

ALLEGATO II - 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 2023” diffusi da Transparency International l'Italia risulta al 42° posto su una classifica di 180 paesi. Rispetto al 2022 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) nelle recenti Relazioni semestrali al Parlamento, sulla base delle evidenze investigative, giudiziarie e di prevenzione, 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-finanziaria. La relazione Secondo Semestre 2023 mette in luce come l'infiltrazione silente dell'economia da parte dei sodalizi ha come scopo anche quello del controllo dei settori economici più redditizi al fine di facilitare le attività di **riciclaggio dei capitali illeciti** e al contempo aumentare, in un circolo vizioso, le possibilità di incrementare i profitti derivanti dai canali legali dei mercati. L'interesse delle mafie si rivolge principalmente **all'aggiudicazione di appalti pubblici e privati, subappalti, forniture di beni e servizi vari, talvolta mediante l'avvicinamento di funzionari “infedeli” della Pubblica amministrazione sensibili alle proposte corruttive**, soprattutto in un contesto di crescita economica.

Nella relazione citata la DIA evidenzia come per evitare che gli appetiti delle mafie diventino un reale rischio per le risorse del PNRR, si renda necessario uno stringente controllo sulle erogazioni dei fondi pubblici finalizzato a vigilare sulla corretta assegnazione di tali finanziamenti attraverso attività preventive e di verifica delle aggiudicazioni degli appalti e, prima ancora, occorre incrementare il monitoraggio delle attività imprenditoriali ed economiche. L'attività di analisi conferma che, sin da tempi risalenti, la criminalità organizzata individua nei flussi di denaro provenienti dai fondi pubblici un'opportunità da cogliere a proprio vantaggio, con meccanismi di "schermatura" di soggetti terzi inseriti figurativamente nelle compagini societarie, soprattutto nei settori economici con lavorazioni a minore valore tecnologico, quali **demolizioni, movimento terra, noleggio di singole attrezzature e di macchinari con operatore abilitato alla conduzione**.

Le organizzazioni mafiose, continua la Relazione, 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.

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 nella conclusione della Relazione del Secondo Semestre 2022 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, vieppiù 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 2024**, nella prima parte del 2024 l’attività economica umbra si è confermata debole. L’indicatore trimestrale dell’economia regionale (ITER) evidenzia una crescita del prodotto dello 0,2 per cento rispetto al primo semestre dell’anno precedente, una dinamica leggermente più contenuta rispetto a quella osservata nel Paese. Le difficoltà del tessuto produttivo hanno cominciato a riflettersi anche sulla demografia di impresa: è tornato a crescere il numero delle cessazioni, che ha ampiamente superato quello delle iscrizioni.

Nell’industria il clima di fiducia delle imprese si è deteriorato. È proseguito il calo del fatturato in relazione al perdurante contributo negativo della domanda interna; le esportazioni sono invece tornate ad aumentare, nonostante il calo degli acquisti dalla Germania, principale mercato di sbocco delle merci umbre. La scarsa vivacità dell’attività economica e i tassi di interesse ancora elevati hanno raffreddato la spesa per investimenti; le incerte prospettive del quadro economico inducono a prudenza gli operatori anche nella formulazione dei piani per il prossimo anno. L’attività edilizia è ulteriormente cresciuta; gli effetti del ridimensionamento degli incentivi all’edilizia privata sono stati ampiamente compensati dall’incremento degli investimenti degli enti pubblici territoriali, in particolare di quelli finanziati dal PNRR. Anche nel terziario l’andamento è rimasto positivo; il settore

ha continuato a beneficiare del supporto fornito dal turismo, i cui flussi hanno raggiunto nuovi massimi. La redditività delle imprese è rimasta soddisfacente, pur mostrando alcuni segnali di indebolimento. Le disponibilità liquide, ampiamente adeguate alle necessità operative, sono ulteriormente aumentate. È proseguito il calo dei prestiti al settore produttivo che ha riflesso un elevato livello dei tassi di interesse, condizioni di offerta restrittive e una ridotta domanda per investimenti. La qualità del credito è peggiorata, in misura più intensa che nel Paese, in particolare nel settore manifatturiero. Il numero di occupati ha continuato a crescere; a differenza degli anni precedenti, l'incremento si è concentrato tra i lavoratori autonomi. La riduzione delle attivazioni nette di contratti alle dipendenze ha interessato soprattutto i giovani e le aziende di minori dimensioni. La partecipazione al mercato del lavoro è rimasta elevata, nonostante il calo delle persone in cerca di occupazione. Sono aumentate le richieste di Cassa integrazione guadagni, in connessione con le difficoltà emerse in alcuni comparti della manifattura, e quelle per l'indennità di disoccupazione. L'aumento dell'occupazione e la stabilizzazione del tasso di inflazione su livelli contenuti hanno sostenuto il potere di acquisto delle famiglie; vi si è associato un più modesto aumento dei consumi, nonostante il ricorso alle relative forme di credito sia rimasto significativo. Le preferenze delle famiglie per l'allocatione del risparmio hanno favorito ancora gli investimenti in titoli; i depositi si sono invece ulteriormente contratti.

