni offre una prima, benché approssimativa indicazione in proposito<sup>2</sup>: le 18.000 denunce registrate in regione alla metà degli anni Cinquanta sono raddoppiate in soli cinque anni, mentre nel resto dell'Italia ciò avverrà agli inizi degli anni Settanta, quando l'Emilia-Romagna aveva già raggiunto il triplo dei reati rispetto a quelli denunciati nel 1956; alla metà degli anni Settanta il numero dei reati della nostra regione era pari a 66.000 e all'inizio degli Ottanta a 100.000, a 133.000 nel 1987, a

<sup>1</sup> A cura di Eugenio Arcidiacono – Gabinetto della Presidenza della Giunta, Area sicurezza urbana e legalità.

<sup>2</sup> Trattandosi delle denunce, il dato infatti non può che essere parziale, in quanto, come è noto, non tutti i reati o gli illeciti commessi sono denunciati dai cittadini o scoperti dalle forze di polizia. A seconda del tipo di reato, esiste pertanto una quota sommersa di reati più o meno rilevante che non viene computata nelle statistiche ufficiali, ma la si può conoscere e stimare mediante apposite indagini di popolazione che prendono il nome di indagini di vittimizzazione.

153.000 nel 1990, a 200.000 nel 1997 e a 266.000 nel 2007. Dopo una lunga e ininterrotta fase ascendente, con il 2013 ne è iniziata una di segno opposto, caratterizzata da una graduale diminuzione delle denunce fino a raggiungere quota 167.000 nell'anno della pandemia. Nell'ultimo biennio vi è stata una leggera ripresa della curva, ciò nonostante, la soglia attuale dei reati denunciati nella nostra regione è ancora ai livelli di inizio millennio.

La massa dei delitti considerati nel loro insieme offre naturalmente un'indicazione di massima dello stato della criminalità di un territorio o di un periodo storico, le cui specificità possono essere colte soltanto osservando i singoli reati, le loro caratteristiche e gli andamenti nel tempo.

Ai fini della redazione del presente documento, si è scelto di focalizzare l'attenzione sui delitti contro la Pubblica amministrazione e di tralasciare altre forme di criminalità non attinenti - almeno non direttamente - ai temi del documento medesimo, come, ad esempio, la criminalità violenta o predatoria. Considerato lo stretto legame che diversi osservatori hanno riscontrato tra il reato di corruzione - tra i più esecrabili tra tutti quelli commessi ai danni della Pubblica amministrazione - e il riciclaggio, un focus sarà dedicato appunto anche al riciclaggio di capitali illeciti.

Come è noto, appartengono alla categoria dei delitti contro la Pubblica amministrazione una serie di comportamenti particolarmente gravi lesivi dei principi di imparzialità, trasparenza e buon andamento dell'azione amministrativa. Tali reati sono disciplinati nel Titolo II del Libro II del Codice penale (artt. 314 - 360 c.p.) e si suddividono in due categorie sulla base del soggetto attivo che li commette: da un lato, infatti, vi sono i delitti commessi dai pubblici ufficiali o incaricati di un pubblico servizio o esercenti di servizio di pubblica utilità nell'ambito delle loro funzioni per un abuso o uso non conforme alla legge del potere riconosciutogli dalla legge medesima; dall'altro lato, invece, vi sono i delitti dei privati (cosiddetti reati ordinari), i cui comportamenti tendono ad ostacolare il regolare funzionamento della Pubblica amministrazione o ne offende il prestigio (per esempio attraverso la violenza o la resistenza all'autorità pubblica, l'oltraggio al pubblico ufficiale, ecc.).

