



CORRUZIONE E FRODE NELLA GREEN ECONOMY

ENERGIE RINNOVABILI
LOGISTICA E MOBILITÀ



GREEN CLEAN MARKET



In collaborazione con



Partner scientifico



Con il contributo di



Progetto supportato dalla Siemens Integrity Initiative



AUTORI

Coordinatore scientifico della ricerca | Lorenzo Segato, RiSSC

Coordinatore scientifico del Rapporto | Mara Mignone, RiSSC

Ricercatore Junior | Valentina Scioneri, RiSSC

Assistenti di progetto | Chiara Putaturo e Davide del Monte, TI

Contributors | Eleonora di Maria, Ilario Simonaggio, Maria Berrini, Giovanni Ruberto, Giancarlo Sacco

Si ringraziano i membri dell'Advisory Board, dello Steering Committee e i partecipanti ai Tavoli di lavoro e alle diverse iniziative organizzate dal Progetto nel corso delle attività.

DISCLAIMER:

Le opinioni espresse nel presente Rapporto sono riferibili agli autori e non costituiscono opinione ufficiale di Transparency International.

RiSSC, 2013. Tutti i diritti riservati



Premessa

Il Progetto Green Clean Market intende favorire la consapevolezza degli effetti nefasti generati dalla corruzione e dalla frode nella corretta allocazione delle risorse e degli investimenti, sull'innovazione, sulla distribuzione dei redditi e dei risparmi e sul loro utilizzo, nelle politiche industriali pubbliche e private, sulla tutela dei patrimoni e dei beni pubblici quali ambiente, risorse naturali, paesaggio. Questo è particolarmente vero in un settore emergente e redditizio come quello della Green Economy.

Coerentemente con le politiche di contrasto alla corruzione e per la trasparenza perseguite da Transparency International Italia dalla sua costituzione, nel 1997, il Progetto è strutturato sulla base di un doppio binario: per un verso, individuare i fenomeni fraudolenti e al tempo stesso concorrere a porre le premesse culturali per il loro sradicamento, attraverso le buone pratiche e la formazione d'impresa.

Per far questo il Progetto è strutturato su due macro-aree di attività: la ricerca - che analizza lo status quo del fenomeno corruttivo e le buone pratiche - e l'advocacy - che intende innescare tra gli attori pubblici e privati del settore, nonché nella società civile e nei luoghi educativi, un impegno concreto per la promozione dell'integrità e della trasparenza, attraverso la creazione di partnerships e l'adozione di standard etici e strumenti preventivi.

Maria Teresa Brassiolo
Presidente di Transparency International Italia

Decidere e agire in modo conforme ai principi morali e ai valori dell'Azienda: questo vuol dire integrità per Siemens. Misuriamo noi stessi in base a questo standard, e contiamo che anche i nostri stakeholder ci misurino sulla base dello stesso standard. La conformità a regole interne ed esterne è quindi una parte fondamentale del nostro business.

A fine 2009, Siemens ha lanciato il programma globale Siemens Integrity Initiative, del valore di 100 milioni di dollari, con l'obiettivo di supportare organizzazioni no profit e progetti che combattono la corruzione e la frode attraverso Collective Action, istruzione e formazione.

Il progetto di Transparency International Italia affronta i temi del procurement sostenibile e della protezione del mercato verde dalla corruzione e dalla frode che sono di fondamentale importanza, essendo un mercato in crescita, sotto i riflettori, dove è necessario stabilire, da subito, regole chiare.

Federico Golla
*Amministratore delegato di Siemens SpA
e Country Speaker di Siemens Italia*

GREEN ECONOMY E GREEN CRIME: UN BINOMIO (IN)EVITABILE?.....	1
Corruzione.....	5
I RISCHI DI CORRUZIONE E FRODE NEL SETTORE DELLE ENERGIE RINNOVABILI.....	13
Executive summary.....	13
Lo scenario attuale. Il caso delle nuove FER a rischio criminale.....	45
Lo scenario futuro. L'impatto e le possibili conseguenze a breve-medio termine.....	49
I RISCHI DI CORRUZIONE E FRODE NELLA LOGISTICA E MOBILITÀ SOSTENIBILE.....	51
Executive summary.....	51
Lo scenario attuale. Logistica, Mobilità e sostenibilità: il contesto di riferimento.....	55
Lo scenario futuro.....	72
Contributi.....	73
CONCLUSIONI.....	85
NOTA METODOLOGICA.....	90
BIBLIOGRAFIA.....	93



Progetto Green Clean Market

Il Progetto **Green Clean Market - Protecting the Green Sector Market from Corruption and Fraud (GCM)** è una iniziativa triennale (2010-2013), sostenuta dalla Siemens Integrity Initiative.

La **Siemens Integrity Initiative** è una iniziativa globale promossa da Siemens, nell'ambito di un accordo con la Banca Mondiale sottoscritto nel luglio 2009. L'obiettivo complessivo è garantire condizioni di mercato eque e legali per tutti gli operatori, attraverso il contrasto alla corruzione e alla frode.

Con una dotazione di 100 milioni di dollari in 15 anni, il programma supporta proposte avanzate da organizzazioni senza scopo di lucro che, attraverso azioni collettive, di sensibilizzazione e formazione, siano in grado di avere un impatto concreto a livello aziendale.

Il primo bando di finanziamento è stato pubblicato nel dicembre 2009 ed ha raccolto oltre 300 proposte di progetto, per un totale di 66 nazioni rappresentate. Nel corso del 2010, sono stati selezionati ed avviati 31 progetti, provenienti da oltre 20 Paesi e sostenuti con uno stanziamento complessivo di 40 milioni di dollari.

<http://www.siemens.com/sustainability/en/core-topics/collective-action/integrity-initiative/index.php>

Promosso e coordinato da Transparency International Italia, con il supporto di RiSSC - Centro Ricerca e Studi su Sicurezza e Criminalità, il Progetto si avvale della partecipazione del Servizio Anticorruzione e Trasparenza del Dipartimento della Funzione Pubblica e di numerosi partner qualificati: l'organizzazione no-profit Acquisti & Sostenibilità, Legambiente, il think tank/centro studi Territoria, lo Studio Synergia, l'associazione Pentapolis/Premio Areté, la Società RSE (Ricerca sul sistema Energetico), il Gruppo di ricerca STEP, l'organizzazione WEC (World Energy Council), l'organizzazione senza scopo di lucro FSS (Fondazione per lo Sviluppo Sostenibile) e l'ente di certificazione PEFC Italia (Programme for Endorsement of Forest Certification schemes). Il progetto GCM si fonda su tre priorità di riferimento: la **prevenzione** come cardine della lotta alla corruzione e alla frode, l'**integrazione** come coinvolgimento sistemico di tutti gli stakeholders e l'**innovazione** come approccio preventivo sistemico e metodologico, anche nella visione internazionale.

<http://www.greencleanmarket.org/>

<http://www.transparency.it/>

<http://www.rissc.it>

Green Economy e Green Crime: un binomio (in)evitabile?

un'economia verde è una economia capace di generare un miglioramento del benessere e dell'equità sociale, riducendo al contempo i rischi ambientali e promuovendo l'uso efficiente delle risorse ecologiche
(United Nations Environment Programme)

i crimini ambientali sono seri, transnazionali ed organizzati. sono anche un catalizzatore di corruzione
(Environmental Investigation Agency)

L'espressione Green Economy è diventata, negli ultimi anni, uno dei concetti chiave usati per descrivere sia il processo produttivo contemporaneo sia il dibattito teorico sui nuovi modelli socio-economici e di pensiero.

Nel campo dell'economia reale, il riferimento è a quei settori più recenti ed innovativi che contribuiscono attivamente alla difesa ed al potenziamento della Terra, anche attraverso un ciclo produttivo ed una filiera più sostenibili, la riduzione dello sfruttamento delle risorse e l'impegno per la prevenzione dei rischi ambientali. Tali settori comprendono in particolare, secondo le definizioni più condivise: energie rinnovabili, trasporti a bassa emissione di sostanze inquinanti, edifici energeticamente efficienti, tecnologie pulite, gestione più efficiente dei rifiuti e della fornitura d'acqua dolce, gestione sostenibile dell'agricoltura, delle foreste e della pesca. In questi ambiti, si sta sperimentando un aumento sostanziale e costante degli investimenti, tanto da poterli considerare un segmento significativo dell'economia internazionale ed uno scenario di sempre maggiore importanza per il futuro.

A livello più generale, la Green Economy contraddistingue anche i nuovi modi di concepire, gestire e regolare l'intero processo socio-economico, al punto che è stata coniata l'espressione Green Economy sociale. Questo concetto, più ampio e diversificato, mira ad introdurre e promuovere, proprio attraverso i settori emergenti, i meccanismi, le funzionalità e le norme finalizzate ad assicurare standards etici più pregnanti nel mondo degli affari, in ambito sia pubblico sia privato.



L'accezione più nota della Green Economy resta, però, quella della sostenibilità che, come evidenziato da Amartya Sen, non è di per se stesso un argomento nuovo. Infatti, da sempre, la sicurezza del genere umano dipende dalla forza e dalla resistenza del mondo naturale in cui vive. La sostenibilità, però, non deve guardare agli uomini come a pazienti i cui bisogni meritano considerazione, ma ad attori che hanno la libertà di decidere cosa e come deve avere valore, per poi procedere alla loro tutela attraverso modalità che siano in grado di andare oltre gli interessi ed i bisogni prettamente umani. La sostenibilità va considerata una necessità, più che una scelta. Il mondo produttivo, così come quello della ricerca e dell'innovazione, sono necessariamente chiamati ad abbracciare una visione etica olistica. La valutazione dell'impatto di ogni scelta sull'ambiente e sulla collettività diventerà una parte imprescindibile dei processi decisionali.

Infatti se, fino a poco tempo fa, le questioni ambientali venivano considerate economicamente irrilevanti, adesso stanno diventando la causa principale della riscrittura delle regole per le imprese, gli investitori ed i consumatori, nell'ambito della creazione di una economia sostenibile globale.

L'ingente flusso di denaro che sta avvolgendo la Green Economy (l'UNEP stima un'allocazione di fondi pari a circa il 2% del prodotto globale lordo annuo, fino al 2050), la dimensione ed il peso crescenti che essa riveste nel panorama economico internazionale, sono però tra i fattori che stanno aumentando anche il rischio di una crescente pressione criminale sui settori economici emergenti. In questo senso, l'attenzione delle istituzioni comunitarie e nazionali e le contromisure di prevenzione e contrasto sono ancora carenti, incapaci di preservare l'economia verde da una diffusione incontrollata di tipologie diverse di abuso ed illegalità.

I Green Crime dimostrano che esiste una criminalità verde, che coinvolge l'ambiente e la sfera economica. Infatti, nonostante abbiano una storia relativamente recente, la loro dimensione e capacità di impatto stanno diventando sempre più rilevanti proprio a causa della crescente interazione con la Green Economy.

Mentre finora i Green Crime sono stati considerati quali l'insieme dei reati in danno dell'ambiente che, a prescindere dai confini nazionali e dalla legislazione penale dei singoli Paesi, minacciano risorse comuni quali il suolo, l'acqua, l'aria e le diverse forme di vita animale e vegetale¹, il G20 ha già ipotizzato che, nel prossimo futuro, potrà verificarsi un ampliamento delle fattispecie criminali, tanto da porre a rischio l'evoluzione e l'integrità dei mercati, la competizione, così come lo stato di diritto.

Il monitoraggio operato dalle istituzioni internazionali conferma come, nella pratica, i crimini ambientali siano seri, transnazionali ed organizzati. Secondo l'Environmental Investigation Agency, i Green Crime sono anche un catalizzatore di corruzione, in grado di coinvolgere ampiamente la sfera politica, gli enti con funzioni di governo - soprattutto locale - le forze di polizia ed il mondo dell'imprenditoria.

Le operazioni delle agenzie investigative lasciano intravedere l'esistenza di una struttura criminale sempre più organizzata, supportata da un approntamento significativo di uomini e mezzi e da un ricorso costante alla contraffazione o all'alterazione dei documenti, nell'ambito di operazioni legali ed illegali, in grado di dissimulare le finalità illecite. La facilitazione delle procedure decisionali pubbliche e il raggirio o l'omissione delle attività di monitoraggio sono il risultato più frequente dell'attività corruttiva e della connivenza di pubblici ufficiali. Il tutto in modo occasionale o, sempre più spesso, sistemico.

Dal punto di vista del criminale razionale, i reati in danno dell'ambiente sono attualmente una opzione facile, perché contraddistinti da leggi deboli, sanzioni irrisorie, controlli sporadici e proficue interdipendenze con altri reati transnazionali, quali ad esempio il riciclaggio di denaro sporco e i reati di traffico (es. droga, immigrazione clandestina). Il solo commercio internazionale di specie animali in via di estinzione vale tra i 18 e i 26 miliardi di euro all'anno e l'Unione Europea rappresenta la maggiore area di destinazione.

Inoltre, nonostante si tratti di un fenomeno criminale in costante aumento, la cui pericolosità - attuale e potenziale - pone a repentaglio l'intero eco-sistema, continua ad essere diffusa la convinzione che si tratti di reati senza vittima, quindi di secondaria importanza. Nei fatti, non

¹ La classificazione dei crimini ambientali sottoscritta da G8, Interpol, Unione Europea, UN Environment Programme e UN Interregional Crime and Justice Research Institute, prevede cinque principali categorie di crimini ambientali: commercio illegale di fauna selvatica; commercio illegale di sostanze lesive dell'ozono; trasporto e smaltimento illecito di rifiuti tossici e nocivi; disboscamento illegale di legname; commercio illegale di legname. Di recente, Interpol ha rivisto questa tassonomia, includendo: il commercio illegale di specie minacciate di estinzione, l'inquinamento dell'aria, dell'acqua e del suolo, lo sfruttamento delle risorse ittiche, il cambiamento climatico, la criminalità e la corruzione, il disboscamento illegale, il furto delle risorse naturali e la bio-sicurezza.



attirano concretamente l'attenzione dei Governi e dell'opinione pubblica ed anche l'attività di intelligence da parte delle forze di polizia è limitata.

Nell'ambito delle attività economiche di interesse per la Green Economy, a livello europeo, il traffico illecito di rifiuti e di sostanze tossico-nocive rappresenta un fenomeno criminale in continua espansione. Come confermato da Europol, viene realizzato su larga scala ed in modo organizzato, attraverso la gestione dei gruppi criminali di stampo mafioso.

Il traffico è facilitato dalla presenza di una fitta rete di soggetti coinvolti (es. produttori, ditte specializzate nel trasporto rifiuti, intermediari, centri di stoccaggio-trattamento e recupero, impianti di smaltimento) e dalla cooperazione con imprese legali (anche del settore finanziario) che operano soprattutto nell'import/export e nel riciclaggio di metalli. Si avvale di specialisti in grado di falsificare i documenti necessari per ottenere i permessi, spesso acquisiti anche grazie a pratiche corruttive, e della complicità di laboratori di analisi, disposti a falsificare l'esito delle analisi sui rifiuti. Di frequente, le sostanze tossico-nocive, declassate solo a livello documentale, vengono poi inserite in un ciclo di stoccaggio che prevede il tombamento oppure lo stoccaggio su terreni agricoli. È facile immaginare le conseguenze di questi reati sull'ambiente e la salute, ed i costi per ridurne l'impatto.

Nel prossimo futuro, ulteriori opportunità criminali in questo settore potranno essere determinate proprio dalle necessità di smaltimento dei materiali impiegati nella realizzazione degli impianti FER.

Corruzione

La corruzione non ha bisogno di presentazioni. Come evidenziato in altre ricerche² condotte da Transparency International e RiSSC, individuare la corruzione è molto difficile, per cinque principali fattori:

1) La natura consensuale

Il principale fattore di occultamento deriva dalla natura consensuale e non coercitiva dell'accordo tra le parti in causa, che hanno interesse a tenerlo nascosto. La natura del reato implica quindi che non vi sia nessuno interessato a sporgere denuncia, rendendo quindi più difficile individuare la corruzione.

2) L'assenza di vittime dirette

La corruzione è un reato "senza vittime", o meglio a vittimizzazione diffusa, perché dall'atto criminoso non discendono conseguenze negative immediate per qualcuno. La mancanza di vittime prossime o danni immediati fa venir meno la notizia di reato, perché non vi è evidenza che dia avvio al procedimento (ad es. il corpo di una vittima di omicidio, l'assenza di un bene rubato, i segni di uno scasso).

3) La distanza causale

Un altro ostacolo è la distanza causale tra evento criminoso ed i suoi effetti negativi. In molti casi, non solo è difficile quantificare il danno provocato alla collettività, che non ha avuto la prestazione più efficiente o efficace, ma è anche complicato dimostrare che i danni alla collettività sono derivati – in tutto o in parte – da episodi di corruzione casualmente lontani.

4) la sofisticazione degli schemi criminali

la corruzione ha abbandonato il vecchio modello prestazione-tangente a favore di circuiti di prestazioni che circolano tra più soggetti che rendono difficile ricostruire il patto criminale che sta alla base. Con la corruzione non si acquista più l'atto illecito, il credito-debito viene "cartolarizzato" e ceduto ai partecipanti allo schema sotto diverse forme (ad es. opere, prestazioni in natura, assunzioni, polizze assicurative, vacanze, servizi...). La figura del corruttore con la "mazzetta" appartiene ormai al passato o a situazioni specifiche di scarso

² Cfr. ad es. Transparency International Italia, 2013, Corruzione e Sprechi in Sanità.



rilievo, come il caso del funzionario pubblico che per gestire le pratiche si fa consegnare qualche banconota da ogni utente che si presenta nel suo ufficio.

Oggi si verificano grandi schemi collusivi, con gruppi strutturati che seguono codici di comportamento condivisi tra di loro, finalizzati a violare o distorcere le regole per ottenere vantaggi illeciti.

In alcuni contesti la corruzione assume il rango di sistema criminale, un metodo di violazione sistematica della legge che riguarda più soggetti, alcuni direttamente coinvolti nella commissione di illeciti e altri, invece, che partecipano al sistema accettando la “mentalità diffusa” o anche attraverso attività “di sostegno, di favoreggiamento e di accettazione”³. L'impatto di un tale sistema criminale è molto più elevato della somma delle conseguenze dei singoli illeciti.

5) La commistione con altri fenomeni di mal-amministrazione

Da ultimo, la corruzione, per sua natura, si mescola con altri fenomeni, siano essi criminali o di cattiva performance della pubblica amministrazione, derivanti da scarse capacità di gestione, da situazioni di spreco di risorse pubbliche, che caratterizzano l'azione viziata. Non sempre il costo di un appalto pubblico dipende dalla corruzione, ma bisogna considerare altri costi non giustificabili né illeciti, come ad esempio il costo della burocrazia, il costo degli approvvigionamenti, la concorrenza sleale. Inoltre, la corruzione è un fenomeno dai contorni incerti rispetto ad altre fattispecie di cattiva gestione, di inefficienza o di sprechi, che non possiedono rilevanza penale, ma che costituiscono un danno alla collettività ed al buon andamento della pubblica amministrazione.

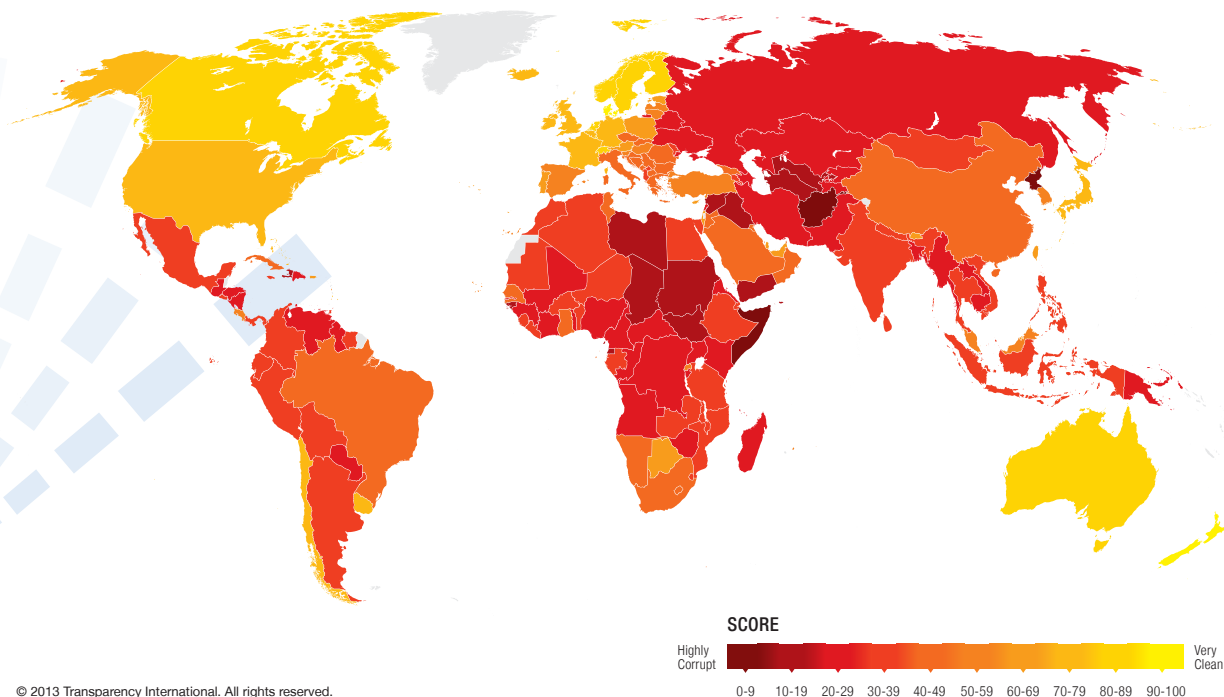
Un recente studio, commissionato dall'Ufficio Europeo per la Lotta alla Frode OLAF a PriceWaterhouseCooper, ha misurato l'inefficienza nel procurement pari a circa il 18%, di cui un 13% è corruzione (PWC 2013).

Individuare la corruzione è difficile, ma quantificarla con precisione è impossibile, poiché i dati ufficiali disponibili sulla corruzione non sono sufficienti a spiegare né ad inquadrare il fenomeno e le misure riferite alla corruzione⁴ si basano su stime e sono soggette a margini di indeterminazione

³ Audizione del Procuratore della repubblica presso il Tribunale di Bari, dottor Antonio Laudati, presso la Commissione Parlamentare di Inchiesta sull'efficacia e l'efficienza del Servizio sanitario nazionale, 85a seduta. Resoconto stenografico n. 82, pag. 11.

⁴ Per un'analisi dei meccanismi di stima della corruzione si vedano Vannucci A., 2102, Atlante della Corruzione, Gruppo Abele edizioni. Un'analisi critica si trova in : Servizio Anticorruzione e Trasparenza, 2011, *Relazione al Parlamento. Anno 2010*, pp. 76-77. Si veda inoltre il recentissimo Mungiu-Pippidi (ed.), 2013, *Controlling Corruption in Europe - The Anticorruption Report*, Vol. 1, pp. 9-13.

Il dato ufficiale non rappresenta né la difficoltà di rilevare e denunciare episodi di corruzione, né considera le problematiche connesse al regime vigente della prescrizione⁵ che porta a terminare i procedimenti penali in corso, con una sostanziale impunità dei colpevoli, ignorando quindi la c.d. cifra oscura del reato, che rende le statistiche ufficiali⁶ lacunose e poco rappresentative del fenomeno (Vannucci, 2012).



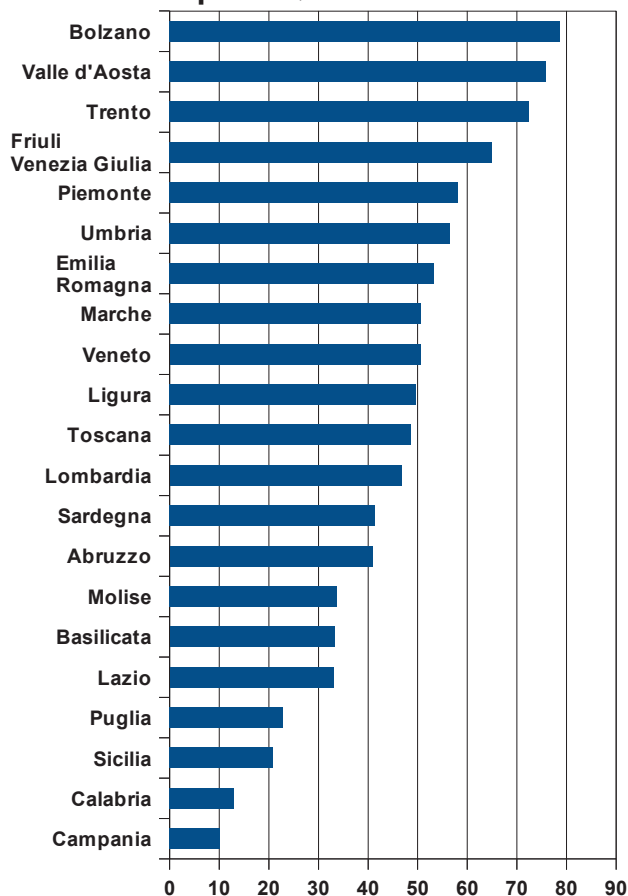
© 2013 Transparency International. All rights reserved.

⁵Secondo le norme vigenti, i termini per la prescrizione del reato di corruzione corrono dalla data in cui il fatto è stato commesso e per tutta la durata del procedimento nei tre gradi di giudizio, creando le condizioni per rendere quasi impossibile la condanna per corruzione. La riduzione delle pene edittali per reati di corruzione contenuta nella legge 190/2012 ha ulteriormente ridotto tali termini, anche per i procedimenti in essere, sollevando notevoli proteste da parte della magistratura. Per un approfondimento sui termini di prescrizione si veda Transparency International, 2010, Conto alla rovescia verso l'impunità. Disponibile su http://issuu.com/nisitalia/docs/sol_completo/1.

⁶La quantità di corruzione certa dipende dal numero di condanne penali passate in giudicato o dal numero di denunce per i reati 318 ss c.p., pubblicate sugli annuari delle statistiche ufficiali.



European QoG Index 2013



Oltre alle statistiche ufficiali, la corruzione è generalmente misurata in forma indiretta tramite informazioni raccolte dagli *stakeholders* (indagini di percezione o di vittimizzazione) o indicatori *proxy*, che misurano il rischio di corruzione (o l'indice di integrità)⁷. Esempi del primo tipo si trovano nell'Eurobarometro, nel Worldwide Governance Indicator - Control of Corruption (CoC) di World Bank, o nel Corruption Perception Index (CPI) di Transparency International (TI), ma anche in studi nazionali: una recente indagine del Censis ha rilevato che l'87% degli italiani, contro il 74% della media UE, è convinto che la corruzione sia un problema grave e il 43% lo indica, insieme alla crisi morale della politica, quale causa principale dell'attuale recessione economica (Censis 2012). Indicatori del secondo tipo sono, ad esempio, il National Integrity System di TI, o il Global Integrity Report, della Global Integrity.

Queste analisi sui fenomeni corruttivi producono valori che non sono indicativi della quantità di corruzione in un paese, ma permettono o di confrontare i paesi tra di loro, o di individuare, tra i settori della PA, quali sono più corrotti⁸, o di analizzare i mutamenti nel tempo. Recenti analisi (Pippidi, 2013) hanno rilevato la

⁷ Alcuni indici internazionali focalizzati sulla corruzione si basano sulla raccolta di opinioni (indici di percezione) oppure sulla valutazione di elementi oggettivi (indici di integrità), solo indirettamente riconducibili al rischio di corruzione, quali ad esempio: il rapporto tra i poteri dello stato, l'autonomia del governo, il sistema elettorale, il sistema di finanziamento dei partiti, la libertà dei media, la possibilità di fare business. Tra questi il Global Integrity (di Global integrity) e il National integrity System (di Transparency International). Altri indici internazionali prendono in considerazione la corruzione in modo meno diretto. Tra questi il Qualità of Governance, elaborato dall'University of Gothenburg.

