

## **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.

Il quadro di ipotesi che emerge dagli scenari di Prometeia, è quello di una veloce fuoriuscita dalla crisi pandemica con un prodotto mondiale che recupera i livelli del 2019 nel corso del 2021. Il commercio mondiale, crollato nel 2020, ha subito una forte ripresa nel 2021 che si prevede proseguirà nel 2022. La forza della ripresa ha generato una spinta inflazionistica che dalle materie prime e dai trasporti, è giunta ai prezzi al consumo.

La ripresa del PIL nel 2021 in Italia (+6,5%), è stata superiore a quella dei maggiori paesi dell'Unione Europea; il PIL regionale riporterà l'Emilia Romagna al vertice nella classifica delle regioni italiane per ritmi di crescita.

La riduzione del reddito disponibile subita lo scorso anno e la tendenza all'aumento dei prezzi in corso, hanno limitato sensibilmente la ripresa dei consumi nel 2021 che tuttavia dovrebbe vedere un'accelerazione nel 2022 (+4,6%).

Gli investimenti fissi lordi, grazie alla ripresa dell'attività produttiva e ai massicci interventi pubblici, hanno registrato un vero boom nel 2021. Si prevede che la ripresa continuerà nel 2022 a velocità più contenuta, ancora decisamente sostenuta dagli investimenti, grazie anche ai massicci interventi pubblici (+8,9%).

Grazie alla ripresa del commercio mondiale, le vendite all'estero offriranno un consistente sostegno alla ripresa (+8,6%), oltrepassando i livelli reali precedenti alla pandemia e le esportazioni forniranno un notevole contributo positivo alla ripresa.

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

Si prevede che l'occupazione riprenda a crescere, ma in misura graduale (nel 2022 45,3%); parallelamente a causa delle conseguenze negative della pandemia sul mercato del lavoro, si prevede un aumento del tasso di disoccupazione (nel 2022 6,4%)<sup>1</sup>.

Nel 2021 la ripresa è stata parziale nei servizi e maggiore nell'industria e nelle costruzioni, grazie alle ristrutturazioni edilizie e ai piani di investimento pubblico. Si prevede che nel 2022 la crescita rallenti decisamente nell'industria e nelle costruzioni, tenuto conto delle difficoltà delle catene di fornitura e dell'aumento delle materie prime, mentre dovrebbe rimanere costante nei servizi.

Grazie ai piani di investimento pubblico e alle misure di incentivazione adottate dal Governo a sostegno del settore, della sicurezza sismica e della sostenibilità ambientale, il settore delle costruzioni sarà ancora quello trainante dell'attività economica.

La ripresa nel settore dei servizi sarà la più contenuta rispetto agli altri macrosettori, ma dovrebbe recuperare solo alla fine del 2022 i livelli del 2019.

---

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

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) e con un consistente indebolimento dell'imprenditorialità. Al 30 settembre 2021 le imprese registrate in Emilia-Romagna sono risultate 451.740<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), l'Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario (ANVUR), la Conferenza dei rettori delle università italiane (CRUI), il Convegno dei direttori generali delle Amministrazioni universitarie (CODAU).

Gli ambiti strategici sono riportati nel Piano strategico e nel Piano Integrato a cui si rimanda<sup>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.<sup>4</sup>

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, specie nel settore edile e commerciale 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.

---

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

<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>)

<sup>4</sup> Area Legalità, Presidenza Giunta Regionale Emilia Romagna

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 e aziendali, 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.

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 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.

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.

Alla luce di questo scenario indubbiamente preoccupante, di recente la Direzione Nazionale Antimafia ha espresso un giudizio particolarmente severo sull'Emilia Romagna, rappresentandola come una regione che avrebbe addirittura maturato i *"tratti tipici dei territori infestati dalla cultura mafiosa (...), dove il silenzio e l'omertà oramai caratterizzano l'atteggiamento della società civile"*.<sup>5</sup> 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.

I dati per le fattispecie di reato relativi al 2020 (ultimi disponibili) sono poco confrontabili con gli anni precedenti, a causa di un crollo generale e significativo dei reati dovuto alle misure restrittive adottate dal Governo per contenere l'epidemia.

Pertanto si rimanda alla relazione sul contesto esterno, allegata al Piano di prevenzione della corruzione 2021-2023: <https://www.unibo.it/it/ateneo/amministrazione-trasparente/archivio-amministrazione-trasparente/archivio-altri-contenuti/archivio-piano-di-prevenzione-della-corruzione/dati-anni-precedenti-piano-di-prevenzione-della-corruzione/piano-di-prevenzione->

---

<sup>5</sup> DNA 2016, p. 487-88

[della-corruzione-2021-2023-e-relazione-del-responsabile-della-prevenzione-della-corruzione-anno-2020](#)

Sono tre in particolare gli indici, individuati dallo studioso statunitense Anton Block, 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 5:**

*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 <sup>6</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 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 2021 redatto dall'Unità di Informazione Finanziaria, per il territorio emiliano-romagnolo sono state segnalate 7.810 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

---

<sup>6</sup> Fonte: Studio del Gabinetto del Presidente della Giunta Regionale – Settore sicurezza urbana e legalità

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>7</sup>

In Emilia Romagna in particolare si assiste ad una forte impennata delle interdittive antimafia; nel 2021 sono oltre 200<sup>8</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>9</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 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...).

---

<sup>7</sup> <https://uif.bancaditalia.it/pubblicazioni/rapporto-annuale/2021/index.html>

<sup>8</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>9</sup> Delitti emersi in seguito alle segnalazioni alle Forze di Polizia al 1 gennaio 2020 (ultimo dato disponibile): <https://lab24.ilsole24ore.com/indice-della-criminalita/indexT.php>

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>10</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 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 42° posto,<sup>11</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, nell'anno 2020 le segnalazioni di whistleblowing sono state 622, con una riduzione del 28,75% rispetto all'anno precedente; le irregolarità segnalate hanno riguardato soprattutto l'ambito degli appalti pubblici, quello dei concorsi, la gestione delle risorse pubbliche, la mancata attuazione della disciplina

---

<sup>10</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". Non è disponibile un report relativo agli anni successivi.

<sup>11</sup> <https://www.transparency.it/indice-percezione-corruzione>

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 2020 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, dalle aziende sanitarie o ospedaliere<sup>12</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>13</sup>

A livello territoriale, la Regione Emilia Romagna ha adottato il Testo Unico sulla Legalità (legge 18/2016),<sup>14</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 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

---

<sup>12</sup> <https://www.anticorruzione.it/documents/91439/165753/AnacRelazioneParlamento.18.06.2021.pdf/>

<sup>13</sup> Comunicato ANAC del 22/05/2019

<sup>14</sup> Testo Unico per la promozione della legalità e per la valorizzazione della cittadinanza e dell'economia responsabili – Regione Emilia - Romagna



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>15</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.

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.

---

<sup>15</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