Per quanto concerne gli aspetti legati alla criminalità organizzata nella nostra Regione il Procuratore Raffaele Cantone nella relazione per l'anno giudiziario 2025 spiega che "in Umbria non vi siano organizzazioni mafiose stanziali ma il territorio, invece, appare soprattutto oggetto di interesse da parte di cosche aliunde operanti, soprattutto per attività di riciclaggio e reinvestimento". In questo senso - scrive -, "le indagini effettuate in passato e quelle in corso dimostrano la presenza, sia nella provincia di Perugia che in quella di Terni, di soggetti collegati in particolar modo alle ndrine calabresi o ai gruppi camorristici campani che operano in alcuni settori economici (edilizia, turismo e commercio) sia presumibilmente utilizzando denaro e risorse di provenienza illecite, sia anche facendo ricorso, come extrema ratio, alla forza di intimidazione dei gruppi mafiosi di riferimento". Tra i settori a rischio quello della compravendita di prodotti petroliferi e del riciclo dei rifiuti, soprattutto metallici. Riflessioni che confermano quanto affermato, in data 20 gennaio 2023, dal 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, che 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.

La Regione Umbria, con **legge 4 novembre 2024, n. 26** "Norme in materia di politiche regionali per la prevenzione e il contrasto dei fenomeni di criminalità organizzata e di stampo mafioso e per la promozione della cultura della legalità e della cittadinanza responsabile. Il testo, elaborato dalla Commissione d'inchiesta sulle infiltrazioni criminali dopo una lunga serie di audizioni di autorità preposte alla sicurezza e una costante ricognizione del territorio regionale in collaborazione con l'Osservatorio regionale sulla criminalità organizzata, contiene norme per riorganizzare in modo organico la disciplina regionale in materia di contrasto e prevenzione del crimine organizzato e mafioso. Nel testo si inseriscono anche nuovi temi, come quello dei beni confiscati, promuovendo un protocollo d'intesa con l'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità

PIAO 2025 – 2027. Piano Integrato di Attività e Organizzazione

organizzata. Si riorganizzano previsioni già presenti nell'attuale normativa, per maggiore concretezza e chiarezza; si richiamano inoltre altre leggi regionali che trattano della promozione della legalità per mettere a sistema gli interventi già previsti dalla normativa regionale.

Con la nuova legge, la Regione promuove e stipula protocolli d'intesa e accordi di collaborazione con le aziende, le agenzie regionali, gli enti controllati, volti a realizzare iniziative per rafforzare la prevenzione sociale e la diffusione della cultura della legalità. La Regione stipula convenzioni anche con le organizzazioni di volontariato e le associazioni di promozione sociale iscritte nel Registro del Terzo settore e operanti nel campo della promozione della legalità, del contrasto alla criminalità e al sostegno alle vittime dei reati. La Regione può individuare, con proprio atto, misure, requisiti e modalità per l'attribuzione di criteri preferenziali nei bandi per la concessione di finanziamenti pubblici, a favore di imprese danneggiate da reati commessi ai sensi degli articoli 416 e 416-bis del codice penale, purché i fatti delittuosi siano stati accertati in giudizio con sentenza, anche non definitiva, o decreto penale di condanna anche non divenuto irrevocabile. La Regione aderisce anche alle iniziative della Fondazione umbra contro l'usura. Nel testo di legge viene prevista la collaborazione con le scuole e la valorizzazione delle tesi di laurea sul tema della legalità (con 5.000 euro di risorse destinate). Le risorse finanziarie comprendono anche 40mila euro per le attività dell'Osservatorio regionale sulla criminalità organizzata e per l'organizzazione della Giornata regionale della memoria e dell'impegno in ricordo delle vittime di mafia.