⁸ Le indagini di percezione non sono in grado di misurare un fenomeno in termini quantitativi, ma sono sufficientemente accurate per permettere di elaborare serie storiche, di effettuare confronti tra paesi, e di

consistenza elevata di tali indici, che presentano correlazioni significative pur partendo da diverse fonti e utilizzando metodologie differenti.

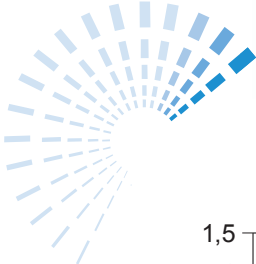
La corruzione in Italia, più che in altri paesi, è caratterizzata da una grande differenziazione a livello regionale. Nel 2013 è stata condotta un'ampia indagine sul fenomeno della corruzione in Europa, con più di 8400 interviste in Italia.⁹

Il grafico che segue rappresenta il livello di Quality of Government a livello regionale in Italia (riportato in una scala da 0 a 100).

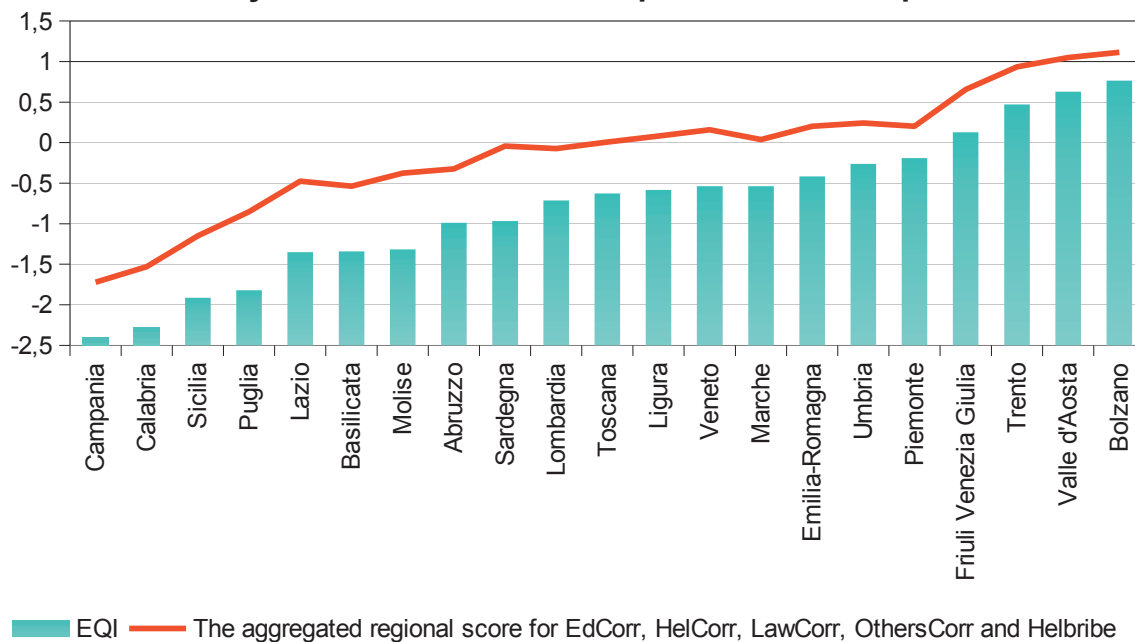


individuare i settori maggiormente affetti dal fenomeno. Studi comparati hanno dimostrato che i risultati della percezione dei cittadini corrispondono con i risultati delle valutazioni degli esperti e con i risultati emersi dalle indagini di vittimizzazione (Mungiu-Pippidi, 2013, 11). Pur trattandosi quindi di indagini di percezione, i loro risultati devono essere tenuti in considerazione.

⁹ L'indagine è stata condotta nella primavera del 2013 su 34000 rispondenti in Europa. Le stime regionali comprendono 16 diversi indicatori. L'indicatore EQI, utilizzato per in confronto di base, emerge dalla valutazione combinata degli indicatori del Word Governance Indicator "control of corruption", "government effectiveness", "rule of law", "voice and accountability". Il metodo di calcolo è descritto in Charron, Nicholas, Victor Lapuente and Lewis Dykstra. 2012. "Regional Governance Matters: A Study on Regional Variation in Quality of Government within the EU"



Quality of Governance 2013 - Experience of Corruption



APPROFONDIMENTO: La corruzione nel settore pubblico

DATI GIUDIZIARI

delitti di corruzione e concussione consumati	dai 311 casi del 2009 ai 223 casi del 2010
persone denunciate per delitti di corruzione e concussione	dalle 1821 del 2009 alle 1226 del 2010
soggetti condannati per i delitti di corruzione e concussione	dai 341 del 2007 ai 295 del 2008
numero delle persone coinvolte e dei reati denunciati per corruzione e concussione	- in crescita dal 1992, raggiunto il picco dei 2.000 delitti e oltre 3.000 persone denunciate nel 1995 - ridottosi a circa un terzo per i reati e della metà per le persone
numero di condanne per reati di corruzione	da oltre 1700 nel 1996 ad appena 239 del 2006

DATI DI PERCEZIONE

Corruption Perception Index 2013 di TI	Italia al 69° posto
Excess Perceived Corruption Index, SSPA	Italia al penultimo posto
Rating of control of corruption, Banca Mondiale	Italia tra gli ultimi in Europa, trend in peggioramento

DATI DI ESPERIENZA

Eurobarometro	dal 17% del 2009 al 12% del 2011 (media UE 8%)
Quality of Governance	

Recentemente la Commissione Europea ha individuato tre macro problemi associati alla corruzione: i danni - economici, sociali e politici - notevoli (*significant harm*) che provoca in alcuni Paesi UE dove esistono alti livelli di corruzione; la mancanza di un approccio comune per adottare strumenti anticorruzione all'interno dell'UE; la scarsa fiducia dei cittadini Europei nella capacità delle istituzioni pubbliche di garantire il funzionamento corretto del mercato, a causa della corruzione, con conseguente malfunzionamento dei mercati e della concorrenza.¹⁰

¹⁰ Commissione Europea, 2011, Impact Assessment, Commission Staff Working Paper.



I RISCHI DI CORRUZIONE E FRODE NEL SETTORE DELLE ENERGIE RINNOVABILI

Executive summary

L'illegalità nelle energie rinnovabili

Lo sviluppo delle energie rinnovabili (FER) rappresenta un'importante opportunità economica, sociale ed ambientale per l'Italia, sostenuta con uno stanziamento significativo di incentivi, finanziamenti ed agevolazioni fiscali.

La disponibilità di risorse pubbliche ha contribuito notevolmente alla decisa crescita registrata dal settore nel periodo 2005-2010; attualmente, però, il mercato comincia a risentire di alcuni limiti strutturali, che lo espongono anche a rischi speculativi e criminali.

I flussi di denaro che hanno avvolto le FER hanno solleticato gli interessi di soggetti spregiudicati, sia pubblici sia privati, che hanno saputo sfruttare le opportunità e le vulnerabilità intrinseche al sistema, per ottenere guadagni ingenti e rapidi, a discapito della legalità e della concorrenza leale tra le imprese.

In questi anni, soprattutto nell'ambito del fotovoltaico e dell'eolico, sono apparsi attori economici insospettabili, in realtà operatori spesso improvvisati, accompagnati da figure ambigue di progettisti e mediatori. Attraverso meccanismi corruttivi e fraudolenti sono riusciti ad operare sul mercato, coadiuvati talvolta dalla malagestione pubblica e da forme diverse di abuso di potere. Anche la criminalità organizzata tradizionale ha prontamente compreso le potenzialità offerte dalle energie rinnovabili, sia per consolidare il proprio potere politico a livello territoriale sia per ottenere vantaggi per le aziende controllate, rinforzando così un sistema criminale sempre più strutturato e radicato a livello locale, al sud come al nord.

Lo scenario attuale presenta un pericolo concreto che possano essere compromesse l'integrità e la trasparenza dell'intero mercato delle FER, minacciando soprattutto le nuove fonti energetiche emergenti, quali le biomasse. Trasversale all'esperienza passata e alle prospettive per il futuro delle energie rinnovabili, è la corruzione, fenomeno endemico italiano che ogni anno arriva a costare miliardi di euro e fa lievitare i costi delle grandi opere anche fino al 40%. Nel 2011 ha consumato 2,5 milioni di MW prodotti da fonti rinnovabili, oscurando 30 milioni di metri quadri di fotovoltaico, pari al fabbisogno annuo di 800.000 famiglie. In termini economici, la corruzione ha sottratto alle FER 900.000.000 € di investimenti, pari al reddito annuo di 27.000 famiglie italiane.



Le criticità che determinano opportunità criminali

Come emerso dall'analisi del fotovoltaico e dell'eolico, le criticità che causano maggiori opportunità criminali, o indeboliscono il sistema di prevenzione e contrasto, sono connaturate sia alle scelte politiche e normative in ambito pubblico sia all'assetto e alle regole del mercato.

In particolare, l'assenza di una pianificazione energetica nazionale e di un effettivo coordinamento centrale ha determinato un contesto incerto ed instabile, anche per l'eccessiva mutevolezza delle regole sugli incentivi, con forti disomogeneità geografiche. L'impatto sul mercato si è tradotto in una diffusa insicurezza degli operatori che, in qualche caso, hanno preferito ricercare "maggiori garanzie", soprattutto nelle istituzioni locali.

Lo stesso sistema delle procedure autorizzative presenta un elevato rischio di esposizione alla corruzione e alla frode, a causa delle scelte differenti a livello nazionale, dell'insufficienza dei criteri di qualità che devono contraddistinguere i progetti ed i soggetti proponenti, della discrezionalità e dei potenziali conflitti di interessi in fase decisoria, delle dinamiche legate ai tempi e ai modi delle decisioni stesse. Gli strumenti di verifica ex-ante ed ex-post sono troppo deboli o assenti, a volte accompagnati da una scarsa cultura, nella pubblica amministrazione, della tutela del bene pubblico e dell'ambiente.

A livello di mercato, non mancano le imprese che hanno intrapreso consapevolmente la strada dell'illegalità, sfruttando la possibilità di utilizzare schemi societari semplici da creare ma difficili da identificare e ricostruire, la volatilità degli investimenti, la forte speculazione e lo scarso controllo delle filiere, nonché i limiti intrinseci alle attività di tracciamento del denaro contante. A questa situazione continua a fare sponda il ruolo marginale delle associazioni di categoria, non sempre determinate nella promozione della legalità tra gli associati e nell'adozione di strumenti operativi a supporto delle aziende che vogliono operare correttamente e contrastare i rischi di corruzione e frode.

Un ulteriore elemento di criticità va ravvisato nella presenza attiva del crimine organizzato nelle aree ad elevato interesse e potenziale energetico; che rappresenta un possibile elemento in grado di distorcere, o comunque condizionare, le dinamiche di mercato (es. speculazione in fase di acquisizione dei terreni destinati agli impianti FER, obbligo di coinvolgere ditte locali controllate o persone segnalate dalle cosche). Inoltre, aumenta il rischio di una crescente interdipendenza tra le attività illecite tradizionalmente gestite dalla criminalità organizzata e le nuove opportunità nel settore delle energie rinnovabili, così come in ambito ambientale (es. riqualificazioni e bonifiche del territorio, trattamento dei rifiuti per teleriscaldamento).

Allo stato attuale, emerge chiaramente come non solo l'assetto normativo e sanzionatorio, ma anche gli strumenti investigativi e giudiziari, siano troppo deboli, incapaci di contrastare i rischi criminali e di avere una efficacia deterrente reale.

Un ruolo nella creazione di opportunità criminali è riscontrabile anche nel sistema degli stakeholders. Un controllo sociale sull'operato pubblico assente o incostante, una eccessiva sfiducia nelle istituzioni, l'adesione a forme di opposizione talvolta troppo intransigenti, magari basate anche su una informazione scorretta o parziale, possono favorire l'individualismo e la tutela di interessi privati o settoriali, anche attraverso condotte illecite.

Continua a mancare, infine, uno strumento affidabile che permetta la valutazione del reale ritorno locale di investimento derivante dalla realizzazione degli impianti FER. Il ricorso ad una valutazione ex ante, infatti, impedirebbe lo sfruttamento eccessivo (e in alcuni casi il danneggiamento) delle risorse locali da parte degli investitori, garantirebbe un adeguato corrispettivo per la sostenibilità dell'ambiente, delle comunità e del tessuto economico-sociale locale.

Impatto e possibili conseguenze a breve-medio termine

Se dovesse perdurare, sia a livello pubblico sia nel privato, la mancanza di misure realmente idonee a contrastare il rischio di corruzione e frode, ma anche un generale radicamento dell'illegalità e del malaffare, il mercato delle FER vedrebbe determinarsi in particolare:

- il depauperamento dei fondi, sia europei sia nazionali, stanziati per la sostenibilità energetica e lo sviluppo economico (soprattutto locale), dal momento che tali risorse rischierebbero di essere sprecate o finire per sostenere soggetti ed attività criminali
- un aumento della corruzione e della frode, così come di altri reati connessi (es. duplicazione e falsificazione documentale) sia di natura economico-finanziaria (es. riciclaggio di denaro sporco, evasione fiscale, usura, reati societari), ma anche contro le persone (es. estorsione, minacce e lesioni)
- un rapido *displacement* criminale che, seguendo le nuove scelte pubbliche di stanziamento delle risorse istituzionali ed i flussi di denaro privato in ambito energetico, potrebbe attivare nuovi interessi e pratiche illegali, con un conseguente potenziale "condizionamento criminale" di tutto il settore delle energie rinnovabili (es. biomasse, riqualificazione energetica soprattutto degli edifici pubblici o ad uso pubblico)
- una crescente interdipendenza tra le fattispecie illegali che contraddistinguono le FER e gli interessi criminali esistenti in altri settori che riguardano l'ambiente, anch'essi caratterizzati da significativi flussi di denaro e controlli spesso insufficienti (es. bonifiche ambientali)
- un incremento significativo del ruolo della criminalità eco-finanziaria, soprattutto in una dimensione transnazionale. Potranno determinarsi le condizioni per un aumento del numero e del valore dei flussi di denaro sporco, generati dalle FER così come da altri reati, verso Paesi off-shore, nell'ambito di schemi di riciclaggio, sempre più complessi



- il coinvolgimento di un numero crescente di soggetti, sia criminali di professione sia soprattutto insospettabili, capaci di ottenere (sottrarre) i finanziamenti disponibili e alterare le regole della competizione libera e leale, danneggiando il tessuto delle piccole e medie aziende che operano nel mercato delle FER
- una (ulteriore) occasione di mancate entrate per lo Stato dovuta alla corruzione ma anche all'evasione fiscale, al lavoro nero e alla fuga all'estero dei capitali derivanti dalla gestione degli impianti e dell'energia prodotta
- una perdurante sfiducia, soprattutto del mondo imprenditoriale, rispetto alla possibilità di superare il meccanismo degli incentivi pubblici nel mercato delle rinnovabili, per avviare un nuovo modello economico, basato ad esempio su un maggiore sostegno da parte del mondo bancario e creditizio e su forme di tassazione capaci di valorizzare le eccellenze e promuovere il sistema Paese. La conseguenza più probabile sarebbe un allontanamento delle imprese dalle FER, con un impatto immediato sulla sopravvivenza del settore stesso
- un crescente e diffuso scetticismo tra gli investitori, sia nazionali sia internazionali, rispetto alla reale capacità e possibilità della Green Economy italiana di intraprendere un percorso di evoluzione e crescita finalizzato alla creazione di un modello industriale sano e stabile, così come di filiere tecnologicamente avanzate, in grado di fare innovazione nei settori chiave della nuova economia
- un sempre più irrisorio Ritorno Economico e Sociale dell'Investimento (Lo.R.I), soprattutto a livello locale, con un danno crescente per l'occupazione e lo sviluppo delle aree cosiddette depresse, dove maggiore potrebbe essere la possibilità di investire proficuamente nelle energie rinnovabili, in considerazione delle loro caratteristiche ambientali
- un aumento drastico dei rischi per l'ambiente e le persone, in termini di inquinamento del suolo, dell'acqua e dell'aria, così come dei costi necessari per la bonifica dei territori e per lo smaltimento dei rifiuti e delle sostanze, anche tossico-nocive. Attività nell'ambito delle quali esiste già l'evidenza di forti interessi ed infiltrazioni criminali

1. Il potenziale criminogeno delle “questioni irrisolte” nel mercato delle FER

Le energie rinnovabili¹¹ rappresentano uno dei settori della Green Economy che meglio ha saputo affrontare la crisi economica globale, registrando risultati positivi e segnando una crescita pressoché costante, in Italia come in molti altri Paesi.

Nel 2011, secondo gli ultimi dati GSE, l'Italia ha consumato 334,6 miliardi di TWh, provenienti per il 24,3% da fonti rinnovabili. La potenza efficiente lorda installata è stata pari a 41.339 MW, mentre il numero complessivo degli impianti FER ha raggiunto i 335.151, di cui 2.902 idrici, 807 eolici, 330.196 fotovoltaici, 33 geotermici e 1.213 a bioenergie (dati aggiornati al 31.12.2011).

In termini economici, nel solo 2011, nel settore delle energie rinnovabili sono stati investiti in Italia 29 miliardi USD (24 miliardi €, +43% rispetto al 2010 – dati UNEP); l'Italia è quindi il quarto paese al mondo a sostenere le FER, dopo Germania (31 miliardi USD), Cina (48 miliardi USD) e USA (51 miliardi USD). A questi vanno aggiunti circa 6,3 miliardi € di incentivi, quasi completamente prelevati dalle bollette degli utenti (5,9 miliardi €), per un totale di circa 30 miliardi €/anno (dati KPMG Advisory).

In particolare, il solare fotovoltaico e l'energia eolica sono stati tra le prime tipologie di FER sostenute sia da risorse pubbliche sia da investimenti privati, ottenendo performance significative.

In Italia, come a livello globale, la fonte solare ha presentato la crescita più significativa, raggiungendo il 31% della potenza degli impianti FER (tra il 2010 e il 2011, gli impianti sono quasi raddoppiati, passando da 155.977 a 330.196; la potenza installata è triplicata da 3.470 MW a 12.773 MW – dati GSE, aggiornati al 31.12.2011).

Se il fotovoltaico ha avuto una espansione piuttosto omogenea, con una maggiore presenza dei parchi a terra nel Sud del Paese, l'eolico ha interessato soprattutto le Regioni meridionali (98% della potenza e 84% del numero di impianti, di cui il 56% concentrato in Puglia, Campania e Sicilia).

¹¹ Come stabilito dal D.Lgs. 28/2011, per fonti energetiche rinnovabili si intendono le “fonti rinnovabili non fossili, vale a dire energia eolica, solare, aerotermica, geotermica, idrotermica e oceanica, idraulica, biomassa, gas di discarica, gas residuati dai processi di depurazione e biogas”.



Nel 2012, la potenza efficiente di eolico e fotovoltaico ha probabilmente superato quella dell'idroelettrico, anche se i trend di crescita degli impianti sono in forte calo a causa del mutato quadro normativo.

Malgrado i risultati positivi, raggiunti soprattutto nel quinquennio 2005-2010, il settore delle FER in Italia risente della presenza di alcuni elementi di contesto che stanno ostacolando, o comunque rallentando, la crescita del mercato, inibendo lo sfruttamento delle sue reali potenzialità e le opportunità di uno sviluppo economico-ambientale sostenibile.

Recenti indagini di percezione evidenziano come gli stessi investitori stiano dimostrando un crescente scetticismo rispetto alla possibilità di puntare sul mercato italiano (4%), al quale vengono preferiti quello americano (27%) e, per quanto concerne l'Europa, quello tedesco (14%) (fonte: KPMG, 2012).

Fondamentalmente, le cause di questa situazione vanno ravvisate in questioni note e ampiamente dibattute, ma ancora irrisolte, che non solo interferiscono con l'evoluzione delle FER, ma possono anche contribuire a promuovere l'illegalità, attraverso la creazione di opportunità per la diffusione di pratiche corruttive e fraudolente.

In particolare, giocano un ruolo di primaria importanza:

- **questione dell'inadeguatezza della programmazione nazionale e delle modalità di attuazione**

A livello sia comunitario sia nazionale, al settore delle energie rinnovabili è stato affidato il ruolo chiave di promotore della crescita mediante una economia più sostenibile e, al contempo, di una maggiore sicurezza nell'approvvigionamento energetico, attraverso una minore dipendenza da importazioni straniere, un aumento della produzione da fonti rinnovabili ed un potenziamento del risparmio energetico. Nella pratica, la possibilità di generare ricchezza, promuovere lo sviluppo economico e mitigare gli effetti della crisi mediante nuove opportunità di occupazione, è diventata in qualche modo prioritaria rispetto ad ogni altra valutazione ed esigenza (ad esempio di tipo ambientale, sociale, criminale). Nonostante la consapevolezza politica del ruolo fondamentale delle FER, a fronte di uno stanziamento ingente di risorse, la programmazione e l'effettiva realizzazione di iniziative e progetti continuano però ad essere limitate, anche nelle Regioni in cui potrebbero avere maggiore attuazione ed impatto.

La lentezza che sta contrassegnando la programmazione da un lato e l'attuazione di progetti ed iniziative dall'altro, sta impattando anche sulla possibilità di sviluppo di tecnologie per l'ambiente e, di conseguenza, sulla nascita di filiere produttive tecnologicamente evolute.

Nella pratica, diversamente dagli obiettivi iniziali, molte delle iniziative nel campo del fotovoltaico e dell'eolico si sono rivelate non un investimento sul medio-lungo termine, con ritorni effettivi per il contesto locale, ma una forma di speculazione economico-finanziaria sia nel conseguimento dei finanziamenti e degli incentivi disponibili sia nella compravendita dei certificati verdi. Inoltre, ad uno sfruttamento spesso sconsiderato ed incontrollato del suolo, si è accompagnata una proliferazione di impianti talvolta anche poco efficienti dal punto di vista energetico, o addirittura inadeguati rispetto alle caratteristiche ambientali di contesto.

In questa prospettiva, la mancanza di un Piano energetico nazionale si è dimostrata una delle concause maggiormente impattanti sulla corretta evoluzione del mercato e sul rispetto dei principi di riferimento per le FER. In aggiunta, spesso ha favorito gli interessi individuali, a discapito del benessere e delle opportunità di crescita per le comunità coinvolte.



- **questione del ritardo e dell'evoluzione normativa e della frammentazione delle competenze regolamentari**

Attraverso le **politiche di coesione sociale comunitarie** e il **Quadro Strategico Nazionale (QSN) 2007-2013**, l'Unione Europea e l'Italia hanno sostenuto diverse azioni di interesse nell'ambito delle FER.

In particolare, la Priorità di riferimento 3, in materia di energia, ambiente e uso sostenibile ed efficiente delle risorse per lo sviluppo, ha promosso anche l'accrescimento e della diversificazione della disponibilità di risorse energetiche (Obiettivo 3.1.1) nonché l'aumento della quota prodotta dalle fonti rinnovabili e la promozione del risparmio energetico e dell'efficienza energetica (Obiettivo 3.1.2).

Il QSN 2007-2013 ha dato attuazione a Programmi operativi nazionali, regionali ed interregionali nell'ambito dell'Obiettivo Convergenza (4 Regioni del Mezzogiorno: Campania, Puglia, Calabria, Sicilia) e dell'Obiettivo Competitività regionale e occupazione (le Regioni del Centro Nord e 3 Regioni del Mezzogiorno).

Lo stanziamento economico disponibile è ingente, pari ad oltre **8,2 miliardi di euro** (14% circa del totale delle risorse disponibili), dei quali 6,6 riservati all'Obiettivo Convergenza e i restanti 1,6 per la Competitività. La reale spendita, però, è ancora limitata nonostante la scadenza ormai prossima. Come evidenziato dalla Corte dei Conti, al 30 settembre 2009 erano stati attivati nell'ambito della Priorità 3, interventi corrispondenti in media al 25% delle risorse programmate (23% nel caso delle Regioni Convergenza; 33% in quello delle Regioni Competitività).

In attuazione del QSN, le Regioni dell'Obiettivo Convergenza hanno elaborato anche il POI-Programma Operativo Interregionale, concernente "Energie rinnovabili e risparmio energetico". La dotazione economica è di oltre **1,6 miliardi di euro** suddivisi in tre Assi prioritari: Asse I - Produzione di energia da fonti rinnovabili, Asse II - Efficienza energetica ed ottimizzazione del sistema energetico, Asse III - Assistenza tecnica ed azioni di accompagnamento.

L'Autorità di gestione del POI è l'Amministrazione regionale Puglia, Direzione generale programmazione e finanza. Anche in questo caso, i progetti realizzati e i finanziamenti concessi sono stati significativamente inferiori alla disponibilità e alle aspettative. Alla data del 31.12.2009 risultavano certificate spese per un importo complessivo di 97 milioni di euro.

In Italia, in materia energetica, vige la competenza concorrente di Stato e Regioni.

Nella pratica, è venuto a crearsi un primo livello di frammentazione normativa e regolamentare tra la dimensione centrale (Stato) e quella periferica (Regioni), seguito da un secondo livello di frammentazione dovuto alle deleghe date dalle Regioni rispettivamente alle Province e in parte ai Comuni.

A seguito dell'approvazione del D.lgs.387/2003 e a causa dell'assenza prolungata delle previste Linee guida per la realizzazione degli impianti a energie rinnovabili soggetti ad autorizzazione

unica (adottate solo nel 2010, con il D.M.10/09/2010), le Regioni hanno autonomamente scelto le proprie regole, creando un quadro nazionale di norme e procedure di riferimento disomogeneo, talvolta contraddittorio e fortemente diversificato. Lo stesso è successo all'interno delle stesse Regioni, con percorsi procedurali diversi da Provincia a Provincia.

In aggiunta, accanto alla molteplicità delle norme, di frequente è stato adottato un approccio restrittivo, non solo contrario ai criteri di promozione e sviluppo delle FER che sottendono alla legislazione nazionale, ma anche a quelli di celerità e semplificazione.

Le differenze normative, le disparità nella gestione della discrezionalità, della complessità e dell'articolazione delle procedure di autorizzazione per gli impianti FER, possono essere considerate tra le principali fonti di opportunità di natura criminale. Infatti, contribuiscono ad una geografia nazionale dove coesistono zone franche per l'offerta e la domanda di corruzione, accanto a contesti dove la legalità e la trasparenza sono considerati prerequisiti imprescindibili sia per la Pubblica Amministrazione sia per le imprese. In questo modo, la corruzione diviene un fattore che alimenta anche la concorrenza sleale, le disparità geografiche e impatta sulle opportunità di sviluppo e crescita, soprattutto locali. Ad esempio, le richieste di oneri aggiuntivi a carico delle aziende proponenti in talune situazioni possono arrivare ad avere una natura vessatoria. La presenza di percentuali elevate ed indiscriminate delle spese di istruttoria, o ancora di misure di compensazione non inerenti soltanto una percentuale del fatturato annuo (come previsto a livello normativo), rappresentano sistemi non trasparenti di relazione tra il

Il caso degli **impianti spezzatino** è emblematico del livello di speculazione da parte dei privati, dell'inadeguatezza delle norme, ma soprattutto della mancanza di trasparenza e del conflitto di interessi che possono innestarsi nelle scelte della pubblica amministrazione, in ambito locale. Nella pratica, la proposta di un progetto per la realizzazione di un impianto FER di potenza elevata - per il quale sarebbero necessari un iter autorizzativo ed una documentazione più complessi ed articolati - viene "spezzettata" in più proposte, ciascuna formalmente indipendente, ma nella sostanza riconducibili alla stessa iniziativa. In qualche caso, le indagini giudiziarie hanno evidenziato come il Comune e l'area di realizzazione fossero coincidenti (la particella catastale era la medesima per tutte le proposte) e, addirittura, che il soggetto proponente fosse sempre lo stesso.

pubblico e il privato, nei quali il rischio di abusi e pratiche illegali è considerevole.