Di questi delitti ne sono stati selezionati alcuni anche in ragione della disponibilità dei dati pubblicati dall'Istituto nazionale di statistica. Si tratta, in particolare, dei delitti commessi da pubblici ufficiali di cui le forze di polizia sono venute a conoscenza. Tali dati, come è possibile immaginare, restituiscono un'immagine parziale del fenomeno della delittuosità ai danni della Pubblica amministrazione, e ciò dipende non solo dal fatto che, come appena detto, si riferiscono a una selezione dei possibili delitti contro l'amministrazione pubblica, ma perché una quota di essi, così come accade per qualsiasi tipo di reato - e nel caso specifico probabilmente più di altre forme di delittuosità - sfugge al controllo delle istituzioni penali perché non viene denunciata o scoperta dagli organi investigativi. All'origine di molti di questi reati - si pensi ad esempio alla corruzione - risiede infatti un'intesa tra una cerchia ristretta di beneficiari, i quali hanno tutto l'interesse a non farsi scoprire dall'autorità pubblica per evitare le ricadute avverse che potrebbero derivare dalla loro condotta illegale sia in termini di riprovazione sociale che di condanna penale. È inutile dire, inoltre, che la misura di tali fenomeni è data anche dalla donazione di risorse - sia materiali che normative - a disposizione degli organi giudiziari e di polizia, dalla capacità investigativa e dalle motivazioni degli inquirenti, oltre che dall'attenzione pubblica riposta su di essi in un determinato momento storico. Per tutte queste ragioni, i dati che si esamineranno qui non rispecchiano l'effettiva diffusione dei delitti commessi contro la Pubblica amministrazione, bensì ne mostrano la grandezza rispetto a quanto è perseguito e scoperto sotto il profilo penale-investigativo limitatamente ai pubblici ufficiali.

I reati oggetto di analisi sono i seguenti: peculato (Art. 314 c.p.); peculato mediante profitto dell'errore altrui (Art. 316 c.p.); malversazione di erogazioni pubbliche (Art. 316-bis c.p.); indebita percezione di erogazioni pubbliche (Art. 316-ter c.p.); concussione (Art. 317 c.p.); corruzione per l'esercizio della funzione (Art. 318 c.p.); corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio (Art. 319 c.p.); corruzione in atti giudiziari (Art. 319-ter c.p.); induzione indebita a dare o promettere utilità (Art. 319-quater c.p.); corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio (Art. 320 c.p.); pene per il corruttore (Art. 321 c.p.); istigazione alla corruzione (Art. 322 c.p.); peculato, concussione, induzione indebita a dare o promettere utilità, corruzione e isti-



gazione alla corruzione di membri delle Corti internazionali o degli organi delle Comunità europee o di assemblee parlamentari internazionali o di organizzazioni internazionali e di funzionari delle Comunità europee e di Stati esteri (Art. 322-bis c.p.); abuso d'ufficio (Art. 323 c.p.); utilizzazione d'invenzioni o scoperte conosciute per ragione di ufficio (Art. 325 c.p.); rivelazione ed utilizzazione di segreti di ufficio (Art. 326 c.p.); rifiuto di atti d'ufficio. Omissione (Art. 328 c.p.); rifiuto o ritardo di obbedienza commesso da un militare o da un agente della forza pubblica (Art. 329 c.p.); interruzione di un servizio pubblico o di pubblica necessità (Art. 331); sottrazione o danneggiamento di cose sottoposte a sequestro disposto nel corso di un procedimento penale o dall'autorità amministrativa. (Art. 334 c.p.); violazione colposa di doveri inerenti alla custodia di cose sottoposte a sequestro disposto nel corso di un procedimento penale o dall'autorità amministrativa (Art. 335 c.p.).

Di questi reati si esamineranno gli sviluppi e l'incidenza che hanno avuto in Emilia-Romagna e nelle sue province dal 2008 al 2022.

## 2. I numeri dei delitti contro la Pubblica amministrazione

Benché una quota difficilmente stimabile sfugga al controllo del sistema penale, i reati commessi ai danni della pubblica amministrazione e denunciati costituiscono una minima parte della massa complessiva dei delitti denunciati ogni anno<sup>3</sup>.

Come infatti si può osservare nella tabella sottostante, negli ultimi quindici anni in Emilia-Romagna ne sono stati denunciati quasi seimila - in media circa quattrocento ogni anno -, corrispondenti a poco più del 4% di quelli denunciati nell'intera Penisola e a quasi la metà di quelli denunciati in tutto il Nord-Est.