Nonostante l'emanazione delle Linee guida, che pure hanno ribadito i principi di fondo e hanno introdotto alcuni elementi correttivi, la situazione non ha subito cambiamenti significativi. Le Amministrazioni locali non sembrano ancora rispettare le tempistiche di avvio e conclusione e neppure le modalità di svolgimento del procedimento autorizzativo. Si registrano casi di procedimenti di una lunghezza sterminata ed altri di brevità singolare; la casistica giudiziaria



conferma come gli stessi procedimenti possano essere interpretati in modo diverso a seconda delle situazioni. È il caso, ad esempio, degli impianti cosiddetti spezzatino.

- **questione della debolezza dei controlli e dell'assenza di misure di prevenzione del rischio criminale**

Attualmente, i programmi di finanziamento che allocano le dotazioni economiche disponibili per le FER su base territoriale risentono della mancanza di strumenti efficaci per contrastare il rischio di corruzione e frode, di appropriazione indebita ed uso non conforme dei finanziamenti. In sede preventiva, la lacuna riguarda le procedure di assegnazione dei fondi, che non riescono a rilevare gli eventuali elementi di anomalia. La maggior parte dei controlli riguarda la presenza dei requisiti richiesti dai bandi e si limita ad una mera verifica documentale finalizzata alla creazione delle graduatorie, spesso senza specifici riscontri esterni delle informazioni. Senza dimenticare che, di frequente, i controlli – soprattutto di I livello – sono realizzati dalle Amministrazioni stesse, con una inevitabile commistione controllato-controllore e con un rischio elevato di condizionamento dell'esito delle valutazioni finali. In fase di liquidazione dei finanziamenti, invece, viene svolta una valutazione circa la coerenza delle spese effettuate, di regola non accompagnata da sopralluoghi nelle sedi di realizzazione degli impianti. I controlli più approfonditi riguardano un campione molto limitato di iniziative, sono spesso sporadici e non hanno, quindi, una reale capacità di incidenza in termini di deterrenza e di efficacia preventiva.

Mancano, poi, forme effettive di monitoraggio e controllo, sia durante la fase di realizzazione degli impianti, sia successivamente. In aggiunta, la valutazione del reale raggiungimento degli obiettivi, complessivi e individuali, attraverso un'analisi costi-efficacia degli interventi realizzati, è sporadica e priva di un coordinamento su base nazionale.

2. La percezione, l'esperienza e le richieste delle aziende

Le aziende che operano nel mercato delle FER dimostrano di avere una diffusa consapevolezza ed una visione obiettiva sia delle problematiche generali che avvolgono il settore sia dell'esistenza di un rischio effettivo di corruzione e frode¹². Considerano in modo critico il ruolo delle istituzioni come delle imprese stesse ed individuano chiaramente le iniziative che dovrebbero essere intraprese per tutelare il mercato, in ambito sia pubblico sia privato.

È riscontrabile una domanda esplicita di maggiore trasparenza e legalità, ma soprattutto di strumenti meritocratici e premianti per quelle aziende che operano nel rispetto della normativa vigente; infatti, la principale minaccia sembra essere ravvisata non tanto nel possibile condizionamento operato dal crimine organizzato, quanto nelle pratiche imprenditoriali scorrette che danneggiano la libera concorrenza e la competizione tra operatori.

In particolare, gli elementi di maggiore interesse che contraddistinguono la prospettiva delle imprese, riguardano:

- la convinzione condivisa che esista una “questione legalità” nel mondo delle rinnovabili. Il livello di vulnerabilità alla corruzione e alla frode viene considerato elevato (56%) o molto elevato (11%)
- la responsabilità di contribuire alla diffusione dell'illegalità nelle FER viene principalmente ascritta alla dimensione istituzionale. In particolare, la critica maggiore è rivolta all'eccessiva instabilità del quadro normativo, troppo soggetto a cambiamenti e revisioni (23%), ed alla complessità e alle lungaggini che contraddistinguono le procedure di autorizzazione (19%). In aggiunta, tra i fattori che favoriscono la corruzione e la frode, hanno un peso anche l'attuale quadro delle regole, considerato complesso ed inadeguato (11%), e la mancanza di un coordinamento tra la dimensione centrale e quella locale (11%). Non manca, però, un riferimento anche al ruolo delle aziende, che pongono in essere comportamenti illegali o comunque scorretti (12%)
- al crimine organizzato non viene assegnato un ruolo decisivo nella promozione dell'illegalità nelle FER. Avendo a disposizione risorse ingenti, può contribuire ad ostacolare la libera competizione tra le aziende, anche attraverso il ricorso alla

¹² Le aziende hanno partecipato ad una indagine promossa dal Progetto GCM, attraverso la compilazione di un breve questionario a risposte chiuse, somministrato anche in collaborazione con il World Energy Council (WEC) Italia e le associazioni di categoria presenti al Tavolo privato-privato.



corruzione dei pubblici funzionari, ma non viene percepito dagli operatori come un elemento di ostacolo alla libera iniziativa delle imprese

- allo stato attuale, la maggior parte delle aziende che operano nelle FER non esercitano alcun controllo effettivo sulla propria filiera per evitare di essere coinvolte in casi di corruzione o frode (67%)
- a livello di contromisure da adottarsi in ambito pubblico, la richiesta delle aziende è decisamente orientata verso la necessità di intervenire sui meccanismi decisionali, al fine di limitare la discrezionalità dei pubblici ufficiali
- inoltre, in una sorta di bisogno di bilanciamento tra la presenza di sanzioni e di forme di incentivazione della legalità, è condivisa anche la richiesta di introdurre provvedimenti disciplinari più severi per i funzionari corrotti e di garantire, al contempo, un meccanismo premiante per le imprese virtuose, da realizzarsi attraverso forme più semplici di accesso ai bandi
- di contro, l'inasprimento fine a se stesso della norma penale, attraverso pene più rigorose, non sembra raccogliere consensi tra gli operatori delle FER, probabilmente a causa della mancanza di certezza della pena e della necessità di interventi più pregnanti ed operativi
- per quanto riguarda il settore privato, le aziende confermano la loro richiesta di meritocrazia; infatti, considerano importante la creazione di un meccanismo premiante per le imprese che rispettano la legalità anche in ambito ambientale, unitamente all'adozione di un registro pubblico delle imprese virtuose.
- inoltre, vengono auspiccate iniziative di sensibilizzazione rivolte agli imprenditori sui temi della legalità e dei rischi criminali, l'adozione di certificazioni o standards etici e l'obbligo per le aziende di rafforzare i controlli interni e sulla filiera
- è registrabile, poi, un certo scetticismo sul fatto che le associazioni di categoria possano svolgere un ruolo più attivo nella promozione della legalità

3. Lo scenario criminologico

Il contesto criminale che avvolge le energie rinnovabili presenta forti elementi di affinità e di sovrapposizione con le problematiche criminali “tradizionali” che interessano l’Italia, ma ha anche importanti peculiarità, soprattutto per quanto concerne i soggetti coinvolti ed i modi operandi utilizzati.

[crimine organizzato]

Vengono confermate la dinamicità e la capacità dei gruppi criminali organizzati di seguire ed intercettare i flussi di denaro pubblico, ottenendo così risorse e finanziamenti ingenti, con metodi illegali o apparentemente legali.

[nuove forme di criminalità ECO-nomica]

Emerge una nuova forma di illegalità diffusa, che si fonda su una sempre più condivisa accettazione del ricorso a pratiche scorrette o illecite da parte di soggetti “insospettabili”, quali professionisti, consulenti e progettisti, imprenditori

Accettazione che riguarda non solo il mondo imprenditoriale italiano, ma sempre più anche gli operatori stranieri e le multinazionali, in una logica che sembra fondarsi sull’inevitabilità della corruzione e della frode nel mercato italiano delle energie rinnovabili.

[malagestione e malaffare pubblico]

A livello istituzionale, come conferma la casistica giudiziaria, il settore delle FER sembra potenziare ulteriormente la vulnerabilità degli apparati pubblici – soprattutto locali – a pratiche corruttive, con significative differenze territoriali. A livello nazionale, oltre alle procedure diverse, esistono forme di tangenti bianche occultate in richieste di varia natura alle aziende proponenti, e persino esplicite richieste di forme di “baratto” di un impianto con auto di lusso o altri “vantaggi personali”

[commistione criminale di interessi pubblici e privati]

Il mercato delle energie rinnovabili sta lasciando emergere una crescente centralità del malaffare pubblico-privato e della malagestione pubblica nelle scelte inerenti l’allocazione delle risorse disponibili.

[certezza della garanzia di impunità e assenza di responsabilità sociale]

Nella condotta dell’attore, pubblico o privato, emerge un aspetto di particolare gravità: la palese convinzione di rimanere impuniti e una totale mancanza di responsabilità sociale.



Di fondo, la principale causa di questa situazione va ravvisata nella mancanza di strumenti di deterrenza realmente efficaci, capaci di inibire la propensione e la commissione di comportamenti illegali, qualunque sia la finalità perseguita (es. profitto, vincita di un appalto o di una commessa, mancato adempimento delle norme in vigore).

[il reato come scelta razionale]

L'assenza di meccanismi preventivi e la debolezza delle possibili sanzioni e delle eventuali conseguenze della corruzione e della frode nel settore delle FER, sono tra gli elementi che, in termini di analisi criminologica, fanno privilegiare una lettura razionale. La commissione dell'illecito è il risultato di una valutazione costi-benefici ed il reato diventa di opportunità. Laddove il rischio di essere identificato, sanzionato e condannato è sostanzialmente inferiore al beneficio (economico) atteso, è maggiormente probabile che il reato venga posto in essere. In caso contrario, la predominanza dei rischi percepiti, rispetto ai possibili guadagni, si traduce in un elemento dissuasivo per la realizzazione del reato stesso. Le motivazioni personali svolgono un ruolo secondario, non perché di per se stesse irrilevanti, ma in quanto meno influenti ai fini della scelta finale rispetto al fattore rischio percepito.

Allo stato attuale, non esiste un bilanciamento reale tra opportunità/benefici e rischi, in grado di proteggere il settore delle energie rinnovabili da scelte illegali.

Profilazione, ruolo e modi operandi dei soggetti criminali

I soggetti criminali attivi nell'ambito delle FER includono il crimine organizzato e una nuova imprenditoria eco-criminale particolarmente capace di intercettare e sfruttare le opportunità e le vulnerabilità del sistema. Entrambi sono spesso coadiuvati dalla criminalità eco-finanziaria, abile nel muoversi a livello transnazionale, soprattutto per riciclare il denaro sporco. Infine, non solo all'interno delle energie rinnovabili ma più in generale in campo ambientale, è sempre più diffusa la criminalità eco-aziendale, quale forma consapevole di raggirio o violazione delle norme vigenti, fondata su motivazioni diverse tra loro.

CRIMINE ORGANIZZATO TRADIZIONALE

- **esistenza di un interesse concreto - soprattutto da parte della Mafia e della Camorra - verso il mercato delle energie rinnovabili, sotto il profilo sia economico sia politico. In particolare, l'infiltrazione in questo settore consente:**
 - *nuove opportunità di profitto attraverso lo sfruttamento delle risorse pubbliche*
 si traducono nella realizzazione di truffe e frodi finalizzate ad ottenere il denaro pubblico, anche attraverso il ricorso alla corruzione dei pubblici funzionari, alla connivenza degli amministratori locali ed al supporto di consulenti e progettisti compiacenti
 - *massimizzazione e rafforzamento delle sinergie con le proprie attività "tradizionali" di natura illegale sia di tipo imprenditoriale realizzate attraverso l'infiltrazione nell'economia legale*
 si realizza nella possibilità di diversificazione degli interessi e delle relative attività criminali, anche in base al tipo di energia rinnovabile. Ad esempio, se il fotovoltaico permette di speculare sulla fase di acquisizione dei terreni da destinarsi a siti di collocamento degli impianti, l'eolico consente un controllo anche sulle forniture di cemento per la realizzazione delle infrastrutture, sulle attività di movimento-terra, sulle eventuali attività edilizie e, di conseguenza, il coinvolgimento delle ditte - a bassa specializzazione - di proprietà o controllate dai gruppi criminali
 - *rafforzamento del controllo del territorio*
 avviene anche attraverso l'acquisizione di un ruolo definibile di supervisione e mediazione in tutte le iniziative realizzate nel proprio mandamento, da altri soggetti economici attivi nell'ambito della Green Economy che, in alcuni casi, devono ottenere un preventivo imprimatur da parte delle cosche locali



- interesse verso l'infiltrazione nelle nuove attività di natura economico-imprenditoriale realizzabili in campo ambientale, anche sfruttando la presenza di opportunità di sostegno pubblico e la crescente sinergia con il settore delle energie rinnovabili.

Ad esempio, accanto all'ormai tradizionale smaltimento dei rifiuti, il mercato delle bonifiche ambientali. Esiste, in realtà, una correlazione molto stretta tra lo smaltimento illegale dei rifiuti ed il ripristino dei terreni compromessi, in quanto di frequente si tratta proprio delle aree dove, per decenni, il crimine organizzato ha sversato illegalmente i rifiuti, anche tossici e nocivi. Terreni che lo stesso crimine organizzato provvede ora a bonificare, utilizzando i fondi pubblici.

Inoltre, solitamente si tratta di attività a basso contenuto di specializzazione, quindi gestibili dalle imprese mafiose di basso livello.

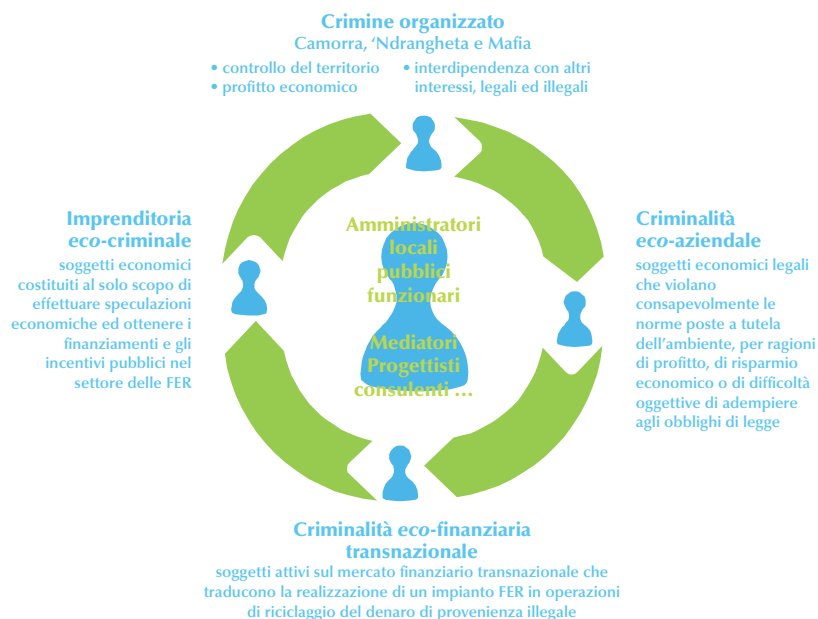
In sintesi, a fronte dell'elevato interesse degli Enti locali verso la bonifica delle aree contaminate e della disponibilità di risorse economiche ingenti, il crimine organizzato sta sfruttando le opportunità determinate dalla difficoltà e dall'elevata onerosità dei controlli per accertare che i lavori siano stati realmente eseguiti e che abbiano prodotto i risultati attesi. Nella prospettiva criminale, è un settore per certi versi privo di rischi immediati e reali.

Esiste, poi, una forte correlazione anche tra le energie rinnovabili e le bonifiche ambientali; infatti, i siti bonificati (ad esempio ex poli industriali dismessi) che non possono avere una riconversione per uso agricolo e non possono essere sfruttati dal punto di vista edilizio (ad esempio perché non in luoghi rilevanti dal punto di vista paesaggistico o turistico), vengono spesso riconvertiti a spazi destinati a parchi eolici (che potrebbero anche sorgere in terreni non bonificati). Anche l'efficientamento/risparmio energetico degli edifici potrà presentare, a breve, un ambito di interesse criminale, da un lato per la presenza di fondi pubblici rilevanti e, dall'altro, per il sistema dei certificati bianchi. Ci sono già evidenze di possibili rischi di corruzione e frode

IMPRENDITORIA eco-CRIMINALE

- crescente diffusione di una nuova generazione di **imprenditori ECO-criminali**, che sfrutta a proprio favore i vuoti o le incertezze normative e procedurali che contraddistinguono il settore delle FER, per avviare nuove attività imprenditoriali finalizzate unicamente (o principalmente) a beneficiare del sostegno pubblico
- la propensione all'utilizzo di approccio e metodi di stampo mafioso, soprattutto in termini di accettazione della possibilità di ricorrere alla corruzione e alla frode, affianca la capacità di utilizzare anche strumenti leciti per dissimulare finalità illegali nascoste da una parvenza di assoluta normalità

- la consulenza qualificata di colletti bianchi e professionisti, spesso compiacenti o conniventi, è solitamente parte integrante del modus operandi di questi soggetti
- è costante - e spesso ambigua - la presenza di progettisti, mediatori e di altre figure di consulenti specializzati, anche di diverse nazionalità, che spesso si sostituiscono agli imprenditori nei rapporti con le istituzioni
- gli schemi criminali più ricorrenti non risultano essere particolarmente complessi e spesso sono ripetuti in modo quasi seriale, apparentemente senza l'adozione di specifiche misure di tutela. La costituzione di società veicolo in forma semplice (es. Srl, anche uninominali), quali soggetti proponenti i progetti di realizzazione degli impianti, rappresenta un elemento ricorrente, come emerso dai casi giudiziari. Spesso, in un sistema di scatole cinesi, le stesse società diventano reciprocamente garanti della capacità finanziaria richiesta a garanzia dell'esecuzione dell'impianto. Dal punto di vista della loro titolarità, invece, dopo diversi passaggi, queste società veicolo entrano nella sfera di proprietà o gestione di fondi di investimento stranieri o holdings estere
- è riscontrabile una presenza sempre più rilevante anche di aziende straniere nella cordata dei soggetti economici coinvolti in casi giudiziari riguardanti il settore delle FER
- pur in presenza di peculiarità che contraddistinguono soprattutto le regioni meridionali, è riscontrabile una solidità dell'asse criminale Sud-Nord (e viceversa); infatti, la maggior parte delle aziende indagate per casi riguardanti le regioni meridionali hanno la propria sede in quelle settentrionali





“La Direzione Nazionale Antimafia nel corso di una riunione in data 20.05.2010, alla quale hanno partecipato diverse Procure distrettuali, ha avviato un monitoraggio dei procedimenti penali pendenti nei vari distretti relativi al settore dell’energia eolica e fotovoltaica al fine di verificare le infiltrazioni e i condizionamenti della criminalità organizzata.

Il quadro emerso è particolarmente allarmante in considerazione del sistema utilizzato da un unico gruppo di soggetti che sviluppano l’intero progetto: dal reperimento delle aree da destinare ai parchi ai contatti e le trattative con i locali gruppi criminali, alla procedura di rilascio della concessione e, infine, alla cessione a multinazionali del settore energetico che necessitano dei c.d. “certificati verdi” indicativi di una produzione che si avvale di energia rinnovabile.

Nel corso della medesima riunione è emerso un ulteriore dato che ha trovato una recente conferma nel provvedimento di sequestro emesso dalla sezione misure di prevenzione del Tribunale di Trapani, la centralità del personaggio XXX nell’affare dell’eolico, quest’ultimo è destinatario del citato provvedimento di sequestro.

In particolare, da indagini relative alla realizzazione di alcuni parchi eolici in territorio trapanese, è emerso che l’attività criminosa posta in essere da politici ed imprenditori, aveva ricevuto un “imprimatur” mafioso da parte di noti esponenti della “famiglia” di Mazara del Vallo, allo scopo di controllare lo specifico comparto produttivo, anche mediante l’affidamento dei lavori per la realizzazione degli impianti eolici a ditte compiacenti. XXX è risultato coinvolto in vario modo nell’intreccio degli interessi politico – imprenditoriali – mafiosi che ruotavano intorno all’affare dei parchi eolici .

La vendita dei certificati verdi alle multinazionali dell’energia e la produzione di energia da fonti rinnovabili è il vero affare, valutabile in milioni di euro, cui è interessata la ‘ndrangheta nel settore dell’eolico, di qui l’infiltrazione nelle società che realizzano i parchi eolici, l’acquisizione delle aree ed il condizionamento della pubblica amministrazione per il rilascio delle autorizzazioni.

In tale contesto la Procura della Repubblica di Crotone il 15 settembre 2009 ha emesso diversi decreti di perquisizione nell’ambito dell’indagine sulla realizzazione dei parchi eolici di Melissa e Strongoli ai quali è interessata una società di Bologna.

Le indagini attualmente in corso presso la Direzione Distrettuale di Catanzaro confermano che la ‘Ndrangheta ha individuato nel settore dell’eolico il futuro sviluppo dei propri affari per incrementare i già ingenti profitti che affluiscono dalle molteplici attività illecite controllate sul territorio nazionale ed internazionale.

Le indagini sul settore dell’eolico riguardano anche la provincia di Catanzaro ed in particolare Girifalco, ove sono stati realizzati parchi eolici, gli accertamenti riguardano il procedimento di individuazione delle aree, di autorizzazione e realizzazione delle opere.

Atti intimidatori (incendio dell’autovettura e di un trattore) sono stati posti in essere nei confronti di XXX che aveva denunciato le illecità commesse nella realizzazione dell’opera” – DNA, 2011

CRIMINALITÀ eco-AZIENDALE

- è una forma particolare di criminalità che riguarda le FER, ma è trasversale anche all'intero comparto delle attività economiche in campo ambientale e, più in generale, al mondo imprenditoriale nel suo complesso
- è composta da soggetti economici legali (es. aziende che operano in settori economici diversi o, molto spesso, nel settore del trattamento dei rifiuti) che, per diverse ragioni, violano consapevolmente le norme poste a tutela dell'ambiente (es. smaltimento dei rifiuti tossici o nocivi, controllo delle emissioni)
- la condotta criminale non origina da un consapevole intento di profitto, ma è strettamente dipendente dai costi e/o dalle difficoltà imposti dal quadro normativo che regola i comportamenti ambientali delle aziende, quasi sempre in ottica di prevenzione di possibili rischi di disastri o danni per l'ambiente
- semplificando, la violazione della norma penale e/o delle procedure imposte dalla legge diventa in qualche modo più facile che non il suo rispetto, oppure viene considerata inevitabile, data l'onerosità e/o la complessità del suo adempimento
- il ricorso alla corruzione ed alla frode (soprattutto in termini di falsificazione dei documenti) è un elemento costante degli schemi e del modus operandi criminale. Rappresentano, infatti, dei passaggi obbligati per ottenere una maggiore garanzia di impunità, anche attraverso la connivenza con i soggetti deputati al controllo, e arrivare ad una dissimulazione credibile degli intenti e delle pratiche illecite poste in essere

CRIMINALITÀ eco-FINANZIARIA TRANSNAZIONALE

La speculazione finanziaria non è di per se stessa illegale. Lo diventa, però, nel momento in cui una attività economica legale viene asservita, in modo strumentale, ad una finalità illecita, quale il riciclaggio di denaro sporco o l'evasione fiscale, o ancora l'appropriazione indebita di finanziamenti pubblici. Nella maggior parte dei casi, questo avviene in ambito transnazionale, in modo da poter usufruire delle opportunità determinate dalle normative finanziarie e fiscali dei cosiddetti "paradisi" e, al contempo, inserire passaggi di denaro e soggetti diversi, che contribuiscono a rendere più sfumato il quadro delle operazioni compiute.

Nell'ambito delle FER, tale componente illegale è favorita anche dal sistema degli incentivi e dei finanziamenti pubblici, che contribuiscono al raggiungimento di due requisiti essenziali per le operazioni di criminalità economica:

- apparire perfettamente legali, in modo da minimizzare il cosiddetto rischio di law enforcement



- presentare quelle garanzie richieste necessariamente dal mercato finanziario, perché possano essere seguiti i canali ordinari

In questa prospettiva, la creazione di impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili consente di realizzare una filiera economico-finanziaria che facilita la commissione di atti criminali (ad esempio il riciclaggio di denaro proveniente da altri reati nella fase di finanziamento dell'investimento necessario per la realizzazione delle infrastrutture) e, al contempo, gode di una sorta di avallo pubblico, tramite la rendita - generalmente ventennale - legata agli incentivi statali per la produzione di energia. Proprio quest'ultima, diventa un ulteriore strumento di garanzia per accedere al mercato finanziario internazionale e cartolarizzare l'operazione finanziaria stessa.

L'operazione apparentemente legale di realizzazione di un impianto FER si traduce, quindi, in una opportunità per avviare una "lavanderia industriale" di denaro sporco e, spesso, per evadere il fisco, attraverso dei passaggi chiave:

- organizzazione dell'operazione di ingegneria finanziaria, montata seguendo le richieste specifiche previste dalla regolamentazione di riferimento, con società costituite ad hoc e seguendo gli schemi classici della criminalità economico-finanziaria
- definizione della copertura finanziaria, soprattutto attraverso capitali riciclati e, dove possibile, finanziamenti pubblici
- accesso al mercato finanziario internazionale e avvio della cartolarizzazione, usando a sostegno anche la garanzia pubblica fornita dalla rendita garantita dagli incentivi
- avvio di operazioni finalizzate alla vendita delle società coinvolte, soprattutto in Paesi con un regime di scarsa trasparenza societaria, in modo da avvicendarne la titolarità e rendere più numerosi e complessi i passaggi effettuati

La casistica giudiziaria dimostra come sia ormai regolare la presenza di flussi finanziari di ingente ammontare, scambiati fra imprese e soggetti attivi nel settore dell'energia (soprattutto eolica) e società situate in Paesi a regime fiscale privilegiato. Si tratta di vicende finanziarie anche di particolare rilievo, in termini sia di numerosità di soggetti coinvolti sia di consistenza dei flussi movimentati.

In questo modo, la criminalità verde di stampo economico-finanziario smaterializza il reato, ne incrementa il valore economico e finanziario, riducendone l'aspetto materiale e, quindi, rendendo più complessa la tracciabilità anche in sede investigativa

Principali elementi caratterizzanti il modus operandi criminale nelle FER

La casistica giudiziaria che è venuta a comporsi attorno all'eolico e al fotovoltaico ha fatto emergere l'esistenza di un complesso di tecniche criminali usate in modo ricorrente, in cui è

riscontrabile la centralità della corruzione e della frode. In particolare, accanto ai modi operandi tipici dei diversi soggetti criminali, sono frequenti:

- forti speculazioni in fase di acquisizione dei terreni agricoli da utilizzarsi per la realizzazione degli impianti. Nelle regioni meridionali questo avviene soprattutto se le aree sono di proprietà dei grandi latifondisti o se si trovano nei mandamenti delle cosche locali. Spesso, in caso di acquisizioni da parte di soggetti estranei ai circuiti e alle pratiche criminali, sono stati compiuti anche atti intimidatori o estorsivi
- creazione di reti collusive con funzionari bancari compiacenti per ottenere (o far accettare) le garanzie necessarie per conseguire i finanziamenti richiesti alle banche
- ricorso all'offerta di corruzione come meccanismo di collegamento tra i diversi soggetti, pubblici e privati, e gli interessi dei singoli e dei gruppi coinvolti
- utilizzo della duplicazione/falsificazione documentale (ad esempio, delle fidejussioni bancarie e delle lettere di credenziali) come tecnica per accreditare le società soprattutto all'interno del canale bancario-finanziario
- realizzazione di frodi carosello e truffe all'IVA soprattutto nel mercato dei certificati verdi
- mancato rispetto o raggirio dei vincoli posti a tutela delle aree protette (ad esempio i siti di importanza comunitaria o le zone di protezione speciale)



4. Le criticità

Le criticità, emerse in particolare dall'analisi del fotovoltaico e dell'eolico ma trasversali all'intero settore delle FER, consistono in quei fattori che possono determinare, direttamente o indirettamente, delle opportunità criminali, o comunque favorire il ricorso a condotte illegali.

Nel coinvolgere diversi livelli (dimensione *macro* comunitaria e nazionale, dimensione *meso* regionale e dimensione *micro* periferica), fasi, soggetti (pubblici e privati), regole e meccanismi decisionali, le criticità presentano importanti elementi di continuità tra loro e compongono un vero e proprio sistema di problematiche, che accresce la vulnerabilità delle energie rinnovabili al rischio criminale.

livello	fase	dimensione	ambito di criticità
MACRO ambito comunitario / nazionale	recepimento ed analisi del bisogno/interesse collettivo	politico-normativa	criticità nelle politiche pubbliche sulle FER
	individuazione delle priorità politiche e scelte operative per perseguire l'interesse pubblico ed il bene comune		criticità nelle regole
	sviluppo del mercato delle FER	aziendale	criticità nel sistema impresa
			criticità nel sistema associativo
	infiltrazione e condizionamento del mercato delle FER	criminale	criticità del sistema criminale
			criticità negli strumenti di indagine e repressione
MESO ambito regionale/locale	procedura autorizzativa	politico-amministrativa	criticità nelle procedure autorizzative
	controlli/monitoraggio		criticità nel sistema delle verifiche
MICRO ambito locale	valutazione/verifica costi-benefici per la collettività (breve-medio-lungo termine)	locale	criticità degli stakeholders
			criticità nello SRoI – ritorno locale dell'investimento

Livello macro - ambito comunitario e nazionale

[criticità 1] sistema delle politiche pubbliche sulle FER

Nell'ambito delle politiche pubbliche sulle FER, in Europa come in Italia, il sostegno operato attraverso lo stanziamento di risorse pubbliche ingenti ha innescato meccanismi distorsivi del mercato e opportunità criminali, strettamente correlati tra loro.

La causa principale va ravvisata non solo in errori di approccio e programmazione, quanto soprattutto nella mancanza di una valutazione attenta delle diverse conseguenze e dinamiche che si sarebbero potute determinare.

Mentre è stato considerato prioritario l'impatto del supporto pubblico alle FER sulla riduzione degli effetti della crisi economica, attraverso la creazione di nuove opportunità di occupazione, non è stata effettuata una analisi strategica né del ruolo e dell'assetto che gli interessi economici - anche transnazionali - avrebbero potuto adottare, con possibili ripercussioni sulla concorrenza leale tra le imprese e sulla creazione di opportunità illecite (es. dumping, corruzione, guerre commerciali), né delle possibili implicazioni di tipo operativo, sociale, ambientale e criminale.

In taluni casi, poi, l'eccessivo condizionamento dell'attività di lobbying sembra aver favorito persino una scelta intenzionale di tutelare alcuni interessi privati o settoriali, a discapito del bene comune e del rispetto dell'ambiente.

In aggiunta, nell'ambito degli strumenti per l'allocazione effettiva delle risorse, la pressoché totale assenza di meccanismi ex ante ed ex post di monitoraggio, controllo e revisione delle modalità di spendita, si sta rivelando un limite strutturale, capace di impattare sul mercato e determinare significative opportunità di appropriazione indebita ed utilizzo fraudolento degli stanziamenti pubblici. Le scelte di intervento e sostegno pubblico non stanno premiando soggetti aziendali qualificati, ma continuano a consentire l'entrata nel settore di realtà economiche spesso "improvvisate", senza il know-how e le capacità (anche finanziarie) necessarie per poter competere in modo leale, ma con la sola intenzione di accedere e sfruttare le risorse (pubbliche) disponibili.

Inoltre, alla determinazione di riconoscere un sostegno pubblico alle energie rinnovabili non è seguito un impegno effettivo per promuovere e rafforzare anche i canali di credito privato e il finanziamento bancario per le imprese del settore. In questo modo, l'evoluzione del mercato si è sbilanciata verso un affidamento eccessivo degli operatori rispetto al perdurare del supporto istituzionale.



Per quanto riguarda l'Italia, l'assenza di un Piano Energetico Nazionale si è rivelata cruciale; ha causato la mancanza di una valutazione delle effettive esigenze e capacità energetiche nazionali, delle tipologie di fonti energetiche maggiormente adatte alle specificità del territorio, della capacità di distribuzione dell'energia prodotta e della domanda effettiva di energia da parte del tessuto sociale. In questo senso, ha favorito ad esempio la speculazione, la realizzazione di iniziative non idonee rispetto al contesto, il prevalere degli interessi individuali rispetto al bene collettivo ed ha impattato direttamente sulla creazione del sistema di regole.

[criticità 2] sistema delle regole

L'attuale sistema di previsioni normative che regolano lo sviluppo delle energie rinnovabili presenta un marcato rischio di creazione di opportunità criminali.

Tra i fattori che hanno accentuato e continuano ad accrescere la vulnerabilità del settore a pratiche illegali, emerge l'eccessiva variabilità delle scelte politiche (soprattutto in materia di quantità e modalità di erogazione degli incentivi) e, di conseguenza, delle relative previsioni di attuazione. L'instabilità del quadro normativo ha favorito la diffusione tra gli operatori – nazionali ed internazionali – di un senso di diffidenza ed insicurezza. La corruzione, quindi, è diventata una soluzione plausibile per ottenere “maggiori garanzie” da parte delle istituzioni, soprattutto locali, ad esempio rispetto a tempi decisionali più rapidi.

Accanto alla mutevolezza del sistema normativo, a fronte della rilevanza del tema energetico a livello nazionale e dell'ingente disponibilità di fondi pubblici, permane ancora l'assenza di un coordinamento centrale e di un monitoraggio effettivo da parte dello Stato, con una conseguente decentralizzazione eccessiva verso le Regioni e gli Enti locali. Esiste un “federalismo di regole” con differenze marcate nelle scelte operate a livello regionale e locale, anche in termini di competenze, di meccanismi decisionali e di livello di burocrazia nella fase di valutazione dei progetti per la realizzazione degli impianti (es. quantità e qualità della documentazione richiesta).

Dalla dimensione nazionale a quella centrale, le problematiche permangono. Le normative locali sono spesso incomplete o strutturalmente inadeguate, al punto da consentire operazioni palesemente poste in essere per aggirare i limiti e i divieti in essere. È il caso, ad esempio, dei cosiddetti “impianti spezzatino” oppure delle possibilità di installare parchi fotovoltaici su terreni a destinazione agricola (regolati soltanto con il Decreto legge 24 gennaio 2012, n. 1 – art. 65).

Inoltre, sono deficitarie di una definizione precisa delle effettive necessità energetiche locali e non prevedono meccanismi efficaci per la scelta delle fonti energetiche rinnovabili di

riferimento, rispetto alle specificità del territorio di produzione. Piuttosto, il principio guida sembra essere la redditività degli impianti, rispetto alla presenza degli incentivi pubblici disponibili.

Nel quadro delle regole, contribuiscono alla vulnerabilità delle FER ai rischi di infiltrazione criminale anche alcune problematiche intrinseche al sistema normativo e giudiziario nazionale; in particolare: l'assenza di certezza della pena e di sanzioni adeguate alla gravità delle condotte illecite perpetrate nell'ambito dei reati economico-ambientali, la mancanza di deterrenza delle sanzioni penali, la presenza di prescrizioni troppo brevi rispetto ai tempi investigativi e giudiziari e l'eccessiva lunghezza della giustizia. Si tratta di fattori che incrementano la debole capacità di deterrenza del tessuto normativo e che contribuiscono alla percezione di impunità di in quei soggetti disponibili a ricorrere a pratiche illecite.

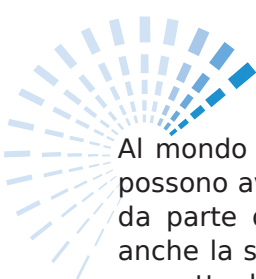
Resta, infine, una incertezza normativa su questioni che, nel prossimo futuro, avranno una rilevanza sempre maggiore e che potranno avere serie implicazioni anche criminali; ad esempio, non sono ben definiti gli obblighi e le modalità di smaltimento dei rifiuti a fine vita dell'impianto, il sistema delle garanzie sull'acquisto della strumentazione necessaria per la realizzazione degli impianti stessi

[criticità 3] sistema impresa

Se la dimensione istituzionale e normativa giocano un ruolo centrale nel creare punti di debolezza al mercato delle FER, anche quella aziendale presenta importanti elementi di attenzione. Il sistema imprenditoriale ha dimostrato, infatti, di non rigettare la corruzione e la frode, così come l'adozione di comportamenti non etici o scorretti, sia nell'ambito di forme diverse di concorrenza sleale (anche da parte di operatori internazionali) sia quali strumenti utili per sfruttare appieno le forme di sostegno pubblico disponibili.

Questo è avvenuto soprattutto da parte di quei soggetti imprenditoriali "improvvisati", la cui operatività si è incardinata sui meccanismi di sostegno pubblico, facilitati dalla mancanza di regole e criteri precisi per l'entrata nel mercato. La loro presenza sul mercato si sta traducendo in un ostacolo per la crescita delle imprese legali che spesso devono competere con condotte illecite e forti speculazioni.

Esiste anche, in aggiunta, una diffusa incapacità di molte aziende di seguire i cambiamenti repentini imposti dall'evoluzione del mercato delle FER e di effettuare scelte imprenditoriali in grado di riposizionare l'impresa, laddove necessario. In qualche caso, questo si sta traducendo in una maggiore disponibilità ad offrire spontaneamente o ad accettare una richiesta di corruzione.



Al mondo imprenditoriale che anima le FER vengono contestati anche altri atteggiamenti che possono avere implicazioni di tipo criminale. Tra questi, la mancanza di trasparenza soprattutto da parte di aziende che propongono tecnologie per il settore delle energie rinnovabili, ma anche la superficialità - o in taluni casi effettiva impreparazione - nell'analisi delle implicazioni progettuali, tecniche ed economico-finanziarie (anche in termini di redditività) che sottendono alla realizzazione, alla gestione e alla manutenzione di un impianto ad energia rinnovabile.

Vi è una scarsa attenzione per le questioni ambientali e per una sostenibilità reale ed efficace, malgrado i principi che dovrebbero sottendere a scelte cosiddette green.

A livello di gestione interna, le aziende continuano ad avere una conoscenza superficiale o una totale mancanza di consapevolezza dei profili di rischio che possono determinare il coinvolgimento dell'impresa in casi di corruzione, frode o abuso, posti in essere da dipendenti, collaboratori o soggetti esterni. Sono ampiamente sottostimate le conseguenze che potrebbero determinarsi sia sul piano giudiziario sia dal punto di vista della stessa sopravvivenza dell'azienda o della sua operatività sul mercato.

In termini operativi questo si riscontra nell'incapacità e nel disinteresse delle aziende verso il controllo della propria filiera che, solitamente nel settore delle FER, è particolarmente lunga, complessa ed articolata. La mancata adozione e/o valorizzazione degli adempimenti obbligatori per legge (es. 231/2001), così come delle certificazioni e dei codici di condotta, evidenzia come questi non sia percepiti quali strumenti di miglioramento e rafforzamento della gestione e delle procedure aziendali, anche in un'ottica di un aumento delle attività di monitoraggio, con la conseguente riduzione della permeabilità e della vulnerabilità a pratiche illecite.

[criticità 4] sistema associativo

Nella prospettiva del settore privato, elementi in grado di creare opportunità criminali sono ravvisabili anche nel sistema associativo che coinvolge e supporta le imprese attive nel mercato delle FER. In particolare, le associazioni di categoria svolgono un ruolo ancora troppo marginale nella promozione della legalità, tanto da non rappresentare un elemento di deterrenza per le aziende rispetto al ricorso alla corruzione o alla frode.

Sono insufficienti - spesso assenti - iniziative, attività e strumenti finalizzati a tutelare la trasparenza, la legalità e la concorrenza leale all'interno del settore di mercato rappresentato dall'associazione. Sono esigue anche le iniziative di in-formazione a supporto delle aziende, finalizzate anche all'adozione di strumenti operativi per la prevenzione del rischio di corruzione e frode. Ed infine non c'è un reale supporto alle imprese per il potenziamento ed il rafforzamento delle competenze tecnico-progettuali ed il miglioramento complessivo della qualità delle iniziative, specialmente nel caso di energie emergenti.

Il tutto inserito in un tessuto associativo che pare troppo frammentato, quindi parcellizzato nelle attività di lobbying e privo di una visione comune delle esigenze nazionali. Il rischio di una tutela di interessi troppo specifici, a discapito del bene collettivo e della salvaguardia del territorio, può tradursi in ulteriori opportunità di natura anche criminale.

[criticità 5] sistema criminale

La stessa presenza di un sistema criminale intrinseco al mercato delle fonti rinnovabili è già un fattore di vulnerabilità per l'ulteriore diffusione dell'illegalità.

Il fatto che non si tratti di episodi sporadici, ma riconducibili ad un apparato strutturato, composto da molteplici soggetti capaci di seguire le opportunità di profitto illecito, pone in maggiore evidenza il ruolo degli elementi che giocano un ruolo di primo piano nella composizione del sistema criminale stesso. In particolare:

- debolezza degli obblighi di certificazione preventiva, da parte di soggetti indipendenti, sia della redditività dell'impianto in base alle caratteristiche ambientali della zona in cui dovrà sorgere sia delle implicazioni in termini di impatto ambientale
- possibilità di cedere, senza particolari vincoli temporali, sia l'azienda beneficiaria di finanziamenti ed incentivi pubblici sia gli impianti. Come dimostrato anche dalla casistica giudiziaria, la vendita delle società o il trasferimento degli impianti da parte dei soggetti inizialmente titolari è effettuata dopo pochissimo tempo e rappresenta un passaggio chiave nel piano di speculazioni, anche criminali
- possibilità di aggirare le regole anche attraverso passaggi leciti, quale ad esempio la sottoscrizione di contratti preliminari per la vendita di terreni destinati alla realizzazione di impianti FER, mai realmente portati a conclusione. Un anticipo sul valore di vendita, spesso relativo a prezzi maggiorati rispetto al valore effettivo di mercato, viene comunque trasferito, permettendo così anche il riciclaggio dei proventi di altre attività illecite
- facilità di ricorso subappalto, in assenza di controlli reali sulla filiera
- facilità d'uso del denaro contante, con la conseguente elusione dei meccanismi di tracciabilità finanziaria
- facilità di evasione ed elusione fiscale, soprattutto in presenza delle cosiddette società estero-vestite

Dalla dimensione criminale propria delle FER a quella pre-esistente, che riguarda più diffusamente tutto il contesto nazionale e/o alcune specificità locali, il passaggio è inevitabilmente breve. Vi sono interdipendenze molto strette tra i due fenomeni criminali, che possono determinare una importante evoluzione delle opportunità di natura illegale, sempre nell'ambito delle fonti rinnovabili.



La stessa presenza del crimine organizzato proprio nelle aree geografiche di maggiore interesse per lo sviluppo delle fonti alternative, determina inevitabilmente delle criticità. Anche il ruolo della criminalità imprenditoriale e dei colletti bianchi non deve essere sottovalutato.

Ad esempio, si possono auto-originare problematiche di illegalità laddove le risorse pubbliche di sostegno alle FER sono destinate ad aree effettivamente depresse, che grazie agli stanziamenti pubblici potrebbero beneficiare di nuovi posti di lavoro e quindi ricchezza, sulle quali insiste però una forte presenza criminale o verso cui si indirizzano gli interessi della criminalità economica. I rischi diventano concreti nel momento in cui non intervengono meccanismi di controllo, capaci di prevenire e contrastare soprattutto la corruzione e la frode.

[criticità 6] sistema degli strumenti di indagine e repressione

La debolezza della risposta istituzionale, soprattutto a livello di contrasto e repressione, è un elemento di ulteriore facilitazione per la diffusione ed il ricorso a pratiche criminali. Attualmente, in ambito sia investigativo sia giudiziario vi sono delle mancanze che non consentono una risposta efficace ai rischi di corruzione e frode che interessano le FER. Contribuiscono, inoltre, alla debolezza dell'efficacia deterrente del modello di prevenzione in essere.

La problematica di maggiore rilevanza è rappresentata dalla debolezza dell'impianto normativo di riferimento e degli strumenti investigativi disponibili.

La casistica evidenzia come le indagini partano spesso da presunti atti illegittimi della PA, quale ad esempio il rilascio di autorizzazioni che non potevano essere concesse. A parte l'eventuale conferma di un possibile abuso d'ufficio, in tutti questi casi non è comunque possibile avviare ad esempio anche un procedimento per corruzione, reato che invece consentirebbe accertamenti più capillari, misure cautelari e strumenti processuali più pregnanti. I reati da cui originano le attività investigative nel settore delle FER sono per certi versi considerati meno gravi nell'ambito del diritto penale; in realtà, sono degli indicatori importanti di fattispecie più complesse. In assenza di un intervento normativo specifico, che introduca una formulazione diversa delle ipotesi di reato di partenza, il rischio è di continuare con una attività investigativa basata sulla sola analisi di atti, che non consente però di indagare i rapporti sostanziali, ad esempio tra pubblici funzionari e imprese. In questo senso, il D. Lgs 231/2001 rappresenta uno strumento di sicura rilevanza per quanto concerne la possibilità di indagare e sanzionare i soggetti economici, ad esempio in presenza di truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche (art. 640bis c.p.). Infatti, possono essere applicate sia le sanzioni economiche - che impattano più di quelle detentive a carico della persona - sia lo strumento delle cautele reali. Di contro, vi è invece un vuoto normativo correlato al fatto che, pur essendo

consentito il ricorso a queste soluzioni (incluso il sequestro dell'intero patrimonio) in presenza di reati a tendenza lucrativa, non è previsto invece per i reati inerenti il traffico illecito di rifiuti

Livello meso - ambito regionale e locale

[criticità 7] sistema delle procedure autorizzative

La dimensione più prettamente territoriale delle FER si contraddistingue per il rischio criminogeno delle attuali procedure di autorizzazione per la realizzazione di impianti finalizzati alla produzione di energia da fonti alternative.

Lo scenario di riferimento presenta una diffusa, talvolta palese, disattenzione verso le tempistiche previste dalla legge; elemento che nel contribuire a creare incertezza negli operatori, diventa un importante driver per l'innestarsi della corruzione.

Il ricorso alla semplificazione quale principio di riferimento, se teoricamente corretto, si sta accompagnando a diversi meccanismi distorsivi in fase applicativa.

Un forte elemento di criticità si riscontra nella mera traduzione della semplificazione in una forma di sussidiarietà. Gli Enti locali delegati dalle Regioni si sono ritrovati oberati di nuove competenze, ma incapaci di gestire le responsabilità e soprattutto le procedure, a causa di problemi legati sia alle risorse sia alle competenze disponibili. Dal punto di vista dei privati, poi, la semplificazione si realizza nell'affidare al soggetto proponente l'onere di reperire la documentazione necessaria presso i diversi soggetti decisori, laddove la procedura preveda appunto il coinvolgimento di più organi. Infine, la semplificazione è diventata anche un ostacolo alla possibilità di effettuare controlli – sia preventivi sia ex post – sui progetti presentati e sui soggetti proponenti. Le informazioni sono fornite unicamente dalla parte interessata e, da parte del soggetto pubblico valutatore, non viene effettuato nessun riscontro mediante verifiche su dati esterni.

L'assenza di un coordinamento nazionale, da cui discende la disomogeneità geografica delle regole (anche in merito ad aspetti cruciali, tra cui l'identificazione dei soggetti decisori, il livello di discrezionalità, i tempi e i modi delle decisioni e la disciplina dei possibili casi di conflitto di interessi), sta determinando una geografia dell'illegalità. Dove il sistema è più debole, frammentato e meno trasparente, è maggiore il livello di permeabilità del crimine, con particolare riguardo a pratiche corruttive e fraudolente.

Esistono, però, anche altre possibili forme di illegalità più subdole perché dissimulate nelle maglie della burocrazia e della discrezionalità; si concretizzano in procedure definibili "consuetudinarie", le cui criticità ricadono soprattutto sulle aziende e sul rispetto della regolarità delle decisioni prese.



In alcuni casi, ad esempio, le Convenzioni tra i Comuni e i soggetti proponenti contengono clausole equiparabili a delle “tangenti bianche”, che l’impresa è costretta a pagare se vuole portare a termine il proprio progetto e realizzare un impianto FER.

In altre situazioni, invece, si sono verificati veri e propri abusi delle concessioni esistenti in merito a terreni pubblici in quanto, al fine di aggirare i passaggi decisionali previsti dalle procedure (tra cui anche la valutazione di impatto ambientale), alcuni Comuni hanno acconsentito a che la stessa concessione fosse già di per se stessa comprensiva dell’autorizzazione alla realizzazione dell’impianto FER.

Tecnicamente, infine, la maggior parte delle procedure vigenti è inadeguata o incompleta soprattutto a causa:

- dell’assenza o insufficienza diffusa delle previsioni che regolamentano i requisiti - sia tecnici sia economico-finanziari - di cui devono essere in possesso i soggetti proponenti. Questo si traduce nell’assenza di meccanismi di selezione dei soggetti proponenti stessi e, quindi, nella mancanza di tutela verso quei soggetti economici realmente competenti e qualificati
- dell’assenza o insufficienza diffusa dei criteri di qualità che devono contraddistinguere i progetti che beneficiano del sostegno pubblico, al fine di garantire standard elevati delle iniziative finanziate. In alcuni casi, l’analisi della documentazione permette già di rilevare un approccio volutamente ambiguo da parte delle aziende o addirittura la consapevolezza di non poter mantenere quanto promesso
- della copertura di un orizzonte temporale limitato alla sola fase di autorizzazione e alla messa in funzione dell’impianto, senza criteri e regole per il monitoraggio, la manutenzione e soprattutto la fase di post-funzionamento dell’impianto stesso e, quindi, dello smaltimento dei rifiuti

[criticità 8] sistema delle verifiche

Nell’ambito del sistema di regole e procedure amministrative che disciplinano la realizzazione degli impianti FER, l’attuale sistema dei controlli e delle verifiche contribuisce alla creazione di opportunità criminali non permette una verifica ex ante ed ex post ed un monitoraggio effettivo degli interventi finanziati e/o realizzati.

Tra le cause principali, hanno un impatto decisivo le problematiche determinate dalla carenza di risorse (umane ed economiche), competenze e mezzi, da parte soprattutto degli Enti locali. Non secondaria, però, è la mancanza cronica di interesse ed attenzione verso la tutela delle risorse pubbliche, finalizzata alla prevenzione di forme di abuso, di appropriazione e di utilizzo indebito o illegale.

In maggior dettaglio, il sistema delle verifiche è condizionato dai seguenti elementi:

- assenza/debolezza dei sistemi preventivi di verifica sulla trasparenza degli acquisti e sul valore dei terreni - in relazione al valore di mercato - destinati alla realizzazione di opere ed infrastrutture per la produzione di energia da fonti alternative
- debolezza delle verifiche condotte ex ante sui soggetti, sul progetto presentato e sulla documentazione allegata, anche a causa delle difficoltà di operare riscontri puntuali, attraverso l'incrocio con fonti informative esterne
- insufficienza degli elementi necessari per verificare, in concreto, la sostenibilità dei progetti per i quali viene disposto il finanziamento
- mancanza di controlli regolari ex post e di un monitoraggio effettivo in fase di funzionamento degli impianti realizzati, con il rischio che non vengano rispettate le regole di operatività
- inadeguatezza degli strumenti e dei controlli per la tracciabilità del denaro, dei prodotti utilizzati per la realizzazione degli impianti e delle materie prime impiegate durante il loro funzionamento
- carenza strutturale nelle competenze, nell'expertise e nelle risorse assegnate sia alla magistratura sia alla Forze dell'ordine per la lotta ai reati correlati al mercato delle FER

Livello micro - ambito locale

[criticità 9] sistema degli stakeholders

In un'ottica di prevenzione del rischio di corruzione e frode, il coinvolgimento degli stakeholders, soprattutto in una dimensione locale, può attivare importanti meccanismi di controllo sociale che informalmente esercitano anche una forma di deterrenza.

Nelle FER, ma più in generale nella Green Economy, i cittadini e le associazioni civili non sono ancora diventati interlocutori privilegiati, non avendo un ruolo decisivo sui temi della legalità e della trasparenza e spesso non ricevono neppure informazioni precise e/o corrette. Sembra che, in taluni casi, vi siano persino strumentalizzazioni eccessive di singoli casi o situazioni, che finiscono per avviare forme di opposizione intransigente, togliendo spazio ed opportunità costruttive di confronto e dialogo.

Tra i fattori che stanno interferendo con la creazione di una opinione pubblica, attivamente coinvolta sulle questioni di interesse locale correlate alle FER, rilevano:

- diffusa perdita di fiducia nelle istituzioni, ma anche nel tessuto imprenditoriale e nella collettività, da parte dei cittadini
- scarsità di meccanismi per la conoscenza, da parte dei cittadini, dei costi pubblici di sostegno alle FER e delle ricadute positive che queste risorse dovrebbero determinare per la collettività



- assenza di meccanismi di coinvolgimento della collettività nella fase decisionale, in un'ottica di trasparenza, ma soprattutto di contemperamento degli interessi pubblico-privati
- frammentazione del tessuto associativo e della capacità di rappresentanza dei cittadini

[criticità 10] sistema del “ritorno locale dell’investimento” (LoRi)

La mancanza di un meccanismo e di strumenti per la valutazione del ritorno locale degli investimenti in materia di FER consente lo sfruttamento (ed il danneggiamento) delle risorse da parte degli investitori, senza adeguato corrispettivo per la sostenibilità dell'ambiente, delle comunità e del tessuto economico-sociale locale. Favorisce, poi, forme di malagestione e di pratiche illegali durante la fase decisoria, da parte di politici e funzionari senza scrupoli.

Nell'ambito delle energie rinnovabili, i fattori di vulnerabilità più rilevanti, che limitano o impediscono la definizione di un sistema LoRi, sono:

- asimmetria informativa/tecnica tra l'investitore e l'Ente locale che deve approvare o accettare l'impianto, con conseguenti rischi di discrepanza tra i risultati attesi o promessi e quelli conseguiti
- mancanza di strumenti di controllo sulla destinazione finale dei fondi e del loro effettivo impatto sui territori interessati dagli impianti
- mancanza di criteri di valutazione degli impianti, soprattutto in caso di concessione, per valutare le proposte più vantaggiose per il territorio
- progressivo impoverimento dei territori, con impatto sulla comunità locale e sull'ambiente

Questo aspetto, attualmente poco sviluppato, merita maggiori approfondimenti da parte della ricerca e maggiore attenzione da parte delle istituzioni pubbliche.