**TABELLA 1:**

DELITTI CONTRO LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE COMMESSI DAI PUBBLICI UFFICIALI DENUNCIATI DALLE FORZE DI POLIZIA ALL'AUTORITÀ GIUDIZIARIA IN ITALIA, NEL NORD-EST E IN EMILIA-ROMAGNA. PERIODO 2008-2022 (VALORI ASSOLUTI E PERCENTUALI)

	ITALIA		NORD-EST		EMILIA-ROMAGNA	
	Frequenza	%	Frequenza	%	Frequenza	%
Sottrazione, ecc. cose sottoposte a sequestro	41.053	31,1	3.613	29,6	2.047	35,1
Violazione colposa cose sottoposte a sequestro	32.308	24,5	2.351	19,3	1.364	23,4
Abuso d'ufficio	17.335	13,1	1.707	14,0	689	11,8
Interruzione d'un servizio pubblico o di pubblica necessità	9.445	7,2	891	7,3	422	7,2
Rifiuto di atti d'ufficio. Omissione	12.062	9,1	1.011	8,3	406	7,0
Indebita percezione di erogazioni pubbliche	5.190	3,9	961	7,9	249	4,3
Peculato	5.355	4,1	640	5,2	236	4,1
Istigazione alla corruzione	2.468	1,9	326	2,7	139	2,4
Corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio	1.468	1,1	152	1,2	63	1,1
Concussione	1.410	1,1	134	1,1	52	0,9
Rivelazione ed utilizzazione di segreti di ufficio	783	0,6	118	1,0	49	0,8
Pene per il corruttore	1.053	0,8	105	0,9	43	0,7
Malversazione di erogazioni pubbliche	610	0,5	80	0,7	20	0,3
Induzione indebita a dare o promettere utilità	366	0,3	32	0,3	16	0,3
Corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio	235	0,2	19	0,2	9	0,2
Corruzione in atti giudiziari	147	0,1	10	0,1	8	0,1
Corruzione per l'esercizio della funzione	376	0,3	23	0,2	7	0,1
Peculato mediante profitto dell'errore altrui	316	0,2	8	0,1	2	0,0
Rifiuto di atti d'ufficio (Militare)	29	0,0	5	0,0	2	0,0
Utilizzazione invenzioni, ecc.	6	0,0	2	0,0	1	0,0
Corruzione, ecc. membri Comunità europee	22	0,0	3	0,0	0	0,0
<b>TOTALE</b>	<b>132.037</b>	<b>100,0</b>	<b>12.191</b>	<b>100,0</b>	<b>5.824</b>	<b>100,0</b>

Fonte: nostra elaborazione su dati del Ministero dell'Interno.

<sup>3</sup> In media i reati contro la pubblica amministrazione costituiscono meno dello 0,2% delle denunce, mentre ad esempio i furti e le rapine sono quasi il 60%, i danneggiamenti superano il 10% e i reati violenti il 5%. Trattandosi di eventi con bassa numerosità, quando è necessario la grandezza di questi fenomeni sarà espressa con i valori assoluti, evitando pertanto di utilizzare le percentuali per non incorrere in interpretazioni fallaci.

Osservandone la composizione nei dettagli, si deduce che più quasi il 60% si riferiscono a violazioni agli articoli 334 e 335 del Codice penale, due delitti, questi, che si concretizzano con la sottrazione o il danneggiamento di cose sottoposte a sequestro da parte di chi ne ha la custodia allo scopo di favorire intenzionalmente il proprietario o che, per negligenza, ne provoca la distruzione o ne agevola la sottrazione. Ancora, l'11,8% dei reati in esame riguardano l'abuso d'ufficio, il 7,2% l'interruzione di un servizio pubblico o pubblica necessità, il 7% il rifiuto di atti di ufficio, il 4,3% l'indebita percezione di erogazioni pubbliche, il 4,1% il peculato, il 2,4% l'istigazione alla corruzione, l'1,1% la corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio, circa l'1% la concussione, mentre tutti gli altri reati costituiscono complessivamente il 2,7% (157 casi in numero assoluto, di cui 49 riguardano la rivelazione e utilizzazione di segreti di ufficio e 43 il reato previsto all'art. 321 del c.p., ovvero le pene per il corruttore).