Lo scenario attuale. Il caso delle nuove FER a rischio criminale

Se, per certi versi, fotovoltaico ed eolico possono essere considerati il passato delle rinnovabili, le biomasse e l'efficientamento energetico degli edifici sono definibili come il futuro delle energie alternative. Anche in termini di opportunità criminali. Infatti, le criticità che hanno contraddistinto l'esperienza delle fonti solare ed eolica, sono sostanzialmente traslabili anche alle nuove energie, ma vanno ulteriormente integrate con alcuni elementi peculiari che contribuiscono a rendere ancora più complesso il quadro delle opportunità e dei rischi criminali. Le biomasse sono le FER attualmente più vulnerabili alla corruzione e alla frode perché, accanto ad una crescita costante, stanno registrando un aumento dei fondi pubblici disponibili per il loro sviluppo. L'efficientamento degli edifici – soprattutto pubblici – attraverso forme di riqualificazione energetica potranno diventare, invece, la nuova frontiera dell'illegalità nel sistema degli appalti.

Biomasse

Le biomasse¹³ stanno cominciando a svolgere un ruolo sempre più importante nella produzione energetica italiana. Nel 2011 la potenza degli impianti alimentati con le bioenergie ha raggiunto il 7% di quella relativa all'intero comparto delle rinnovabili (fonte: GSE – dati aggiornati al 31.12.2011). Negli ultimi cinque anni, la crescita è stata pressoché costante, sia come numero di impianti realizzati sia come potenza installata.

A fronte del crescente interesse verso questa tipologia di FER, vi sono già segnali evidenti di possibili criticità che rischiano di condizionarne l'evoluzione, favorendo anche l'illegalità. In particolare, rispetto alla situazione esistente, rilevano:

¹³ Come previsto dal D.Lgs 28/2011, per biomasse si intende “la frazione biodegradabile dei prodotti, rifiuti e residui di origine biologica provenienti dall'agricoltura (comprendente sostanze vegetali e animali), dalla silvicoltura e dalle industrie connesse, comprese la pesca e l'acquacoltura, nonché la parte biodegradabile dei rifiuti industriali e urbani”. Come sottolineato dal GSE, questa definizione comprende molteplici tipologie di materiali, con diverso potere calorifero; gli impianti, poi, si differenziano per tipologia di biomassa, tecnologia e produzione (solo energia elettrica, combinata con produzione di calore, solo energia termica).



- la mancanza/superficialità della conoscenza degli aspetti tecnici e di expertise, sia tra politici ed amministratori locali sia tra gli stessi soggetti proponenti, in quanto può portare a forzature nelle decisioni
- la previsione, da parte del quadro normativo vigente, di iter autorizzativi differenti a seconda del soggetto proponente, perché sta comportando la nascita di inutili società di comodo, il cui unico scopo è offrire i requisiti migliori, ma solo a livello formale
- la lunghezza dei tempi necessari ad ottenere le autorizzazioni perché diventano volani per la diffusione di pratiche corruttive trasversali al contesto istituzionale e a quello imprenditoriale
- la validità sul lungo periodo delle autorizzazioni, pur in assenza dell'effettiva realizzazione dell'impianto, unitamente a casi di eccesso autorizzativo, in quanto tolgono opportunità ad eventuali altri interventi, anche più seri ed articolati, che non trovano finanziatori disponibili e che rischiano di dover accettare il sostegno di soggetti non sempre affidabili
- la scarsa attenzione verso la definizione ed il rispetto di criteri per la selezione dei soggetti realizzanti (in termini di referenze, struttura, garanzie) perché, soprattutto in presenza di subappalti (di frequente anche fino al 3°-4° livello), determina opportunità di infiltrazione criminale e di indebolimento delle filiere
- l'assenza sia di criteri affidabili per effettuare una analisi di bilancio ambientale seria e precisa sia di buone pratiche per confrontare tra loro le diverse proposte di progetto, in quanto condiziona e limita la possibilità di valutazione, monitoraggio e controllo
- l'aleatorietà delle filiere di fornitura, che in alcuni casi sono solamente teoriche oppure non sono concrete e stabili, perché sta determinando opportunità di pratiche illegali nella fase di raccolta, selezione e trattamento dei materiali utilizzati negli impianti a biomasse. Non sembra esserci, poi, sufficiente attenzione per la promozione e la tutela di filiere di approvvigionamento locali, finalizzate ad evitare il ricorso alle importazioni e, quindi, possibili danni all'intero sistema
- il "fallimento" delle filiere di fornitura che in alcuni casi, ha portato persino al blocco degli impianti costruiti ed alla perdita degli eventuali vantaggi delle collettività, o alla necessità di riconversione dell'impianto
- la diffusione dei casi di progettazione di impianti capaci di utilizzare diversi combustibili e quindi di consentire eventuali conversioni di impiego, perché sta diventando strumentale a forme di imbrogli premeditati
- la presenza di una informazione non corretta oppure distorta, perché confonde la popolazione e facilita la strumentalizzazione dei fatti e/o delle persone a vantaggio di parti economiche o politiche

I principali rischi che attualmente ricorrono nel settore delle biomasse e che possono determinare una degenerazione in forme di criminalità o illegalità, includono:

- l'assenza di una programmazione attenta e di forme effettive di controllo e monitoraggio possono diventare la causa di uno spreco considerevole di denaro pubblico
- la possibilità di una difformità tra il soggetto che presenta il progetto ed il soggetto che poi realizza l'impianto può finire per alimentare un commercio delle autorizzazioni e, più in generale, può rendere difficoltoso – se non impossibile – il controllo effettivo delle credenziali di tutti gli operatori coinvolti
- l'eventualità, per ragioni contingenti (costi e disponibilità del combustibile), di dover convertire gli impianti che bruciano biomasse solide, potrebbe aprire la strada alla combustione dei rifiuti in sostituzione di altri materiali. In assenza di regole precise e controlli capillari, aumenterebbero esponenzialmente i rischi di infiltrazione della criminalità economico-organizzata

All'interno delle biomasse, un caso rappresentativo della vulnerabilità del settore è rappresentato dalle biomasse legnose, i cui punti di debolezza hanno una forte componente criminogena. In particolare:

- la filiera foresta-legno viene considerata una filiera povera ed è quindi incapace di attirare l'attenzione e gli interessi della classe politica, con la conseguenza inevitabile che i problemi sono sconosciuti ed ignorati
- l'assenza di dati, o comunque la difficoltà di raccolta di informazioni attendibili sulla componente legnosa che alimenta le centrali a biomasse, può contribuire ad aumentare il rischio di utilizzo di rifiuti illegali
- gli incentivi rendono più conveniente la produzione di energia elettrica dal legno, ma si sta verificando un circolo vizioso per cui non vengono utilizzati solo i residui, ma anche il legno di qualità, con un danno per l'ambiente ed un impatto significativo sulla produzione di pannelli/truciolati che devono confrontarsi con una crescente carenza di materia prima legno di scarto
- a livello montano, invece, gli incentivi per l'utilizzo del metano (IVA al 4%) hanno reso meno conveniente l'utilizzo del legno a fini energetici, comportando meno investimenti nel legno e la perdita di posti di lavoro
- la mancanza di controlli determina opportunità significative per l'impiego di manodopera clandestina o per il ricorso a lavoratori in nero in presenza di lavori di taglio boschivo, al Nord, come al Centro e al Sud. Oltre alle implicazioni in termini di legalità, il ricorso a lavoro non qualificato genera danni al patrimonio boschivo stesso, riducendone anche il valore economico. Vi è evidenza poi, soprattutto nelle regioni meridionali, di casi di gare d'appalto truccate, nell'ambito dell'assegnazione dei lotti boschivi da tagliare.



Riqualificazione energetica degli edifici

Nell'ambito della riqualificazione energetica degli edifici, le maggiori opportunità per il diffondersi di pratiche criminali riguarda gli immobili di proprietà pubblica o ad esclusivo uso pubblico. Scuole e Università, centri sportivi, ospedali, caserme, palazzi che ospitano le sedi delle istituzioni, ma anche edifici di interesse storico-architettonico, sono alcuni esempi della molteplicità e della numerosità degli stabili componenti l'edilizia pubblica che, nel prossimo futuro, subiranno un processo di efficientamento e razionalizzazione dei consumi di energia. Il Ministero dell'Ambiente ha stanziato, per il solo 2011, risorse complessive per 3.500.000 euro.

È intuibile come, nell'ottica del crimine organizzato, si possa trattare di un settore con un'elevata attrattiva, perché consente non solo un profitto immediato e "pulito" garantito dai finanziamenti pubblici, ma anche una ulteriore opportunità di consolidamento della presenza a livello territoriale (es. creazione di nuovi posti di lavoro e di consenso sociale), di rafforzamento delle attività imprenditoriali controllate dai gruppi (es. coinvolgimento delle proprie imprese legali, gestite da prestanomi) e di massimizzazione degli interessi (es. riciclaggio di denaro sporco).

Le stesse finalità, anche se con un ruolo più decisivo della componente economica, potrebbero diventare il movente per la criminalità di tipo imprenditoriale e per i colletti che ne gestiscono l'operatività, cercando di aumentare la parvenza di legalità e dissimulare le finalità e le azioni illecite. La numerosità dei bandi e la relativa difficoltà di gestione, le specificità dei territori sui quali andranno ad insistere i bandi stessi, la debolezza delle procedure in chiave anti-crimine, la mancanza (o l'inadeguatezza) di competenze, meccanismi e strumenti a supporto di una più efficace attività di verifica e valutazione dei soggetti e delle relative proposte, sono solo alcuni dei fattori – di per se stessi non nuovi – che rischiano di generare opportunità criminali.

Lo scenario futuro. L'impatto e le possibili conseguenze a breve-medio termine

Il sistema delle criticità e delle opportunità criminali che sta emergendo nitidamente nell'ambito del mercato delle energie rinnovabili, rischia di determinare uno scenario che, sul breve-medio termine, potrebbe caratterizzarsi per dinamiche e problematiche di elevata serietà. Se dovesse perdurare, sia a livello pubblico sia nel privato, la mancanza di contromisure, strumenti ed iniziative realmente idonee a contrastare il rischio di corruzione e frode, ma anche di un generale radicamento dell'illegalità e del malaffare, verrebbero a determinarsi, in particolare:

- una crescente perdita di scopo e di efficacia dei fondi, sia europei sia nazionali, stanziati per la sostenibilità energetica e lo sviluppo economico (soprattutto locale), dal momento che tali risorse rischierebbero di finire per sostenere soggetti ed attività criminali. Ancor di più se si considera che, nell'ambito della programmazione 2007-2013, sono ancora disponibili ingenti somme di denaro destinate al settore dell'energia, soprattutto per le Regioni dell'Obiettivo Convergenza, dove però si registra una maggiore lentezza nell'attuazione delle iniziative. Come sottolineato dalla Corte dei Conti, deve essere evitato il rischio di una corsa finale sia all'assegnazione sia all'accaparramento dei fondi, in quanto potrebbe determinare anche il finanziamento di interventi non efficaci, incisivi e di concreto impatto
- un aumento ed una più capillare diffusione della corruzione e della frode, così come di altri reati connessi (es. duplicazione e falsificazione documentale) sia di natura economico-finanziaria (es. riciclaggio di denaro sporco, evasione fiscale, usura, reati societari), ma anche contro le persone (es. estorsione, minacce e lesioni)
- un progressivo e rapido effetto di *displacement* criminale che, seguendo le nuove scelte inerenti lo stanziamento delle risorse istituzionali ed i flussi di denaro privato in ambito energetico, attiverà nuovi interessi e pratiche illegali, con un conseguente potenziale "condizionamento criminale" di tutto il settore delle energie rinnovabili (es. biomasse, riqualificazione energetica soprattutto degli edifici pubblici o ad uso pubblico)
- con riferimento alle attività economiche che riguardano l'ambiente, una crescente interdipendenza tra le fattispecie illegali che contraddistinguono le FER e gli interessi criminali che stanno emergendo in settori correlati, anch'essi caratterizzati da significativi flussi di denaro e controlli spesso insufficienti (es. bonifiche ambientali)
- un incremento significativo del ruolo della criminalità eco-finanziaria, soprattutto in una dimensione transnazionale. Potranno determinarsi le condizioni per un aumento del numero e del valore dei flussi di denaro sporco, generati dalle FER così come da altri reati, verso Paesi off-shore, nell'ambito di schemi di riciclaggio, sempre più complessi



- il coinvolgimento di un numero crescente di soggetti, sia criminali di professione sia soprattutto insospettabili, capaci di ottenere (sottrarre) i finanziamenti disponibili e alterare le regole della competizione libera e leale, danneggiando il tessuto delle piccole e medie aziende che operano nel mercato delle FER
- una (ulteriore) occasione di mancate entrate per lo Stato dovuta ad esempio, oltretutto alla corruzione, anche all'evasione fiscale, al lavoro nero e alla fuga all'estero dei capitali derivanti dalla gestione degli impianti e dell'energia prodotta
- una perdurante sfiducia, soprattutto del mondo imprenditoriale, rispetto alla possibilità di superare il meccanismo degli incentivi pubblici nel mercato delle rinnovabili, per avviare un nuovo modello economico, basato ad esempio su un maggiore sostegno da parte del mondo bancario e creditizio e su forme di tassazione capaci di valorizzare le eccellenze e promuovere il sistema-Paese. La conseguenza più probabile sarebbe un allontanamento delle imprese dalle FER, con un impatto immediato sulla sopravvivenza del settore stesso
- un crescente e diffuso scetticismo tra gli investitori, sia nazionali sia internazionali, rispetto alla reale capacità e possibilità della Green Economy italiana di intraprendere un percorso di evoluzione e crescita finalizzato alla creazione di un modello industriale sano e stabile, così come di filiere tecnologicamente avanzate, in grado di fare innovazione nei settori chiave della nuova economia
- un sempre più irrisorio Ritorno Economico e Sociale dell'Investimento (LoRI), soprattutto a livello locale, con un danno crescente per l'occupazione e lo sviluppo delle aree cosiddette depresse, dove maggiore potrebbe essere la possibilità di investire proficuamente nelle energie rinnovabili, in considerazione delle caratteristiche ambientali
- un aumento drastico dei rischi per l'ambiente e le persone, in termini di inquinamento del suolo, dell'acqua e dell'aria, così come dei costi necessari per la bonifica dei territori e per lo smaltimento dei rifiuti e delle sostanze, anche tossico-nocive. Attività nell'ambito delle quali esiste già l'evidenza di forti interessi ed infiltrazioni criminali

I RISCHI DI CORRUZIONE E FRODE NELLA LOGISTICA E MOBILITÀ SOSTENIBILE

Executive summary

Nell'ambito della Green Economy, la movimentazione di merci e persone rappresenta una delle sfide prioritarie in termini di incremento della sostenibilità ambientale in quanto sia la logistica sia la mobilità sono tra le attività che più contribuiscono all'inquinamento dell'aria, soprattutto a causa del ruolo ancora prevalente del trasporto su gomma.

Sono anche strategici per la sostenibilità economica e sociale, perché da un lato sono funzionali allo sviluppo dei mercati e alla concorrenza (internazionale) delle imprese e, dall'altro, impattano sensibilmente sulla qualità della vita degli individui.

Come stabilito dalle agende programmatiche dei singoli Stati e dell'Unione Europea, per diventare sostenibili, questi settori necessitano ancora di interventi strutturali importanti e di stanziamenti ingenti; è indispensabile, inoltre, la realizzazione di infrastrutture e opere correlate che permettano la creazione di sistemi multimodali efficienti dal punto di vista energetico ed in grado di connettere le aree urbane e quelle extraurbane, a livello locale, nazionale e macro-regionale, rispondendo alle esigenze diverse e complesse dei cittadini e delle aziende, tutelando l'ambiente e le risorse naturali.

Allo stato attuale, quindi, né la logistica né la mobilità possono essere considerati fattivamente sostenibili, malgrado i cambiamenti attuati e i risultati raggiunti negli ultimi anni.

Nella pratica quotidiana, più che con le esigenze dettate dalla sostenibilità, entrambi i settori si devono confrontare soprattutto con problematiche di ordine economico-finanziario, correlate alle difficoltà poste dai mercati e in particolare dalla crisi, nonché con i nuovi assetti della competizione locale, sovra-regionale e globale.

Elementi che non incidono solo sugli assetti e le dinamiche interni, ma anche sulla tipologia e sul livello di incidenza dei rischi criminali che avvolgono la logistica e la mobilità.

In prospettiva criminologica, infatti, la sostenibilità non è, al momento, un fattore primario di opportunità illecite perché la disponibilità di fondi pubblici è limitata ma, soprattutto, mancano sistemi di elargizione a bassa selezione (es. incentivi). La coesistenza di questi elementi ha impedito la nascita di nuovi ed estesi fenomeni corruttivi e fraudolenti, registrati al contrario nel settore delle energie rinnovabili.

Di contro, però, permangono importanti rischi criminali, già profondamente connaturati a questi settori economici, aggravati dalla crisi economica e suscettibili non solo di condizionarne la crescita, ma anche di vincolarne l'evoluzione in chiave sostenibile.



LOGISTICA

Le dinamiche competitive stringenti imposte dal mercato globale, unite alla visione stessa della logistica come balzello più che come risorsa, rappresentano le principali cause delle derive criminali che consistono sia in irregolarità diffuse che compongono una vasta area grigia di illegalità sia in pratiche di natura criminale.

Fenomeni di dumping sociale, sfruttamento del lavoro nero e di manodopera clandestina, violazioni della normativa a tutela della sicurezza sul lavoro, atti di concorrenza sleale attuati attraverso cartelli di imprese e accordi sui prezzi da praticare per orientare gli appalti, si intrecciano con gli interessi del crimine organizzato che, da tempo, è attivo soprattutto nella logistica di basso livello.

L'infiltrazione in questo settore permette, infatti, non solo di generare profitti attraverso attività apparentemente lecite, ma anche di riciclare il denaro sporco e di creare efficienti sinergie con le attività di traffico (es. droga, armi, TLE...) e le attività già intraprese in altri settori-chiave dell'economia mafiosa, quali le costruzioni, il movimento terra e la realizzazione di lavori edili collegati ad appalti nel settore pubblico.

MOBILITÀ

Il settore della mobilità è fortemente condizionato dall'esistenza di un duplice monopolio, naturale ed industriale. Infatti, da un lato il servizio di trasporto è gestito in ambito pubblico, seppure attraverso forme e livelli diversi di privatizzazione, mentre dall'altro la fornitura degli automezzi è affidata ad un numero esiguo di aziende specializzate.

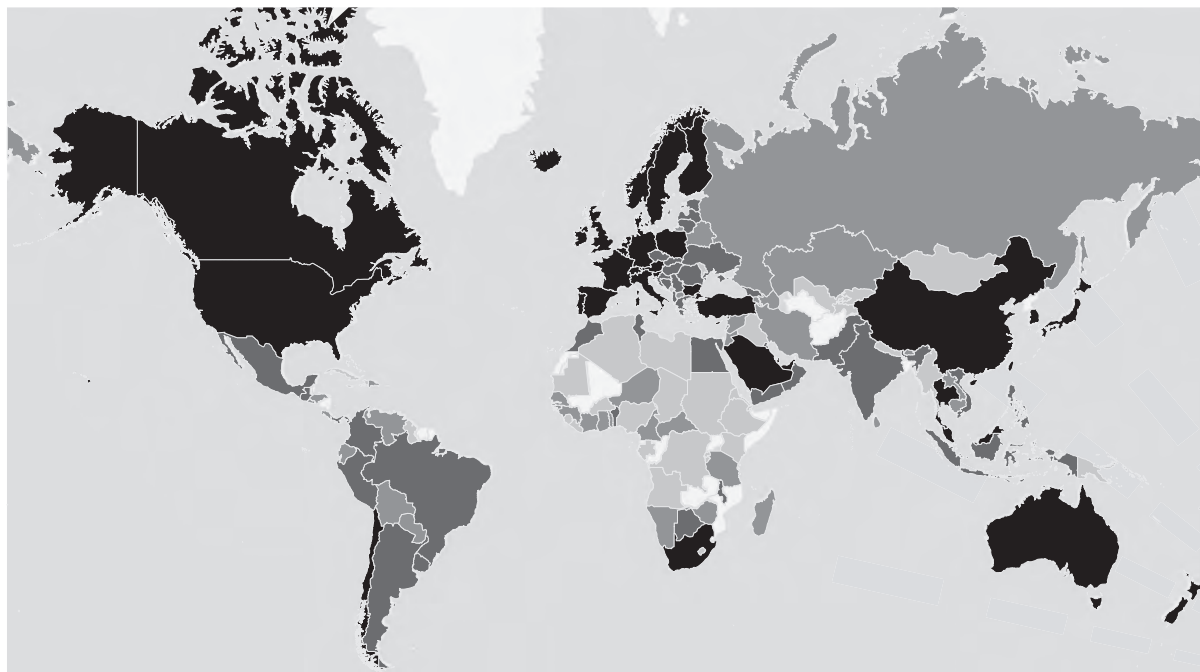
Proprio la centralità del ruolo, delle scelte e dell'iniziativa pubblica rappresenta il maggior driver di rischio criminale di questo settore perché limita e condiziona l'iniziativa privata, aprendo a forme di illegalità alimentate spesso dalla commistione/conflitto di interessi, dalla disponibilità dei politici e degli amministratori locali a ricevere denaro (o benefici di altra natura) per tutelare interessi individuali o di piccoli gruppi, orientando o manovrando di conseguenza anche l'attività istituzionale e imprenditoriale.

In questo senso, la corruzione riveste un ruolo centrale tra le fattispecie più diffuse e il rischio criminale è ancora ben radicato dentro la logica tradizionale del personalismo, del nepotismo, degli sprechi di denaro pubblico e di mala-gestione di aziende pubbliche, in una cornice di controlli inesistenti o comunque deboli, incapaci di prevenire e sanzionare. In alcune aree del Paese, poi, esiste una correlazione diretta tra criminalità organizzata ed aziende municipalizzate. L'infiltrazione o il protettorato dei gruppi attivi sul territorio rappresenta un passaggio fondamentale per il crimine organizzato per potersi inserire in settori nuovi oppure facilitare il controllo di settori già coperti. I trasporti pubblici, assieme alla raccolta differenziata ed alla gestione dei rifiuti, sono tra i settori amministrativi più esposti

INFRASTRUTTURE E GRANDI OPERE

Rappresenta l'ambito più funzionale e strategico per la sostenibilità, in cui risulta essere più radicato il rischio di corruzione e di frode, così come di numerose altre pratiche criminali e di forme diversificate di abuso e malagestione, in un consolidato sodalizio pubblico-privato.

Il macro-fenomeno di riferimento è quello dell'illegalità nel sistema degli appalti pubblici che, in Italia, ha una connotazione ormai endemica. Nel breve-medio termine, le opportunità criminali saranno legate in particolare ai fondi di provenienza comunitaria e, nello specifico, alle situazioni in cui l'allocazione e la spendita delle risorse saranno contingentate da scadenze imminenti



LPI score



1.00–2.41



2.42–2.89



2.89–3.39



3.42–5.00



No data

1 is the lowest score; 5 is the highest score.

1. Logistica, mobilità e sostenibilità: il contesto di riferimento

Nell'ambito della Green Economy, una maggiore sostenibilità nella logistica delle merci e nella mobilità delle persone viene considerata prioritaria per ridurre l'impatto ambientale ed il consistente consumo delle risorse naturali, ma anche i costi ed i tempi correlati al trasporto, nonché per migliorare la qualità della vita delle persone e promuovere una maggiore equità socio-economica.

In termini di tutela dell'ambiente, la movimentazione di beni e individui è uno dei settori economici che, a causa soprattutto del continuo aumento dei volumi di attività su scala locale, nazionale ed internazionale, rappresenta una fonte primaria di inquinamento atmosferico ed acustico e si contraddistingue sia per un elevato fabbisogno energetico persistente sia per una perdurante dipendenza dal petrolio. Un'analisi della possibile evoluzione futura di questi problemi a politiche invariate, svolta dalla Commissione Europea, ha indicato che la quota di emissioni di CO₂ provenienti dai trasporti continuerebbe ad aumentare fino a raggiungere il 50% del totale delle emissioni entro il 2050. I prodotti petroliferi continuerebbero a rappresentare l'89% del fabbisogno del settore dei trasporti dell'UE nel 2050. La congestione, infine, continuerebbe ad essere un grave problema per la società [Commissione Europea, Sintesi della valutazione d'impatto. Documento di accompagnamento al Libro bianco, Tabella di marcia verso uno spazio unico europeo dei trasporti - Per una politica dei trasporti competitiva e sostenibile, marzo 2011].

Allo stato attuale, quindi, nonostante i cambiamenti registrati negli ultimi decenni, la logistica e la mobilità non possono ancora essere definiti sostenibili.

Per fronteggiare le sfide poste da una economia dei trasporti più verde, tutte le agende istituzionali, comunitarie e nazionali, sono orientate verso obiettivi di maggiore efficienza per consentire una più efficace tutela ambientale. Sono improntate, in particolare, alla decarbonizzazione ed alla riduzione drastica delle emissioni di gas serra, al rafforzamento dell'efficienza energetica dei trasporti, allo sviluppo tecnologico dei veicoli e dei sistemi di gestione del traffico, incluso il potenziamento delle infrastrutture [Commissione Europea, Libro bianco, Tabella di marcia verso uno spazio unico europeo dei trasporti - Per una politica dei trasporti competitiva e sostenibile, marzo 2011].

Esistono, però, degli ostacoli rilevanti al fattivo raggiungimento di questi obiettivi, determinati soprattutto dalla difficoltà di attuare cambiamenti concreti, suscettibili di modificare radicalmente l'assetto e le dinamiche attuali del mercato dei trasporti, come richiesto invece da un approccio sostenibile.



Si tratta, infatti, di settori economici vitali per l'economia (nell'Unione europea il settore dei trasporti impiega direttamente circa dieci milioni di persone e contribuisce al PIL per il 5% circa), ma estremamente articolati e refrattari al mutamento, spesso inseriti in complesse logiche sia pubbliche sia private.

Negli ultimi venti anni si sono dimostrati impermeabili ad innovazioni tecnologiche strutturali e talvolta lenti anche nel recepimento di innovazioni tecnologiche di base ma, di contro, marcatamente vulnerabili alle fluttuazioni economiche locali e globali. Il tutto all'interno di una cornice di regole non sempre in grado di assicurare stabilità, promuovere il cambiamento e garantire/tutelare la competizione leale.

In uno scenario di sostenibilità, la logistica e la mobilità si collocano quindi come ambiti dove le necessità di intervento sono impellenti, ma dove le risposte restano parziali, frammentate e ancora inefficaci. Coesistono, senza però un livello di cooperazione tangibile, una dimensione politico/istituzionale che auspica una svolta sostenibile ed una dimensione economico/aziendale che non riesce ad adottare una visione prospettica ed un approccio progettuale perché troppo condizionata dalla situazione esistente e dalle problematiche intrinseche al mercato.

Trasversale alle difficoltà che contraddistinguono il trasporto di merci e persone è il ruolo da un lato delle infrastrutture e delle grandi opere e, dall'altro, della ricerca scientifica e tecnologica.

Nel primo caso, la presenza di reti multimodali di smistamento e gestione è imprescindibile per il potenziamento della sostenibilità nei trasporti, ma si accompagna a problematiche complesse di natura economico-finanziaria, ma spesso anche sociale ed ambientale. È emblematico il caso NO Tav in Italia, forma più conosciuta dei molteplici casi ascrivibili alla cosiddetta sindrome Nimby.

Nel secondo caso, la ricerca scientifica e tecnologica è centrale per promuovere una innovazione sostenibile. Carburanti più puliti ed efficienti, motori a metano o ibridi, materiali altamente riciclabili o recuperabili, più leggeri e facili da smaltire, sostituzione rapida dei veicoli più vecchi ed inquinanti con veicoli ad emissione zero, sono alcune delle priorità fissate dal Protocollo di Kyoto su cui si stanno concentrando gli investimenti che si presentano però come particolarmente consistenti in termini di risorse da allocare, ma ancora aleatori rispetto ai risultati effettivamente raggiungibili ed implementabili su vasta scala.

In sintesi, nella logistica e nella mobilità più che in altri ambiti, la spinta verso la sostenibilità richiede una elevata disponibilità di denaro, soprattutto pubblico, per operare quei cambiamenti necessari a più livelli, sia sull'immediato sia sul più lungo periodo.

A livello **italiano** la situazione si presenta con alcune peculiarità di interesse.

Nell'ambito della **mobilità**, il trasporto su gomma è ancora preponderante rispetto alle altre possibili alternative. Nelle aree urbane, poi, il ricorso dei cittadini al trasporto privato prevale ancora nettamente sull'uso del servizio pubblico e registra una crescita costante, nonostante da tempo le istituzioni nazionali e locali si stiano attivando per potenziare l'offerta pubblica, la messa in circolazione di veicoli a basso impatto ambientale, i sistemi di mobilità alternativi quali la bicicletta, la razionalizzazione dei processi di distribuzione delle merci in ambito urbano, la promozione di servizi di trasporto flessibile e la diffusione del servizio di car sharing [Ministero dell'Ambiente – mobilità sostenibile nelle aree urbane].

Con riferimento alla **logistica**, di recente la Banca Mondiale ha collocato l'Italia al 24mo posto su una scala internazionale di 155 Paesi [Banca Mondiale, Logistic Performance Index 2012], mentre la Direttiva del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti recante "Indirizzi generali sull'attività amministrativa e sulla gestione per il 2012", ha confermato la riforma del settore come una priorità indispensabile per limitare "le diseconomie prodotte dall'assenza di un'offerta infrastrutturale e di una gestione efficiente ed efficace". Diseconomia che determinerebbero "un danno per il Paese di circa 50-60 miliardi di euro, con una perdita di oltre 3 punti di PIL, il trasferimento ad operatori esteri di attività ad alto valore aggiunto, minori possibilità lavorative, con circa 400.000 occupati, mentre un sistema competitivo potrebbe coinvolgere oltre 2 milioni di unità".

In particolare, la logistica italiana risentirebbe di problematiche correlate soprattutto al costo dell'ultimo miglio, alla sempre più scarsa utilizzazione dell'offerta ferroviaria (rispetto alla forte crescita del trasporto su gomma), all'assenza di un'organizzazione efficiente della distribuzione delle merci in ambito urbano, alla forte incidenza dei costi per la movimentazione in ambito portuale, alla carenza di interazioni tra porto e retro porto ed alla saturazione dei transiti alpini. Manca un approccio multimodale, capace di promuovere soluzioni integrate e più sostenibili.

Il nodo delle **infrastrutture**, poi, continua a rappresentare un problema nevralgico perché la loro assenza e/o la loro inadeguatezza rispetto alle necessità del settore rende ancora più complesso un cambiamento strutturale e l'attuazione di iniziative mirate [Ministero dell'Ambiente e del Territorio, Environmental Action Strategy for Sustainable Development in Italy].



2. Corruzione, frode e illegalità: principali rischi e dinamiche criminali

Diversamente da altri settori portanti della Green Economy (*in primis* le energie rinnovabili), nella logistica e nella mobilità l'esistenza del rischio di corruzione, di frode e più in generale di pratiche illegali, non è direttamente imputabile al fattore sostenibilità, che ancora non ha permeato concretamente questi ambiti economici, innescandone un reale processo di cambiamento.

Il nodo cruciale della mancata evoluzione verde della logistica e della mobilità, che sta frenando anche la diffusione di nuovi interessi e speculazioni di tipo criminale, è rappresentato da un lato dalla limitata disponibilità di risorse pubbliche e, dall'altro, dall'assenza di meccanismi di elargizione a bassa selezione, che ha caratterizzato invece altri settori strategici della Green Economy. È emblematico il caso del sistema degli incentivi per la realizzazione di impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili.

In maggior dettaglio, l'esiguità del denaro pubblico disponibile, unita alla possibilità di accedervi solo attraverso complessi e/o lunghi meccanismi di assegnazione, sono diventati un deterrente per la criminalità economico-organizzata, che non ha trovato nuove opportunità da sfruttare per ottenere guadagni e/o altri vantaggi. In termini di mera analisi costi-benefici, infatti, le prospettive di profitto non sono ancora tali da giustificare l'impegno e gli sforzi necessari, anche a fronte dei rischi inevitabilmente connessi alle iniziative di tipo criminale.

Nello scenario attuale, quindi, la sostenibilità – e più precisamente le risorse pubbliche allocate per lo sviluppo sostenibile della logistica e della mobilità – non rappresenta un driver rilevante di rischio criminale. Di contro, le opportunità, le pratiche e le dinamiche di illegalità esistenti sono ancora strettamente correlate all'assetto consolidato dei mercati ed alle problematiche interne che li contraddistinguono.

In questa prospettiva, esistono differenze rilevanti tra la logistica delle merci e la mobilità delle persone. Comune ad entrambi è, invece, la questione dei rischi di pratiche illegali nella realizzazione di infrastrutture e grandi opere.

Logistica

La movimentazione di beni (es. materie prime, semilavorati, prodotti finiti ...) all'interno di una rete logistica rappresenta un'attività cardine al servizio delle aziende e del consumatore finale. Al di fuori dell'ambito industriale, la logistica civile, nelle sue diverse declinazioni, è strumentale anche al settore pubblico, così come alla realizzazione di sistemi ed iniziative complesse.

In termini economici, la logistica è una componente fondamentale del PIL e nei Paesi industrializzati arriva a rappresentarne tra il 10% e il 20%. È funzionale alla crescita e allo sviluppo perché sostiene il vantaggio competitivo dell'aziende, aumentando la loro operatività e capacità di raccogliere le sfide poste dai mercati internazionali.

Proprio a causa delle sue finalità, la logistica è un ambito composito, dove si muovono numerosi attori economici, di natura e dimensioni anche molto diverse tra loro, che forniscono servizi sia di base sia avanzati, sempre più spesso coadiuvati dalle nuove tecnologie di informazione e comunicazione che hanno notevolmente ridisegnato le modalità operative.

Negli ultimi anni, poi, anche la logistica, come la maggior parte dei segmenti economici, ha dovuto adattarsi alle richieste ed alle esigenze di una economia globale, alle problematiche correlate alla crisi dei Paesi industrializzati e alle sfide poste dai mercati emergenti, ai volumi di traffico e alle nuove direttrici generati dalla crescente delocalizzazione produttiva, arrivando a diversificarsi su base locale, regionale e mondiale.

Nonostante la sua rilevanza ed essenzialità, però, i servizi logistici vengono ancora largamente percepiti come un costo e non come un valore aggiunto, capace di contribuire ad una maggiore efficienza dell'azienda, creare utilità per il prodotto e rispondere alle aspettative del cliente finale determinando così una maggiore fidelizzazione. L'approccio più diffuso privilegia, quindi, l'offerta al massimo ribasso, spesso a discapito della qualità del servizio e di frequente anche del rispetto delle regole sulla concorrenza leale e della normativa sulla sicurezza e sulla tutela dei lavoratori.

Il nuovo assetto del mercato, con le sue esigenze, dinamiche e pressioni, unito alla visione stessa della logistica come balzello più che come risorsa, rappresentano quindi le principali cause delle derive patologiche che affliggono in modo determinante questo settore.

Lo scenario criminologico attuale che circonda la logistica si compone di situazioni diverse che coesistono:



- un'ampia zona grigia di irregolarità diffuse e pratiche illegali che si collocano al limite della violazione di legge e permeano sensibilmente il tessuto economico-imprenditoriale
- una elevata presenza criminale che, soprattutto in alcune aree del Paese, sta controllando sia gli operatori sia le attività economiche e il giro di affari collegato

Nel primo caso rientrano condotte che violano in particolare le norme a tutela del lavoro e della sicurezza dei lavoratori, ma anche della concorrenza leale tra le imprese.

Nel secondo caso, pervasiva e condizionante è la massiva infiltrazione del crimine organizzato, che ha identificato nella logistica un ambito dell'economia lecita facile da manipolare e controllare, che consente il riciclaggio del denaro sporco e, al contempo, la massimizzazione delle proprie attività criminali prevalenti. Le aziende infiltrate o gestite dalla criminalità organizzata, infatti, operano sia come normali attori di mercato sia come vettori per i traffici illeciti. A titolo esemplificativo, sono innumerevoli i casi di sequestri di veicoli commerciali in forza ad aziende di servizi logistici, equipaggiati con un doppio fondo adibito al trasporto di cocaina o di altre sostanze stupefacenti, così come di armi.

Le indagini giudiziarie condotte negli ultimi anni hanno portato alla luce una fitta rete di interessi che, attraverso passaggi apparentemente legali (es. costituzione, acquisizione o fusioni di società, acquisto di quote, vincita di appalti per la fornitura di servizi ...), ma anche il ricorso a metodi di stampo mafioso (es. atti intimidatori, minacce, uso della violenza ...), hanno permesso di ottenere profitti ingenti, utilizzati in qualche caso anche per la copertura della latitanza di boss e affiliati ai diversi gruppi organizzati¹⁴.

Esiste un consolidato asse Sud-Nord che lega la Sicilia e la Calabria, al Lazio, all'Umbria, al Veneto e soprattutto alla Lombardia.

Le imprese legali, già piegate dalla crisi e dalle nuove dinamiche del mercato nazionale e comunitario, si ritrovano a fronteggiare anche la concorrenza sleale di aziende gestite dalla criminalità organizzata (in modo più o meno occulto) e dotate di risorse e mezzi inaccessibili alla maggior parte degli operatori.

¹⁴ Tra le più recenti, l'operazione Speranza, condotta in Lombardia nel settembre 2013.

La frode e la corruzione svolgono un ruolo importante tra i modi operanti criminali più diffusi; in particolare, le pratiche corruttive, talvolta affiancate anche da atti intimidatori, sono impiegate per ottenere la connivenza e/o il supporto di persone impiegate in attività rilevanti per le finalità da perseguire. È il caso, ad esempio, del personale addetto alla programmazione e/o alla realizzazione delle attività di carico/scarico delle merci in nodi di interesse per il traffico di droga e di armi, per il contrabbando di TLE o merci contraffatte. La corruzione è spesso il primo passaggio per la costituzione di vere e proprie associazioni a delinquere che si innestano e si occultano all'interno di attività legali¹⁵.

In queste associazioni, è costante anche la presenza di professionisti, che supportano, orientano e permettono le scelte criminali-imprenditoriali, mantenendole spesso in una zona grigia di illegalità che ne dissimula la natura illecita e ne rende più complessa l'analisi da parte degli investigatori. Come per altri settori economici, l'operatività del crimine organizzato è facilitata dalla presenza di una rete consolidata non solo di persone in grado di offrire competenze professionali di alto livello, ma anche di prestanome, faccendieri e altre figure necessarie per rendere più complessa l'identificazione dei soggetti criminali e della rete dei loro interessi.

In una prospettiva più ampia, poi, il ruolo della logistica nella diversificazione degli interessi e dell'operatività del crimine organizzato è fondamentale anche in quanto trasversale ad altri settori-chiave dell'economia mafiosa, quali i trasporti, le costruzioni, il movimento terra e la realizzazione di lavori edili collegati ad appalti nel settore pubblico.

Si tratta di attività a bassa specializzazione che, come evidenziato dalla Direzione Nazionale Antimafia, confermano "la vocazione imprenditoriale della criminalità organizzata sul territorio, attraverso un tasso di violenza marginale, privilegiando, invece forme di accordo e collaborazione con settori della politica, dell'imprenditoria e della pubblica amministrazione".

In ottica internazionale, invece, la logistica si presenta come un ambito funzionale anche alle relazioni e ai sodalizi con altri gruppi criminali attivi in aree geografiche di interesse, con i quali vengono spesso instaurati rapporti di collaborazione, a diversi livelli. La stessa Direzione Nazionale Antimafia ha ipotizzato, ad esempio, l'esistenza "all'estero, di vere e proprie piattaforme logistiche dedicate esclusivamente alla pianificazione ed esecuzione di trasporti di TLE di contrabbando".

Sul breve-medio termine, la scelta delle istituzioni di accelerare la spinta verso la sostenibilità, potrebbe creare una pericolosa sinergia tra il riciclaggio dei rifiuti e i servizi logistici, che diventerebbero indispensabili per la raccolta, il trasferimento e lo stoccaggio dei rifiuti stessi nei siti specializzati. Considerato che la gestione dei rifiuti è già ampiamente vulnerabile al

¹⁵ Direzione Nazionale Antimafia, Relazione Annuale, dicembre 2011.



rischio criminale, una eventuale interconnessione più stretta con il settore della logistica potrebbe tradursi in nuove e proficue opportunità per la criminalità economico-organizzata.

I presupposti per un crescente sodalizio criminale tra la “logistica sostenibile” e la gestione dei rifiuti sono già ben evidenti nella vicenda della Terra dei Fuochi, emblematica del livello e della capacità di collaborazione tra imprenditori senza scrupoli ed esponenti della criminalità organizzata in grado di assicurare il controllo del territorio e spesso anche (di parte) delle istituzioni presenti.

mercato	logistica		rischio criminale
principali cambiamenti	nuove esigenze	nuovo assetto	a) pratiche illegali diffuse
• globalizzazione dell'economia • apertura di nuovi mercati • delocalizzazione e produttiva • diversificazione e dei fornitori • esigenze crescenti/diversificate dei clienti	○ capacità di operare in un settore ad elevata competizione ○ capacità di assicurare la copertura sia dei mercati tradizionali sia di quelli emergenti ○ capacità di praticare costi contenuti, a parità di qualità dei servizi ○ capacità di gestire ingenti volumi di traffico ○ capacità di assicurare rapidità/puntualità nei tempi di trasporto ○ capacità di garantire un sistema efficiente di trasporto ○ capacità di rispettare le diverse normative di riferimento, nei diversi mercati	○ presenza sul mercato di nuovi operatori (offerta non sempre qualificata) ○ delocalizzazione delle sedi operative in paesi con una legislazione più favorevole, soprattutto nell'ambito del diritto del lavoro ○ parcellizzazione del servizio attraverso il coinvolgimento di numerosi vettori operativi a livello territoriale, in una logica di massimo ribasso dei prezzi della fornitura ○ aumento della pratica del sub-appalto, in assenza di meccanismi di controllo effettivi ed efficaci da parte	❖ dumping sociale attraverso forme diversificate di sfruttamento dei lavoratori e di violazione delle norme in materia di diritto del lavoro ❖ lavoro nero e favoreggiamento dell'immigrazione clandestina ❖ mancato rispetto delle regole a tutela della sicurezza sul lavoro ❖ concorrenza sleale, anche attraverso cartelli di operatori ❖ rischio di corruzione, soprattutto in presenza di appalti e sub-appalti ❖ rischio di frode, soprattutto per l'elusione delle norme sulla sicurezza (es. violazione delle norme del Codice della Strada) e in ambito fiscale (es. mancato pagamento delle tasse, false fatturazioni, bancarotta fraudolenta ...), previdenziale e di tutela dei lavoratori (es. mancato versamento dei contributi)



mercato	logistica		rischio criminale
		della committenza	
			b) infiltrazione della criminalità organizzata
			❖ riguarda in particolare le attività di basso livello (es. facchinaggio, magazzinaggio, trasporto su strada, gestione delle cooperative destinatarie di appalti di servizi ...) ma ha importanti potenzialità di espansione/interconnessione con altre attività e altri settori economici ❖ l'obiettivo primario è il riciclaggio del denaro di provenienza illecita, ma il controllo (palese o occulto) di imprese attive nel settore della logistica permette anche di facilitare la realizzazione di altre attività criminali, più lucrative ma anche più rischiose (es. reati di traffico, contrabbando ...) ❖ le tecniche combinano l'approccio imprenditoriale con il "metodo mafioso", che prevede il controllo attraverso forme di capolarato, intimidazioni e minacce e, in alcuni casi, anche il ricorso alla violenza

Mobilità

La mobilità delle persone, in ambito extraurbano ma soprattutto a livello cittadino, rappresenta una delle sfide più importanti non solo in termini di sostenibilità e tutela ambientale, ma anche con riferimento alla crescita ed allo sviluppo delle aree urbane e, in particolare, di quelle metropolitane.

Inoltre, il trasporto degli individui deve coordinarsi con quello della logistica cittadina delle merci che affluiscono verso le città e che, a loro volta, hanno tempi, esigenze e soluzioni peculiari.

Mobilità non vuol dire soltanto trasportare fisicamente gli individui, ma rispondere a richieste ed esigenze (es. lavorative, economiche, sociali ...) che nel tempo e nello spazio possono variare sensibilmente. In alcuni casi, le esperienze più recenti hanno evidenziato come le dinamiche dei flussi possano non essere sistematiche e, di conseguenza, diventare imprevedibili sia negli orari sia nei tragitti. L'organizzazione, la dinamicità e la capacità di adattamento sono, quindi, imprescindibili, ma comportano un notevole sforzo in termini di competenze, strumenti e mezzi a disposizione, anche di natura tecnologica.

Attraverso il sistema adottato per garantire la mobilità, poi, è possibile anche scorgere i tratti caratterizzanti l'approccio sociale e culturale di una comunità.

Nella visione delle *smart cities* del (prossimo) futuro, alla mobilità spetta proprio il compito di riconoscere e saper gestire i cambiamenti che investono le aree urbane, contribuendo così all'incremento della qualità della vita, alla crescita delle comunità e ad un maggior rispetto delle risorse naturali. Infatti, la capacità di trasportare le persone attraverso soluzioni prevalentemente pubbliche, multimodali e a basso impatto ambientale, in modo efficiente ed organizzato, può condizionare sensibilmente le dinamiche cittadine ma anche la vita e la sicurezza delle persone. In questo senso, un ruolo fondamentale è svolto dal servizio pubblico verso cui si orientano le aspettative della domanda e rispetto alle cui inefficienze si ri-orienta anche il ricorso a mezzi privati.

Un sistema di mobilità sostenibile deve essere in grado di ridurre drasticamente le esternalità negative (in particolare le emissioni di gas serra e l'inquinamento atmosferico, l'inquinamento acustico, le problematiche inerenti la congestione da traffico che pongono anche problemi di incidentalità e sicurezza, i consumi energetici).

Allo stato attuale, tra le principali sfide per la mobilità si colloca anche il c.d. *urban sprawl*, ovvero l'importante fenomeno di riduzione del numero degli abitanti delle zone urbane e di



spinta centrifuga verso le zone periferiche, in una cornice di crescita spesso rapida e disordinata.

In questa fase, la risposta del sistema italiano di trasporto pubblico locale non sembra essere ancora all'altezza delle aspettative e delle esigenze. Il dettaglio delle inefficienze e dei limiti evidenzia, tra gli altri, problemi di tipo:

- economico (es. scarsità di risorse ed investimenti soprattutto a livello pubblico)
- funzionale (es. inefficienza del servizio e conseguente insoddisfazione dell'utenza e ri-orientamento delle scelte dei cittadini verso alternative suscettibili di garantire risparmio di tempo)
- infrastrutturale (es. mancanza ed inadeguatezza delle infrastrutture che impattano sulla possibilità effettiva di sviluppare un approccio multimodale; basso livello di sviluppo tecnologico)
- competitivo (es. liberalizzazione insufficiente e parcellizzazione del servizio tra operatori di piccole dimensioni; assenza di partecipazione/integrazione nella competizione internazionale; limitato interesse da parte di investitori stranieri)
- esperienziale (es. limitatezza delle competenze richieste ed acquisite per sviluppare una progettualità avanzata)
- tecnologico (es. mancata/difficile implementazione di sistemi informativi avanzati in grado di garantire la multimodalità)

Tra le inefficienze e i limiti che contraddistinguono la mobilità (sostenibile) in Italia va ricompreso anche il rischio criminale.

Anche in questo settore, come per la logistica, non vi sono rischi emergenti direttamente connessi alla sostenibilità. Vi sono, però, importanti elementi di criticità che consentono di ipotizzare nuove ed importanti derive criminali ascrivibili alle scelte in questo ambito che, nel prossimo futuro, diventeranno per certi versi obbligate.

La mobilità, infatti, è già fortemente permeata da una componente criminale non marginale, nell'ambito della quale sia la corruzione sia la frode hanno un elevato livello di incidenza.

Trattandosi di un settore caratterizzato da un monopolio pubblico naturale, il maggior driver di rischio criminale è rappresentato proprio dalla centralità del ruolo, della scelta e dell'attività pubblica perché limita e condiziona l'iniziativa privata, aprendo a forme di illegalità alimentate

spesso dalla commistione/conflitto di interessi, dalla disponibilità dei politici e degli amministratori locali a ricevere denaro (o benefici di altra natura) per tutelare interessi individuali o di piccoli gruppi, orientando o manovrando di conseguenza anche le scelte istituzionali.

Le potenzialità di rischio criminale sono ulteriormente accentuate dal monopolio industriale che contraddistingue la fornitura dei mezzi per il trasporto delle persone, in mano ad un numero ristretto di aziende specializzate.

In sintesi, la gestione della mobilità è appannaggio di un nucleo limitato di soggetti sia istituzionali sia privati che gestiscono gli ingenti fondi pubblici che alimentano questo settore.

La casistica recente comprende tanto situazioni isolate, basate principalmente sulla corruzione in cambio di favori e vantaggi di varia natura, quanto schemi complessi dai quali emerge il rischio elevato di malagestione pubblico-privata delle risorse disponibili.

Ad esempio:

- tangenti pagate per risolvere rapidamente contenzioni con le aziende municipalizzate di trasporto
- tangenti pagate per favorire la fornitura alle aziende municipalizzate di trasporto, di mezzi quali autobus e/o metropolitane
- vere e proprie forme di finanziamento da parte di imprenditori nei confronti di politici e amministratori locali, per garantirsi opportunità di lavoro da parte della pubblica amministrazione nel settore della mobilità
- sistemi corruttivi che includono imprenditori, politici e amministratori locali e inseriscono il pagamento di tangenti all'interno di schemi e passaggi spesso complessi, architettati per garantire una dissimulazione dell'attività illecita/corruttiva all'interno di attività legali, di natura economica

Nella "mobilità criminale", quindi, il rischio non è sostenibile, ma ancora ben radicato dentro la vecchia logica tradizionale del personalismo, del nepotismo, degli sprechi di denaro pubblico e di mala-gestione di aziende pubbliche, all'interno di una cornice di controlli inesistenti o comunque deboli, incapaci di prevenire e sanzionare.

In alcune aree del Paese, poi, esiste una correlazione diretta tra criminalità organizzata ed aziende municipalizzate. L'infiltrazione o il protettorato dei gruppi attivi sul territorio rappresenta un passaggio fondamentale per il crimine organizzato per potersi inserire in settori



nuovi oppure facilitare il controllo di settori già coperti. I trasporti pubblici, assieme alla raccolta differenziata ed alla gestione dei rifiuti, sono tra i settori amministrativi più esposti.



Infrastrutture e grandi opere

Trasversale rispetto all'evoluzione sostenibile della logistica e della mobilità è il ruolo delle infrastrutture e delle grandi opere, senza le quali ogni iniziativa di sviluppo sia pubblica sia privata diviene deficitaria in partenza.

Nonostante il periodo di congiuntura determinato dalla crisi economica e dal suo perdurare, le istituzioni – soprattutto comunitarie – continuano a ritenere prioritaria la creazione di reti multimodali in grado di collegare, in modo più rapido ed efficiente, le diverse regioni europee.

In particolare, le Reti TEN – T, elaborate già negli anni 80 e rimodulate nel corso dei decenni successivi, sono indicate come un fattore imprescindibile per la ripresa economica.

A livello nazionale, nell'ultimo biennio è stato dato un impulso importante sia all'avviso dei nuovi cantieri sia all'avanzamento o alla conclusione dei lavori già in corso. In altri casi, invece, ci sono stati rallentamenti, o sospensioni, determinate non solo da problematiche di finanza pubblica, ma anche di erogazione del credito alle imprese da parte degli istituti bancari.

Complessivamente, comunque, è tangibile la spinta verso l'attuazione delle iniziative inerenti i Cantieri Italia. Tra le scadenze più importanti ed imminenti si collocano, in particolare, le opere di viabilità collegate ad EXPO 2015, che si svolgerà a Milano.

In prospettiva criminologica, però, il settore delle infrastrutture è l'ambito economico più funzionale alla sostenibilità in cui risulta essere più radicato il rischio di corruzione e di frode, ma anche di altre pratiche criminali e di forme diverse di abuso e malagestione, in una consolidato sodalizio pubblico-privato.

Il fenomeno di riferimento è quello dell'illegalità nel sistema degli appalti pubblici che, in Italia, ha una connotazione ormai endemica e sembra non avere soluzione.

La casistica conferma, infatti, come alla scelta delle istituzioni – sovranazionali, nazionali o locali - di investire denaro pubblico nella realizzazione di infrastrutture, corrisponda un elevato

Principali casi di azione giudiziaria in materia di infrastrutture

AUTOSTRADA A3, Salerno-Reggio Calabria

TAV - NODO FIORENTINO

AUTOSTRADA VALDASTICO SUD

BRETELLA BRE-BE-MI

EXPO 2015 e viabilità collegata

METROPOLITANA DI ROMA

METROPOLITANA DI CATANIA



rischio criminale determinato dall'azione collusiva di politici, personale amministrativo, consulenti ed imprenditori e di esponenti della criminalità economico-organizzata. Una illecita cooperazione pubblico-privato che permette e facilita l'accesso alle risorse in una logica di scambio di interessi e privilegi.

Dal punto di vista soggettivo, un elemento di interesse è rappresentato dalla diversità dei profili e dei livelli gerarchici di appartenenza dei dipendenti pubblici coinvolti ad esempio in casi di corruzione, abuso d'ufficio ed associazione a delinquere.

Infatti, accanto alle figure di vertice – quindi con potere decisionale – sono presenti sempre più spesso anche dirigenti, funzionari e tecnici, tutti attivamente coinvolti nella realizzazione dello schema criminale di cui sono parte. A fronte di tipologie fraudolente complesse, questa dimensione collusiva massima (ovvero non limitata ad un numero ristretto di collusi) rappresenta un dato eccezionale, che solitamente connota schemi semplici, per i quali non sono imprescindibili competenze specifiche.

Le finalità perseguite dai soggetti pubblici spaziano dall'arricchimento e il profitto economico diretto fino a opportunità di carriera e vantaggi e/o benefici per famigliari e congiunti.

Nell'ambito della dimensione collusiva esterna, invece, il ruolo dei rappresentanti del settore privato si caratterizza alternativamente per la proposta/offerta di corruzione così come per l'ineluttabilità del pagamento di tangenti, laddove richiesto dai dipendenti pubblici a pena di esclusione dagli appalti o dalle gare.