La tabella successiva riporta i tassi e la tendenza storica di questi reati dell'Emilia-Romagna, dell'Italia e del Nord-Est. I tassi esprimono il peso o l'incidenza dei reati in questione sulla popolazione di riferimento, mentre la tendenza ne mostra gli sviluppi nel tempo in termini di crescita, diminuzione o stabilità<sup>4</sup>.

Riguardo ai tassi, quelli dell'Emilia-Romagna risultano nettamente sotto la media italiana, ma superano, seppure in misura contenuta, quelli del Nord-Est. Volendo dare una misura complessiva dell'incidenza di questi reati nei tre contesti territoriali, si dirà che l'Emilia-Romagna esprime un tasso generale di delittuosità contro la Pubblica amministrazione di 6,4 reati ogni 100 mila abitanti, l'Italia di 10,6 e il Nord Est di 5,1 ogni 100 mila abitanti. Riguardo invece alla tendenza, si osserva un generale aumento dei reati in questione sia in Emilia-Romagna che nel resto dell'Italia e del Nord Est, in particolare l'abuso d'ufficio, l'indebita percezione di erogazioni pubbliche, il peculato, la concussione i reati corruttivi.

#### TABELLA 2:

TASSI MEDI SU 100 MILA ABITANTI E TREND DEI DELITTI CONTRO LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE COMMESSI DAI PUBBLICI UFFICIALI DENUNCIATI DALLE FORZE DI POLIZIA ALL'AUTORITÀ GIUDIZIARIA IN ITALIA, NEL NORD-EST E IN EMILIA-ROMAGNA. PERIODO 2008-2022.

	ITALIA		NORD-EST		EMILIA-ROMAGNA	
	Tasso	Tendenza	Tasso	Tendenza	Tasso	Tendenza
Sottrazione, ecc. cose sottoposte a sequestro	3,3	-	1,5	-	2,3	-
Violazione colposa cose sottoposte a sequestro	2,6	-	1,0	-	1,5	-
Abuso d'ufficio	1,4	-	0,7	+	0,8	+
Interruzione d'un servizio pubblico o di pubblica necessità	0,8	-	0,4	-	0,5	-
Rifiuto di atti d'ufficio. Omissione	1,0	-	0,4	-	0,4	-
Indebita percezione di erogazioni pubbliche	0,4	+	0,3	+	0,3	+
Peculato	0,4	+	0,4	+	0,3	+
Istigazione alla corruzione	0,2	-	0,1	-	0,2	+
Corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio	0,1	=	0,1	+	0,1	+
Concussione	0,1	-	0,1	-	0,1	+
Rivelazione ed utilizzazione di segreti di ufficio	0,1	-	0,0	-	0,1	-
Pene per il corruttore	0,1	+	0,0	+	0,0	+
Malversazione di erogazioni pubbliche	0,0	+	0,0	+	0,0	-
Induzione indebita a dare o promettere utilità	0,0	+	0,0	+	0,0	-
Corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio	0,0	+	0,0	-	0,0	-
Corruzione in atti giudiziari	0,0	+	0,0	-	0,0	-
Corruzione per l'esercizio della funzione	0,0	+	0,0	+	0,0	-
Peculato mediante profitto dell'errore altrui	0,0	+	0,0	-	0,0	-
Rifiuto di atti d'ufficio (Militare)	0,0	-	0,0	-	0,0	-
Utilizzazione invenzioni, ecc.	0,0	-	0,0	-	0,0	///
Corruzione, ecc. membri Comunità europee	0,0	=	0,0	-	0,0	///
<b>TOTALE</b>	<b>10,6</b>	<b>+</b>	<b>5,1</b>	<b>+</b>	<b>6,4</b>	<b>+</b>

Fonte: nostra elaborazione su dati del Ministero dell'Interno.

<sup>4</sup> Si tratta di tassi e di una tendenza media poiché sono stati calcolati sull'intero periodo considerato. Va da sé, pertanto, che tali valori possono risultare diversi da un anno all'altro della serie storica. Della tendenza, contrariamente ai tassi, si è preferito riportarne la simbologia in termini di diminuzione (-), crescita (+), stazionarietà (=) perché i valori numerici, a causa della bassa numerosità dei reati, avrebbero indotto a conclusioni fuorvianti.