Il ruolo del crimine organizzato ha, poi, peculiarità ancora diverse. Il settore degli appalti difficilmente vede esposti i diversi gruppi attivi sul territorio, che subentrano invece nelle forniture di servizi e nei sub-appalti, riuscendo ad eludere più facilmente le norme e soprattutto i controlli.

La partecipazione agli appalti pubblici, seppure con ruoli secondari, consente infatti il riciclaggio del denaro, ma soprattutto il potenziamento delle attività di infiltrazione nell'economia legale e la massimizzazione degli interessi mafiosi in una logica sempre più imprenditoriale.

La casistica recente, però, ha fatto emergere nuovi e drammatici profili di rischio criminale in grado di impattare sulla salute/sicurezza dei cittadini e dell'ambiente e che derivano proprio dalle modalità attraverso cui sono effettuati i lavori necessari per la realizzazione delle infrastrutture. In questo senso, la sostenibilità che giustifica il compimento di nuove opere di collegamento diviene un fattore di promozione dell'illegalità.

Esiste, infatti, una versione più moderna del già noto ciclo dei rifiuti e dell'asfalto, che si basa su due fasi diverse e complementari:

- lo sversamento - tra gli altri - di terre contaminate, materiali di scarto, rifiuti industriali contenenti metalli pesanti e sostanze chimiche, tossiche e radioattive, nelle strutture portanti di strade, autostrade e ferrovie, che diventano così depositi illegali e discariche a cielo aperto
- l'utilizzo di materie prime di bassa qualità per attività fondamentali quali, ad esempio, il consolidamento degli scavi o l'impermeabilizzazione di tunnel e gallerie

Entrambi questi passaggi derivano dalla collaborazione sempre più stretta tra imprenditori "legali" nel settore delle costruzioni ed esponenti della criminalità organizzata attivi sia nello smaltimento dei rifiuti sia nella fornitura di materiali per l'edilizia.

Un sodalizio ad alta redditività che rappresenta la nuova frontiera della criminalità economico-organizzata.



Lo scenario futuro

- crescente diffusione della corruzione e della frode per ottenere profitti e vantaggi personali, sia a livello istituzionale sia in ambito privato
- crescente diffusione di meccanismi di collusione e collaborazione tra diversi soggetti pubblici e privati – inclusa la sfera delle professioni – per attivare “sistemi” di tutela di interessi condivisi, in una logica di orientamento delle scelte istituzionali, anche nell’allocazione delle risorse disponibili
- crescente interdipendenza tra le opportunità criminali presenti nella logistica e nella mobilità correlata alla presenza attiva, in entrambi i settori, degli stessi soggetti criminali. La casistica dimostra come le imprese criminali gestiscano tanto il trasporto delle persone quanto quello dei rifiuti o di materie prime per l’edilizia ...
- in piena contraddizione con le finalità della Green Economy, crescente impatto ambientale dei reati commessi nell’ambito della logistica e della mobilità sostenibile e, soprattutto, della realizzazione delle infrastrutture e grandi opere
- crescente centralità del ruolo del crimine organizzato, ma anche di imprese attive nella Green Economy che operano con modalità illecite
- crescente livello di incidenza del rischio criminale per le decisioni contingentate da tempi ristretti, determinati ad esempio dalla scadenza imminente di bandi o gare per l’assegnazione di fondi, nazionali e/o europei

Contributi

Eleonora Di Maria - Corruzione e frode nel settore della logistica e mobilità sostenibile: alcune riflessioni

UNIPD - Dipartimento di Scienze Economiche e Aziendali "Marco Fanno"

Il settore della logistica ha subito negli ultimi anni profonde trasformazioni per effetto di diversi cambiamenti sia di natura tecnologica, sia economica ed istituzionale. L'aumento dei processi di frammentazione internazionale della produzione e la conseguente crescita dei flussi fisici (ed informativi) tra attori e sistemi economici distanti e differenti tra loro ha portato ad accrescere il ruolo di connessione della logistica - sul fronte delle merci, ma anche delle persone.

I processi di deregolamentazione e la riduzione delle barriere al libero scambio hanno incrementato sia l'offerta di operatori logistici sia la domanda di trasporto e di servizi logistici evoluti.

L'innovazione tecnologica legata alle tecnologie di rete ha contribuito ad aumentare la trasparenza e la tracciabilità dei flussi, permettendo un più ampio controllo (anche se non totale) rispetto alle interconnessioni tra gli operatori e l'oggetto degli scambi. Queste innovazioni hanno avuto un ruolo anche sul fronte della mobilità sostenibile, attraverso la possibilità di aumentare le informazioni a disposizione dei decisori e degli operatori economici in merito alla struttura ed articolazione del settore ed alle dinamiche della domanda, contribuendo anche allo sviluppo di nuovi servizi a supporto della mobilità delle persone.

In tale scenario l'approfondimento in merito alle problematiche connesse alla corruzione e alla frode nel settore logistico e della mobilità vengono giustificate dalla rilevanza che tale settore sta acquisendo - diventando un ambito di creazione del valore importante e necessario rispetto a reti sempre più lunghe in cui la connessione serve - così come dal punto di vista della pluralità degli attori coinvolti (privati, pubblici, di grandi e piccole dimensioni) e dall'estensione ed articolazione internazionale che lo caratterizza (rinviando a standard normativi e tecnologici molto diversi).

In questo quadro i contributi che vengono presentati nelle prossime sezioni mettono in luce gli aspetti critici del sistema della logistica nei confronti della problematica della corruzione e soprattutto della frode all'interno del settore. Vengono segnalati alcuni elementi importanti connessi all'inasprimento della competizione da parte degli operatori logistici e una pressione sul fronte del prezzo che induce a sviluppare pratiche non legali per mantenere la propria posizione sul mercato. Da questo punto di vista vengono evidenziate soprattutto le involuzioni del processo logistico, che viene percepito dai committenti come primariamente standardizzato e quindi discriminabile in base al prezzo.

La logistica come "male necessario", come attività ineliminabile, ma potenzialmente ininfluenza nella produzione del valore finale del prodotto, anzi foriera unicamente di costi. Questa logica alimenta la creazione (e lo sfruttamento) di opportunità di riduzione dei costi - attraverso un non rispetto della normativa e un'alterazione del principio della concorrenza - che possono trovare una domanda o generare occasioni favorevoli. Al contrario, occorrerebbe promuovere una visione della logistica come servizio



evoluto, ad alto valore aggiunto, in grado di modificare positivamente la relazione tra cliente e fornitore, potenzialmente riducendo gli spazi per forme di competizione non legali.

Un secondo ambito in cui si inserisce il comportamento non lecito riguarda l'ambito del rapporto pubblico-privato connesso allo sviluppo e realizzazione di infrastrutture da un lato e dell'erogazione di servizi pubblici di trasporto dall'altro. Occorre sottolineare come la rilevanza per obiettivi di riduzione dei meccanismi di concorrenza (trasparenza, equa ripartizione del valore creato) possa portare ad una degenerazione dei rapporti tra pubblico e privato. In questo senso l'attenzione deve essere posta sulle regole e soprattutto sulla corretta applicazione delle reciproche competenze, così come sullo sviluppo di un sistema di controlli che garantisca da un lato trasparenza, dall'altro efficace tutela dei diritti delle parti coinvolte.

In linea con questo aspetto e considerando in particolare la tematica della mobilità sostenibile, l'iniziativa del Comune di Torino evidenzia la possibilità di ideare e realizzare un servizio di mobilità che sia sostenibile non solo dal punto di vista economico, ma anche dal punto di vista ambientale e sociale.

Viene anche richiamata l'attenzione sulla necessità di un orientamento all'innovazione da parte della Pubblica Amministrazione, come elemento fondamentale per orientare l'agire delle amministrazioni pubbliche verso dinamiche virtuose, che sappiano cogliere le opportunità offerte dall'innovazione tecnologica e dalle modifiche normative.

L'inserimento di una prospettiva di sostenibilità in senso ampio delle attività logistiche significa un radicale spostamento del baricentro degli obiettivi delle parti coinvolte – sia pubbliche sia private, con conseguenze importanti su più fronti.

Un primo ambito concerne la spinta verso nuove soluzioni tecnologiche ed organizzative (di processo) che richiedono una partecipazione attiva di più soggetti e quindi lo sviluppo di relazioni durature e fiduciarie tra le parti che riduce gli spazi per l'entrata di soggetti non idonei.

Un secondo ambito è legato all'adozione di standard (anche internazionali, es. sul fronte della certificazione anche sul fronte del lavoro) che possono aumentare le barriere all'ingresso da parte di operatori con comportamenti opportunistici e maggiori controlli da parte dei soggetti (committenti) che devono selezionare gli attori con cui rapportarsi.

Il contrasto alla corruzione ed alla frode nel settore della logistica e mobilità può avvenire attraverso l'identificazione e sviluppo di incentivi che spingano gli attori coinvolti (sia dal lato della domanda sia da quello dell'offerta) ad adottare comportamenti corretti (riduzione della pressione sui costi, valorizzazione del ruolo ad alto valore aggiunto della logistica), pur tenendo conto delle contingenti situazioni di difficoltà economica in cui versano molte imprese (in cui il comportamento illegale può essere spesso dettato da esigenze di permanenza sul mercato). Inoltre una maggiore conoscenza approfondita tra le parti – non orientata solamente a valutazioni di forma (controlli burocratici), ma di merito rispetto alle prestazioni scambiate ed alle potenzialità sul fronte logistico può prevenire eventuali situazioni di comportamento illecito o evidenziare linee di intervento in direzioni più utili alla scoperta di dinamiche di corruzione e frode tra le parti.

Ilario Simonaggio - Autotrasporto, movimentazione merci, logistica: stop alle pratiche di dumping sociale e ai reati economici e sociali

Segreteria Regionale VENETO della Federazione Italiana Lavoratori Trasporti

Le aziende manifatturiere e commerciali si sono sempre avvalse di una rete specialistica di trasporto, movimentazione e distribuzione merci, logistica.

In questi ultimi decenni le attività di trasporto, confezionamento e magazzino merce sono state appaltate a società dedicate per ridurre costi e inefficienze aziendali mentre le aziende hanno scelto di concentrarsi sul *core business*.

Questo fenomeno ha fatto crescere in maniera significativa queste attività, con nuova occupazione. Si tratta perlopiù di crescita senza qualità, del servizio e del lavoro dedicato, crescita che dal secondo semestre 2008 è chiamata a fare i conti con la crisi, al pari dei committenti industriali e commerciali.

La crisi in Veneto ha colpito duro tutto il tessuto di piccole e medie imprese con una riduzione della produzione del 25% nel quinquennio trascorso, cui si è sommata la crisi più in generale dei consumi e della domanda interna producendo una fase recessiva di medio lungo periodo.

Minori quantità di merci consumate e prodotte ha significato minore impiego per tutta la filiera del settore merci.

Nei fatti ci siamo all'improvviso trovati con un eccesso di offerta di autotrasporto rispetto alla domanda.

L'autotrasporto italiano, ha poi pagato dazio per la propria debolezza strutturale fatta da piccolissime imprese (molte unifamiliari e mono committenti) incapaci di reggere la competizione globale dei vettori più organizzati del Nord/Ovest Europa, e fuori mercato per i prezzi più bassi della nuove società dell'Est Europa.

Nel primo caso è indicativo il dato dei viaggi a vuoto dei mezzi pesanti italiani che si colloca al 38% contro la media dei competitori più organizzati nella logistica (10, 12%); dall'altro stipendi di 300/500 euro mensili contro lo stipendio lordo italiano superiore a 2.000 euro mese.

La competizione, in un mercato povero in riduzione, si è concentrata prevalentemente sul costo del lavoro dei conducenti di mezzi pesanti.

Il caso più noto di violazione delle leggi e del Codice della Strada riguarda il mancato rispetto dei tempi di guida e di riposo tramite "taroccamento" dei cronotachigrafi, violazione della legislazione "doppio conducente", produzione di certificazione falsa relativa a ferie, riposi quotidiani e settimanali, festività, ecc. Conducenti ridotti in schiavitù pur di difendere il lavoro e il reddito personale e familiare.

La FILT CGIL ha inoltre ripetutamente segnalato in questi anni il rischio che spariscano aziende e lavoratori indigeni (30.000 calcolati nel Veneto) per i seguenti comportamenti illegali e illegittimi messi in atto da società prive di scrupoli:

Agenzie interinali rumene. Ci sono agenzie specializzate che "offrono" su internet e contatti con le aziende, conducenti rumeni con un abbattimento dei costi in quanto si applicano tasse e contributi ridotti rispetto all'Italia.



Filiali estere di imprese italiane. Contando su complicità e scarsi controlli dell'autorità italiana, utilizzo per il cabotaggio nazionale di lavoratori di filiali estere assunti nei paesi di origine con salari ridotti.

Trasferimento e delocalizzazione aziende. Il cabotaggio italiano prevede il possibile impiego per due giorni a settimana di vettore estero/internazionale. Se i controlli sono scarsi si pratica la violazione sistematica della normativa.

Autisti e viaggi in nero. Infine e non ultimo il caso dei viaggi a recupero di autisti extracomunitari che nell'attesa del comando di carico da un porto italiano per il rientro (Turchia, Russia) si rendono disponibili a cabotaggio giornaliero (es. trasporto mobilio della marca trevigiana su Milano).

Il settore merci ha una leva fondamentale sulla competizione tra committenti (costo ultimo miglio, movimentazione magazzino merce).

Nel caso dell'ultimo miglio si tratta di operatori logistici di primarie società del settore presenti nel mercato globale.

La FILT CGIL ha segnalato nel 2012 la situazione dei lavoratori della società SDA Spa (proprietà Poste Italiane Spa) di sedi italiane cui è applicato un contratto commerciale di trasporto anziché l'appalto di lavoro o di servizio regolati dal CCNL di settore.

I lavoratori assunti con varie tipologie di impiego effettuano la consegna del collo a domicilio del cliente. Le tariffe pagate variano da 0,85 a 1,35 euro a collo consegnato. Una buona zona, non dispersa, consente a questo lavoratore in 10/12 ore di lavoro quotidiano di consegnare 100 colli. Tolate le spese del noleggio furgone, del carburante il lavoratore si deve pagare uno stipendio giornaliero lordo. Per abbattere i costi abbiamo visto persino contratti regolari part time di 2 ore alla settimana, il resto (4 euro l'ora) liquidati in nero. La situazione è generalizzata in questo settore dei corrieri espresso.

Nel caso della movimentazione merce si sono create moltissime cooperative in questo ultimo decennio (in molti casi regolate in consorzio) per svolgere a costi più contenuti (fiscalità favorevole) l'attività di appalto preparazione movimentazione, confezionamento merce nei locali dei clienti industriali e commerciali. Sono nate parecchie cooperative false e spurie che usano il logo storico della mutualità per finalità di sfruttamento della legge e dei lavoratori. La vita media di queste cooperative false o spurie è breve, 12 massimo 18 mesi, durante i quali soggetti senza scrupoli acquisiscono il lavoro con tariffe stracciate e pianificano la chiusura lasciando fisco e contributi non versati, ultimi stipendi e TFR non pagato. Tutta questa slealtà al sistema di regole economiche è resa possibile anche dalla negligente o interessata distrazione della committenza la quale bada unicamente alla tariffa praticata.

Tutti questi episodi di violazioni di leggi e contratti segnalati sono stati possibili per una serie di cause che vogliamo evidenziare ai fini di costruire una prospettiva di futuro che poggi su migliore qualità del servizio e quindi del lavoro offerto, richiesto nel nostro paese.

L'Italia deve considerare prioritario il lavoro di emancipazione dal bisogno.

Servono:

Politica dei trasporti e delle infrastrutture che favorisca la tenuta delle imprese italiane, la crescita dimensionale delle stesse, recuperi possibili di efficienza e produttività di tutta la filiera. Insomma serve una via alta dello sviluppo con provvedimenti anticiclici che sono la base per buona occupazione e di qualità. Oggi una parte non piccola della ricchezza italiana è ad appannaggio di soggetti terzi per la scarsa competitività del nostro paese. Serve promuovere operatori logistici nazionali in grado di fare dell'Italia una piattaforma e non solo un mercato per società estere.

Più Europa che si ponga il problema del dumping sociale presente in conseguenza delle liberalizzazioni senza regole comuni. Il progetto Europa non può essere solo politica monetaria e nessuna attenzione ai fenomeni degenerativi che sono prassi violenta contro la socialità. Siamo contenti del rinvio UE di questi giorni, della liberalizzazione dell'autotrasporto prevista per il 1 gennaio 2014, ma si deve lavorare per regole e diritti comuni che tutelino la buona occupazione.

Favorire la crescita delle dimensioni delle imprese per collocarsi nella fascia della capacità di offerta integrata di trasporto costruendo valore aggiunto a tutta la filiera e permettere il consolidamento di servizi qualificati alla committenza.

Lavoro stabile e forte, basta precarietà di lavoro e diritti. Oggi si offrono principalmente braccia. Si sfrutta il bisogno di lavoro di una grande massa di lavoratori migranti disposti ad accettare qualsiasi condizione lavorativa. Invece risulta necessario variare l'offerta con maggiori attività di pregio che implementino tecnologia e sapere al passo con l'evoluzione della logistica mondiale. Siamo convinti che bisogna garantire la centralità del contratto di lavoro a tempo indeterminato e togliere di mezzo le troppe tipologie di impiego che producono precarietà e sottrazione di diritti e stato sociale per le persone. Non è certo un caso che solo in Italia il lavoro parasubordinato abbia un simile sviluppo tutto giocato a danno del soggetto debole contraente il negozio. Lavoro stabile, qualificato, forte, sicuro costituisce una precisa garanzia sociale e di presidio economico.

Più controlli. L'Italia soffre di pochi controlli e in molti casi superficiali o non multidisciplinari come avviene in Francia. Bisogna creare una rete specialistica di soggetti pubblici che intervengano in modo coordinato per la repressione dei reati contro legalità economica e sicurezza su strada. Servono più ispettori per costituire un argine socio economico a vantaggio del sistema delle imprese pulite e oneste. Inoltre serve rivedere la legislazione italiana relativamente ai reati economici (falso in bilancio, concordati preventivi pianificati, ecc.) prevedendo l'inasprimento delle sanzioni penali e civili.

Responsabilità solidale negli appalti. Prevedere che il contratto di trasporto non possa occultare un appalto sotto altre spoglie. Consolidare la legislazione sugli appalti vietandone l'eccessivo ricorso e la girandola di passaggi (sub appalti) che impediscono di riconoscere la responsabilità. Rendere più efficace la legislazione sulla responsabilità diretta della committenza sull'intera filiera appaltata.

Rinnovare il contratto del settore indicando soluzioni concertate che permettano di salvaguardare aziende e lavoro italiano attraverso clausole sociali e onerosità nel cambio appalti, regole che impediscano liberalizzazioni selvagge, opportunità di sviluppo per le aziende che operano nel rispetto di leggi e contratti.

Ci siamo adoperati in questi anni, con ricerche e studi pubblicati evidenziando che esistono pure casi, non isolati, di buone pratiche che dimostrano come l'offerta qualitativa al servizio delle imprese paghi ed abbia un migliore rapporto anche in termini economici e sociali. Imprese della logistica proprietarie dei mezzi di produzione, sufficientemente capitalizzate, in grado di offrire un servizio qualificato chiavi in mano per la gestione dei magazzini costano di più della messa a disposizione di sole braccia di facchinaggio, ma garantiscono un migliore rapporto qualità/prezzo che per il "made in Italy" è un tassello su cui poggiare il paese nella competizione globale. Imprese che possono vantare infine nei loro bilanci sociali l'assenza di conflitti, contenziosi e vertenze sindacali continue.

Questa può essere la via maestra per uscire dalla crisi e occupare stabilmente non meno di 1 milione di lavoratori della logistica in cui l'integrazione del sistema è una delle chiavi di successo dell'offerta.



Maria Berrini - *L'esperienza di AMAT srl*

AMAT srl. Agenzia Mobilità Ambiente Territorio - Milano

Il settore della logistica e della mobilità sostenibile mi sembra essere meno esposto a fenomeni di corruzione e frode, rispetto ad altri settori nei quali è più forte la componente di attività legata a grandi opere civili (ma preciso che trattasi solo di percezione soggettiva, su esperienza personale, dato che non ho statistiche per poterlo affermare con certezza).

Tuttavia è certamente vero che anche l'affidamento dei lavori e la realizzazione di una metropolitana, o di un grande parcheggio di interscambio, o di un servizio di gestione del trasporto pubblico o anche la semplice definizione di regole che possano produrre vantaggi o svantaggi per determinate categorie, potenzialmente potrebbero costituire occasione di corruzione o frode. L'intensità e la gravità del fenomeno può essere più o meno rilevante. Nei casi meno gravi potrebbe verificarsi la "forzatura" delle regole (nelle fasi di gara, o nella definizione di una politica pubblica), o l'omissione di controllo nelle fasi di realizzazione. Le stesse procedure di gara, che nascono proprio per garantire concorrenza libera e per evitare affidamenti arbitrari o comunque non nell'interesse pubblico, potrebbero essere distorte fin dalla loro stesura, per favorire un soggetto piuttosto che un altro.

Milano in questa fase è impegnata nella realizzazione di due metropolitane, nel rilancio della iniziativa su molti servizi legati alla logistica, al carsharing, alla ciclabilità, alla smart mobility, un impegno positivo ma che certamente rappresenta un fattore di esposizione. Soprattutto la grande pressione ed accelerazione che caratterizza i lavori di preparazione di Expo 2015 può alimentare fenomeni di criminalità e corruzione. L'amministrazione comunale ha piena consapevolezza di questi rischi tanto che a scopo preventivo sono state istituite commissioni antimafia, cabine di regia con la Prefettura e "protocollo legalità per Expo, e le procedure utilizzate per la definizione di gare o regolamenti è improntato a criteri di massima trasparenza e regolarità.

Il rapporto tra Pubblica Amministrazione e imprese è certamente un aspetto su cui riflettere. Nel campo della logistica merci e della mobilità sostenibile, dove è molto forte la componente di innovazione legata ai servizi software e a nuove tecnologie e servizi (pagamenti elettronici, telecontrollo, sensori, strumenti di bordo, smartphone e app, veicoli elettrici) c'è una grande attivazione delle imprese del settore. Anche se non ci sono incentivi diretti e forti, come è stato per fonti energetiche rinnovabili, un fattore dinamico è rappresentato dai fondi europei e nazionali a supporto della ricerca e della sperimentazione sul campo tramite dimostrativi, a supporto della creazione di imprese, con forte orientamento alla tutela dell'ambiente a allo sviluppo di "smart cities"(in Italia i bandi del MIUR o delle regioni, e la prossima ondata di bandi europei per la ricerca e dei Fondi di coesione). Questo fenomeno produce certamente una "pressione" del sistema delle imprese sulle pubbliche amministrazioni (PA). Questo rapporto si traduce in corruzione e frode? Non mi risulta, ma certamente, per esempio a Milano, sta salendo il livello di interazione tra imprese e settore pubblico. D'altra parte l'apertura di canali di dialogo sono indispensabili perché le innovazioni tecnologiche e nei servizi si affermino anche nelle politiche pubbliche. Le PA devono poter dialogare con le imprese per conoscere i nuovi prodotti e servizi che si rendono disponibili, per poter sollecitare a loro volta il mercato indicando le proprie necessità.

Negli ultimi anni le PA si sono spesso sottratte da questa relazione, proprio per paura di essere "catturate"

dalle imprese, ma non sempre questo comportamento ha rappresentato un vantaggio per le comunità locali, dato che ha spesso prodotto solo staticità, incapacità di innovazione o vantaggi solo per le aziende (pubbliche o meno) già incardinate nel sistema degli affidamenti pubblici, impedendo l'ingresso di aziende più giovani o più innovative o meno costose per i bilanci pubblici. Certamente bisogna definire modalità di interazione che riducano il rischio di squilibrio determinato da una relazione tra un "operatore motivato" con un "guardiano non consapevole". Servono nuove modalità di interazione, procedure di confronto aperto e trasparente, "precompetitivo". Soluzioni che permettano alle pubbliche amministrazioni di avere luoghi di confronto con le imprese, che prefigurino relazioni aperte e trasparenti.

A Milano lo stiamo facendo attraverso bandi aperti per sollecitare manifestazioni di interesse da parte di privati intorno a progetti di interesse dell'amministrazione o in occasione di bandi europei o regionali. Lo stiamo per fare costruendo tavoli di lavoro per la definizione di strategie per la mobilità (Il PUM - Piano Urbano della Mobilità Sostenibile), per l'energia (il PAES) e nel quadro del percorso di definizione della strategia di Milano Smart City (insieme a Camera di Commercio, con la costruzione di organismi di confronto che includono imprese, sistema delle banche, associazioni). La definizione di Piani e strategie rappresenta certamente uno strumento di prevenzione perché i piani rendono accessibili a tutti le conoscenze sulle priorità delle amministrazioni e perché permettono alle imprese di relazionarsi con quelle priorità invece che limitarsi a cercare di imporre le proprie .

Certamente, oltre al rispetto delle regole per la definizione e gestione di gare ad evidenza pubblica, è fondamentale che nella pubblica siano disponibili competenze tecniche in grado di confrontarsi con l'innovazione, per poter indirizzare le richieste e selezionare le offerte nell'interesse pubblico. Il ruolo di AMAT, l'Agenzia del comune di Milano che lo supporta nel campo della mobilità e dell'ambiente, si sta consolidando in questo senso.



Ruberto Giovanni - *Ragioni e soluzioni per la corruzione e la frode*

REGIONE PIEMONTE - Settore Trasporti

PERCHÉ SI CORROMPE?

Non ho mai creduto esista una corruzione per “superare” i tempi della burocrazia ma piuttosto una che consenta di superare le regole di gara, ottenendo appalti senza dover fare ribassi che incidono sul fatturato e che avviano all’inefficienza produttiva dell’impresa.

I tempi della burocrazia sono oramai contingentati dalle norme nazionali e regionali e solo in procedure particolarissime raggiungono i 150 giorni naturali e consecutivi e ciò può capitare quando i progetti sono sottoposti a Valutazioni di Impatto Ambientale. Personalmente come istruttore ed estensore del provvedimento autorizzativo non mai avuto casi di “sforamento” dei tempi di istruttoria totali, ma piuttosto è frequentissima l’interruzione dei termini istruttori per richieste di integrazioni progettuali che consentano un’istruttoria efficace di tutti i fattori di pressione ambientale dell’opera. Questo esempio per dire che la burocrazia non allunga i tempi delle autorizzazioni se i progetti “parlano” in modo chiaro il linguaggio tecnico richiesto illustrando quanto necessario.

Peraltro, non mi risulta che qualche proponente abbia “denunciato” un’Amministrazione per ritardi di istruttoria, mentre mi risultano progetti ritirati, completati e ripresentati con ottenimento in circa 60-70 giorni delle autorizzazioni. A tal proposito è opportuno rammentare che la normativa prevede un periodo di 45 giorni entro i quali possono essere presentate osservazioni da parte di privati interessati dai lavori.

PERCHÉ SI TRUFFA?

Anche in questo caso i motivi non sono dissimili da quelli illustrati nel paragrafo precedente.

In molti casi sentiamo raccontare che la truffa è dipesa dal fatto che il ribasso d’asta offerto era eccessivo, ed allora possiamo farci due domande:

- 1) qual è, se esiste, il ribasso massimo entro il quale la truffa non viene posta in essere?
- 2) qual è la migliore tipologia di gara d’appalto (massimo ribasso, offerta economicamente vantaggiosa, ecc) che protegge dalle truffe?

Anche in questo caso, l’esperienza personale mi dice che non esiste una tipologia di gara o una percentuale massima che proteggano dalle truffe. Le truffe si hanno sia con le gare a massimo ribasso che in quelle ad offerta economicamente vantaggiosa ed in entrambi i casi anche con ribassi di pochi punti percentuali.

Per certo, la confusione tra gli elaborati progettuali ed il capitolato speciale d’appalto e/o delle fasi di gara consentono scappatoie truffaldine nella fornitura e/o nell’esecuzione dei lavori.

Sicuramente, la truffa è fortemente agevolata dal mancato controllo.

COSA È POSSIBILE FARE PER CONTRASTARE LA CORRUZIONE E LA TRUFFA?

Sicuramente una pianificazione e/o una programmazione frettolosa e di urgenza agevolano e consentono movimenti corruttivi per accaparrarsi appalti in modo opaco.

A livello normativo direi che le norme esistenti sono oltremodo complete e ampiamente sufficienti a patto che ciascuno faccia il proprio dovere lavorativo, soprattutto per quanto riguarda le truffe in fornitura dove si hanno tutti gli strumenti per la verifica della rispondenza tra la fornitura e quanto previsto dal capitolato speciale d'appalto.

Il controllo effettuato da “delegati” esterni alla Stazione Appaltante (es. Direttori Lavori) richiede che gli stessi garantiscano la propria presenza presso il punto della fornitura, in modo da poter controllare immediatamente quanto fornito e pretendendo, se del caso, l'allontanamento di quanto non conforme. La presenza continua ha bisogno di essere adeguatamente remunerata altrimenti diverrà di tipo saltuario e quindi scarsamente efficace.

Poiché, la remunerazione è, di regola, legata in modo percentuale all'importo della base d'asta è molto probabile che contratti di valore modesto non ricevano il controllo necessario e le forniture possano essere difformi al capitolato.



Giancarlo Sacco - *Il settore dell'autotrasporto*

Giancarlo Sacco Autotrasporti

Nel mondo dell'autotrasporto uno dei maggiori problemi è la concorrenza sleale delle aziende del settore, che non rispettano le normative e le leggi.

Una delle cause principali di questa situazione è l'idea diffusa secondo la quale il trasporto merci su strada è visto solo come un costo e non come un servizio. Quindi finché questo approccio da parte della committenza non cambia, il focus principale sarà sull'abbattimento del "costo".

A mio parere tutto questo è dovuto anche ad una volontà politica di non affrontare in modo serio e risolutivo il problema. Si sono fatte delle leggi e introdotte normative che scaricano la responsabilità sull'anello più debole della catena, ovvero il vettore finale. E' risaputo che chi ha la fortuna di lavorare con un contratto scritto deve accettare clausole ai limiti della legalità e discutibili sotto molti punti di vista, pena il non affidamento del lavoro. Per presentarsi sul mercato come azienda in regola è sufficiente un'autodichiarazione dove si dichiara di essere in regola con i versamenti contributivi e di garantire il rispetto delle norme del CCNL e del codice della strada.

I committenti più scrupolosi chiedono il DURC una volta ogni 12 mesi, così da allegarlo al contratto, ma a mio parere questo non serve a nulla, visto che non sanno a quali dipendenti è relativo il suddetto certificato. Per una corretta verifica i committenti dovrebbero richiedere il contratto di assunzione e l'ultima busta paga di ogni autista prima di effettuare il carico; solo così sarebbe possibile individuare un eventuale autista non regolarmente assunto.

Non essendo equamente pagate, le aziende di trasporto stesse cercano in tutti i modi di abbassare i costi, anche ricorrendo a pratiche illegali pur di prestare il proprio servizio: si passa dalle auto-officine interne all'azienda con pratiche "fai da te" e dunque senza personale qualificato (si consideri che il costo orario di un meccanico presso un'officina autorizzata si aggira intorno ai 45 €), all'affitto dei conducenti mediante aziende interinali dell'est Europa, a fittizi contratti part-time (che in genere riguardano il settore della distribuzione merci nelle aree urbane), fino alla dislocazione delle sedi legali delle Aziende nell'est Europa, dove i costi assicurativi e contributivi sono quasi nulli rispetto a quelli italiani.

Un'altra modalità per abbattere di molto il costo e garantirsi la massima flessibilità nell'impiego degli autisti è di costituire un'azienda di trasporto merci sotto forma di cooperativa. Il più delle volte si tratta di false cooperative la cui vita media non supera il paio d'anni e nelle quali il socio lavoratore non partecipa in nessun caso al dividendo.

Molte aziende di trasporto che ricorrono alle pratiche sopra descritte chiudono dopo pochi anni per fallimento fittizio, pronte a riaprire il giorno seguente con un'altra ragione sociale. Si tratta infatti di fallimenti pilotati, decisi a tavolino, per evadere le tasse e accumulare redditi occulti. Si consideri l'elevato costo sociale di queste pratiche! Per esperienza personale ho visto responsabili di uffici di spedizione fare carriera solo grazie alla loro capacità di abbattere al massimo i costi, ignorando tuttavia le norme che regolano il settore. Ai responsabili è dunque richiesta soprattutto questa capacità di limitare i costi a scapito del rispetto delle regole: al di sotto dei costi minimi non è possibile che le aziende di trasporto riescano a lavorare nella legalità.

L'attuale periodo di crisi economica, le nuove norme per contrastare l'evasione fiscale e l'aumento dei controlli, stanno costringendo a chiudere diverse aziende che applicavano tariffe sottocosto e che agivano in zona borderline.

Per quanto riguarda i controlli su strada, fortemente voluti dalle nostre associazioni di categoria per contrastare il fenomeno dell'abusivismo, posso dire che non sempre le varie forze dell'ordine conoscono la complessità normativa che regola il settore e dunque tutto quello che può esserci a monte del mero mezzo fermato per un controllo, e che a volte appartiene ad aziende abusive o è guidato da personale non in regola. Il più delle volte il controllo serve per "fare cassa" attraverso la verifica del rispetto delle ore di guida scaricando i dati dal tachigrafo con una semplice chiavetta USB e un programma dedicato, che molti comandi di Polizia Locale hanno acquistato. Non vengono generalmente chiesti, invece, i documenti necessari a smascherare il lavoro in nero e l'abusivismo (contratto di lavoro, ultima busta paga, ecc.)

Se si viaggia con un vecchio mezzo dotato solo di tachigrafo analogico, il più delle volte il controllo non viene neppure effettuato perchè la procedura sarebbe troppo lunga e complessa.

Nel caso il mezzo sia immatricolato in un paese dell'Est Europa, difficilmente si incapperà in un controllo sulle strade italiane, contrariamente a quanto avviene, ad esempio, in Austria, Germania, Francia, Svizzera dove c'è quasi una "caccia al trasportatore straniero".

Negli anni non c'è stata e tutt'ora non c'è la volontà politica di rendere competitivo un settore così importante e strategico come il trasporto, dandogli la forza di evolvere. Quello che viene proposto sono solo i soliti aiuti "a pioggia"; in primo luogo sgravi sulle accise del gasolio e sui contributi previdenziali, e sconti sulle tariffe autostradali. Si tratta in ultima analisi di contributi che i governi fanno ai committenti attraverso gli autotrasportatori. Nel momento in cui ci si siede al tavolo per una trattativa con un committente, quest'ultimo già è a conoscenza di tutti questi provvedimenti per il sostegno del settore e di conseguenza chiede forti sconti sulla tariffa finale.

A mio parere, il settore dovrebbe camminare con le proprie gambe, essere in grado di stare sulla piazza e confrontarsi con il mercato senza aiuti di Stato, esigere una tariffa adeguata a coprire i costi reali del trasporto e, soprattutto, essere più efficiente: non come adesso che i committenti si possono permettere di far viaggiare a vuoto oltre il 38% dei mezzi visto che il loro costo è abbastanza esiguo.



Conclusioni

L'esistenza di un rischio effettivo ed elevato di infiltrazione criminale nella Green Economy, sia nel settore delle energie rinnovabili sia nell'ambito della logistica e della mobilità, non rappresenta purtroppo un elemento di straordinarietà. Neppure la centralità del ruolo della corruzione e della frode deve essere ritenuta in qualche modo eccezionale, alla luce delle caratteristiche del sistema Italia. La criminalità economico-organizzata segue il denaro e le opportunità, massimizzando i benefici e la riduzione dei rischi, privilegiando la dissimulazione del proprio operato attraverso attività e passaggi in apparenza leciti, con livelli di sofisticazione crescenti. Diventa logico, quindi, l'interesse criminale per un settore economico così importante come la Green Economy, ampiamente sostenuto da risorse pubbliche e capace di attirare investimenti ingenti.

Il Progetto GCM ha analizzato l'evoluzione dei molteplici e compositi interessi criminali che si sono sviluppati in tre settori strategici e ha riservato particolare attenzione a quegli elementi di debolezza che hanno determinato - e continuano a produrre - opportunità criminali.

Le importanti differenze riscontrate tra le energie rinnovabili da un lato e la logistica e la mobilità dall'altro, evidenziano come l'illegalità sia strettamente correlata alle criticità specifiche interne a ciascun settore, ma anche a criticità che sono ormai connaturate al sistema Paese. Infatti, tra gli altri, il rischio-illegalità deriva da elementi patologici che riguardano l'operato e l'integrità del settore pubblico come di quello privato, la sfera normativa ed amministrativa come quello associativa ed imprenditoriale, la repressione ed il contrasto come la prevenzione, senza dimenticare il contesto criminale pre-esistente e fortemente condizionante.

In sintesi, la sostenibilità non è diversa da ogni altro processo di cambiamento e la sua permeabilità al rischio criminale poteva - e doveva - essere ipotizzata facilmente.

L'elemento di straordinarietà riguarda piuttosto la rapidità, la facilità e la capacità con cui si è consolidato un vero e proprio "sistema criminale" in un settore nuovo e a medio-alta specializzazione come quello delle energie rinnovabili, in grado di infiltrare l'economia lecita e di aggirare il dettame normativo.

L'esperienza peculiare dell'eolico e del fotovoltaico, così come l'evoluzione delle pratiche criminali rispetto alla diffusione di nuove fonti energetiche emergenti finanziate con denaro pubblico, rappresenta un punto nero indelebile nell'aura verde brillante dipinta finora attorno all'economia sostenibile.

Nella realtà dei fatti, come emerge drasticamente anche dalla forte ingerenza criminale nella logistica, nella mobilità e nella realizzazione di infrastrutture e grandi opere, la Green Economy è la nuova frontiera di una criminalità spregiudicata e senza scrupoli, sostenuta da uno stretto



sodalizio con ambiti deviati degli apparati politici, istituzionali ed amministrativi.

Nonostante le finalità ed i principi che sostengono la spinta verso la sostenibilità, esiste un rischio reale ed immediato di proliferazione di reati gravi in danno dell'ambiente commessi proprio nell'ambito di attività economico-imprenditoriali, anche apparentemente lecite, ascrivibili alla Green Economy.

Di fronte alle implicazioni criminali della Green Economy, quindi, la risposta deve essere pronta, strutturata, efficace ed incisiva. Serve una inversione di marcia, che sposti l'attenzione dalla dimensione economica ad un approccio complessivo, che identifichi nella tutela della legalità e della trasparenza una priorità per garantire una evoluzione realmente sostenibile, capace di promuovere la crescita della collettività e la salvaguardia delle risorse naturali e dell'ambiente. Finora, nelle molteplici iniziative e proposte per la definizione di una nuova economia verde italiana, perdura il silenzio – pur con qualche lodevole eccezione – sulla “questione legalità”. La strada tracciata per le energie rinnovabili, basata su una logica di affrancamento dal sostegno pubblico e di promozione della crescita autonoma e responsabile del mercato, è promettente. Non può e non deve prescindere, però, dalla garanzia che le nuove energie siano effettivamente “pulite”.

Nella logistica, nella mobilità così come nella realizzazione di opere pubbliche, il contrasto alla criminalità si colloca nella più ampia e problematica questione della lotta alla criminalità organizzata. Per quanto complessa, però, la linea da seguire è quella della riduzione delle opportunità e di innalzamento della soglia di rischio.

Allo stato attuale, quindi, è auspicabile una crescente consapevolezza sui doveri morali che sostengono la Green Economy, in quanto opportunità economica, sociale ed ambientale per la crescita del Paese. Una crescita che deve essere, però, anche culturale, fondata sul rispetto delle regole e sulla responsabilità del ruolo di ciascuno. È raccomandabile che si continui il percorso di analisi delle vulnerabilità del sistema, da un lato supportando le istituzioni pubbliche centrali e gli enti locali nelle politiche e nei processi di sostenibilità, elaborando proposte concrete, strumenti di analisi, formazione del personale, e possibilmente migliorando la raccolta e l'analisi di dati sugli attori e sui progetti. Dall'altro lato, collaborando con le aziende e le associazioni di categoria per lo sviluppo di strumenti di contrasto agli interessi illegali e la promozione di regole chiare per un mercato promettente per il futuro di tutti.

	FER (EOLICO E FOTOVOLTAICO)	LOGISTICA	MOBILITÀ	INFRASTRUTTURE & GRANDI OPERE
RISORSE DISPONIBILI PER LA SOSTENIBILITÀ	denaro pubblico sistema di elargizione a bassa selezione (es. incentivi) risorse ingenti già stanziare	denaro pubblico sistema di elargizione a maggiore selezione (es. appalti, gare ...) risorse limitate risorse private / stretta sul credito		
SCENARIO	diffusione imprenditoria eco-criminale infiltrazione crimine organizzato centralità ruolo colletti bianchi commistione interessi pubblici e privati centralità pratiche corruttive interdipendenza con reati di criminalità ambientale	ampia zona grigia di pratiche illegali correlate alle (nuove) dinamiche di mercato, alla competizione internazionale e alla crisi economica elevata infiltrazione crimine organizzato + interdipendenza con attività dell'imprenditoria mafiosa	commistione di interessi pubblico/privati (monopolio naturale + industriale) diffusione corruzione malagestione pubblica in alcune aree: infiltrazione crimine organizzato nella gestione delle aziende municipalizzate	corruzione nel sistema degli appalti e sub-appalti forme collusive tra criminalità economico-ambientale e crimine organizzato reati ambientali ad elevato impatto + rischi per la sicurezza
TRENDS /DISPLACEMENT CRIMINALE	interesse criminale per: nuove forme di energie alternative sostenute da risorse pubbliche risorse destinate all'efficienza energetica degli edifici	rafforzamento ruolo del crimine organizzato ed economia mafiosa	interesse criminale per opere/risorse contingentate da tempistiche ravvicinate per la loro realizzazione/spendita	



SISTEMA NORMATIVO

LIVELLO MACRO

- Liberalizzazione dei settori economici ad elevata sostenibilità

- Pervasività ed efficienza dei controlli delle autorità competenti a garanzia della legalità
- sistema sanzionatorio con reale efficacia dissuasiva

SISTEMA IMPRENDITORIALE

LIVELLO MESO

- Incentivazione della competizione tra le aziende nel mercato globale

- Associazioni di categoria:
- Promozione della legalità e maggior tutela delle imprese che operano in modo legale
- Contrasto all'infiltrazione del crimine organizzato

SISTEMA DEGLI STAKEHOLDERS

LIVELLO MICRO

- Realizzazione di opere di interesse macro-regionale in una logica di sviluppo sostenibile
- (superamento sindrome nimby)

- Effettivo ritorno locale degli investimenti
- Effettiva tutela dell'ambiente e delle comunità locali
- Coinvolgimento effettivo degli stakeholders per incentivare il controllo informale

NOTA METODOLOGICA

Focus della ricerca e framework teorico

Obiettivi della ricerca scientifica

- creare conoscenza attraverso la definizione dell'attuale scenario di riferimento, la sistematizzazione delle fonti e l'analisi delle informazioni disponibili
- promuovere la prevenzione attraverso il supporto allo sviluppo e all'implementazione di iniziative knowledge-based

Macro-temi di riferimento dell'attività di ricerca

1. descrizione del contesto criminale attuale e delle sue tendenze future, con particolare attenzione per la genesi (o *inception*) della corruzione e delle frodi nella Green Economy, ovvero per il momento e le situazioni/condizioni che determinano sia la scelta sia il ricorso effettivo a pratiche corruttive e fraudolenti, attraverso schemi più o meno complessi
2. individuazione delle possibili contromisure e buone pratiche di riduzione e mitigazione del rischio criminale

Ipotesi di lavoro

Esiste una forte interdipendenza tra l'incidenza del rischio criminale e la presenza/assenza di contromisure atte a contrastare la corruzione e la frode. In sintesi:

il rischio e le opportunità di corruzione e frode nel sistema green (composto sia dalle istituzioni sia dai soggetti del settore privato) sono inversamente proporzionali alla diffusione di schemi, strumenti e standards di prevenzione e contrasto

Framework teorico

Teorie criminologiche della scelta razionale, secondo cui il reato nasce da una scelta consapevole, caratterizzata:

- da un approccio razionale alla commissione dell'atto criminoso
un soggetto potenzialmente criminale¹⁶ decide di commettere un reato sulla base di una scelta razionale, valutando l'interesse per l'oggetto-bersaglio della sua azione da un lato e per i rischi/costi dell'azione stessa, dall'altro. Laddove il rischio di essere identificato, sanzionato e condannato è inferiore al beneficio (economico) atteso, è maggiormente probabile che il reato venga posto in essere. In caso contrario, la predominanza dei rischi percepiti, rispetto ai possibili guadagni, diventa un elemento deterrente per la realizzazione del reato stesso. Le motivazioni personali svolgono un ruolo

¹⁶ Per soggetto potenzialmente criminale si intende un soggetto dotato di propensione o attitudine a commettere un crimine qualora se ne verifichi l'occasione.

Può essere un soggetto che non ha mai commesso alcun reato o un recidivo.



secondario, non perché di per se stesse irrilevanti, ma in quanto meno influenti ai fini della scelta finale rispetto al fattore rischio percepito.

Molto spesso, la scelta del reato può essere il risultato di una catena decisionale che coinvolge diversi elementi, soprattutto quando la decisione di commettere il crimine matura nell'ambito di una attività economica legittima

- dal ruolo centrale delle opportunità (criminali)
l'opportunità rappresenta un elemento facilitatore del reato perché, nell'ambito dell'analisi costi-benefici, si contrappone ai fattori di rischio e diventa una condizione favorevole per la scelta criminale. L'analisi (del sistema) delle opportunità criminali, in quanto elementi esterni all'autore che influiscono sulla scelta stessa di realizzare il disegno criminale, è cruciale sia per comprendere perché e soprattutto come viene realizzato il reato, sia per contribuire a disegnare politiche, iniziative e strumenti di prevenzione in grado di eliminare o ridurre le opportunità esistenti

In maggior dettaglio, gli elementi di interesse che compongono un reato razionale possono essere schematizzati attraverso il cosiddetto triangolo del crimine.

Un crimine viene commesso quando, nello stesso arco spazio-temporale, vi siano:

1. un offender motivato
2. un target con un elevato indice di attrattiva
3. manchi, invece, un guardiano capace ed in grado di proteggere il target vulnerabile

Nel caso specifico della corruzione e delle frodi commesse nell'ambito delle FER, gli elementi del triangolo assumono una connotazione peculiare.

L'offender motivato

Le tipologie di offender sono molteplici e coinvolgono la dimensione criminale, imprenditoriale e istituzionale. Accanto al crimine organizzato, infatti, vi sono gli stessi operatori del mercato, spesso coadiuvati da una fitta rete di collaboratori e professionisti conniventi, gli amministratori e i funzionari locali.

La motivazione comune è il profitto, o comunque il vantaggio economico, correlato all'ingente disponibilità di risorse pubbliche.

Il target

Il target è il denaro, inteso sia come contante sia come ritorno o risparmio economico. Con riferimento al crimine organizzato, però, è rilevante anche la possibilità di creare sinergie con gli interessi già consolidati e di ripulire la propria immagine, investendo in quelle che all'apparenza sono attività imprenditoriali legittime e persino innovative.

Il guardiano non all'altezza

L'inesistenza, oppure l'inadeguatezza e l'inefficacia delle misure di protezione del target rappresentano la maggiore vulnerabilità e la maggiore incognita del settore delle FER. I piani di analisi sono molteplici e comprendono la dimensione politica, normativa, procedurale, imprenditoriale, criminale

Attività di ricerca

L'attività di ricerca è stata realizzata privilegiando un approccio multidisciplinare ed il coinvolgimento diretto di diversi expertise e degli stakeholders pubblici e privati.

In particolare, sono stati realizzati:

- studio e sistematizzazione delle molteplici fonti disponibili, con un continuo aggiornamento bibliografico ed un confronto critico delle diverse problematiche e prospettive di analisi
- confronto con gli esperti del Comitato Tecnico Scientifico
- confronto con gli esperti dell'Advisory Board e dei Tavoli di lavoro tematici previsti dal Progetto
- working-sessions ed interviste con soggetti pubblici ed organizzazioni private
- sopralluoghi in siti di interesse

Working-definitions

Corruzione

principalmente il fatto o l'omissione di un pubblico ufficiale o di un incaricato di pubblico servizio che mercanteggia la propria funzione pubblica per ottenere un vantaggio non dovuto, determinando una distorsione della giusta relazione tra pubblica amministrazione e soggetto privato. Si considera però corruzione anche la malagestione della pubblica amministrazione, lo spreco di risorse, e in generale tutte quelle azioni che vanno contro l'interesse pubblico, compresa la corruzione tra privati

Frode

Ciascun atto - o serie di atti - intenzionalmente e consapevolmente commesso o omesso, anche attraverso la falsificazione e la dissimulazione di documenti, fatti o informazioni, allo scopo di ottenere un beneficio - prevalentemente di natura economica - con l'altrui danno

Azione green

Nell'ambito della Green Economy, le attività rilevanti per il Progetto sono quelle di natura prevalentemente economica, che risultano essere vulnerabili al rischio di corruzione e frode. Queste attività sono state denominate "azioni green" e hanno una duplice accezione.

La prima, riferita al settore pubblico, riguarda sia il cosiddetto Green Public Procurement, un vero e proprio strumento di politica ambientale che, attraverso la domanda pubblica, favorisce il ricorso e lo sviluppo di prodotti e servizi ad impatto ambientale contenuto, sia il sistema normativo-regolamentare-finanziario che disciplina i settori economici "green" in oggetto.

La seconda accezione, relativa invece al settore privato, si riferisce alle operazioni di natura economico-imprenditoriale, caratterizzate anche da finalità di tutela ambientale e di sostenibilità, condotte nell'ambito dei segmenti di mercato analizzati dal Progetto. Rientrano in questa tipologia, ad esempio, la ricerca e lo sviluppo di prototipi, così come la produzione di prodotti finiti, impiegati nell'ambito delle energie rinnovabili, della logistica e della mobilità e dell'innovazione tecnologica.



BIBLIOGRAFIA

ENERGIE RINNOVABILI

Statistiche sulle FER

MIP, Biomass Energy Report, 2011

Online: <http://www.energystrategy.it>

Ren21 (Renewable Energy Policy Network for the 21 Century), *Global Status Report*, 2011

Online: http://www.ren21.net/Portals/97/documents/GSR/REN21_GSR2011.pdf

Ren21 (Renewable Energy Policy Network for the 21 Century), *Global Status Report*, 2012

Online: http://www.ren21.net/Portals/97/documents/GSR/GSR2012_low%20res_FINAL.pdf

Organismi internazionali

Commissione Europea, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European and Social Committee and the Committee of the Regions, *Renewable Energy: a major player in the European energy market*, Brussels, 6.6.2012, COM(2012) 271 final. Online:

http://ec.europa.eu/energy/renewables/doc/communication/2012/comm_en.pdf

Commissione Europea, Decisione della Commissione del 6 giugno 2011, *Establishing an EU Anti-corruption reporting mechanism for periodic assessment ("EU Anti-corruption Report")*, Brussels, 6.6.2011, C(2011) 3673 final. Online: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/pdf/com_decision_2011_3673_final_en.pdf

Commissione Europea, *Renewables make the difference*, 2010

EUROPOL, *EU ORGANISED CRIME THREAT ASSESSMENT - OCTA 2011*, 2011

Online: https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/octa_2011_1.pdf

G20, *First Monitoring Report of the G20 Anti-Corruption Working Group to G20 Leaders on Individual and Collective Progress Made by G20 Countries in the Implementation of the Seoul Action Plan*, 2011

Online: http://www.g20civil.com/documents/Final_G20_Anti-corruption_Working_Group_progress_Report.pdf

G20, *G20 Anti-corruption Action Plan, G20 Agenda for Action on Combating Corruption, Promoting Market Integrity, and Supporting a Clean Business Environment*, G20 Seoul Summit 2010

Online: http://www.mofa.go.jp/policy/economy/g20_summit/2010-2/annex3.pdf

EIA, *Environmental Crime. A threat to our future*, 2008

Online: http://www.unodc.org/documents/NGO/EIA_Ecocrime_report_0908_final_draft_low.pdf

KPMG Advisory, *Investire nelle rinnovabili. Trends, opportunità, prospettive*, 2011.

Online: <http://www.kpmg.com/IT/it/IssuesAndInsights/ArticlesPublications/Documents/KPMG-Investire-nelle-rinnovabili.pdf>

KPMG, *Green Power 2012: The KPMG renewable energy M&A report*, 2012.

Online: <http://www.kpmg.com/Global/en/IssuesAndInsights/ArticlesPublications/Documents/kpmg-renewable-energy-ma-report.pdf>

OECD, *OECD Working Group on Bribery. Annual Report 2011*, 2011.

Online: <http://www.oecd.org/daf/briberyininternationalbusiness/AntiBriberyAnnRep2011.pdf>

UNEP, *Renewable Energy. Investing in Energy and Resource Efficiency*, 2011. Online: http://www.unep.org/greeneconomy/Portals/88/documents/ger/ger_final_dec_2011/Green%20EconomyReport_Final_Dec2011.pdf

UN Global Compact, *Clean Business is good business. The Business Case against Corruption*

Online: http://www.unglobalcompact.org/docs/issues_doc/Anti-Corruption/clean_business_is_good_business.pdf

Organismi nazionali

CNEL, *Analisi dei rischi di illegalità e penetrazione della criminalità organizzata nel settore dell'energia eolica in Italia*, 2012

Comando Carabinieri Tutela Ambientale, Reparto Operativo, Sezione Operativa Centrale, Il contrasto alla criminalità ambientale, 2006

Corte dei Conti, inaugurazione Anno Giudiziario 2012 e Relazione attività 2011, 2012

Online: http://www.corteconti.it/giurisdizione/Apertura_anno_giudiziario_Relazioni/

Corte dei Conti, Relazione Speciale. Energie rinnovabili, risparmio ed efficienza energetica nell'ambito della politica di coesione socio-economica dell'Unione Europea, 2011. Online:

http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/_documenti/controllo/sez_contr_affari_com_internazionali/2012/delibera_1_2012_e_relazione.pdf

DNA, Relazione annuale sulle attività svolte dal Procuratore nazionale antimafia e dalla Direzione nazionale antimafia nonché sulle dinamiche e strategie della criminalità organizzata di tipo mafioso nel periodo 1° luglio 2009 – 30 giugno 2010, 2011

Online: http://www.genovaweb.org/Relazione_DNA_Dicembre_2010.pdf

ENEA, Rapporto Energia e Ambiente. Analisi e scenari 2009, 2010

Governo Italiano, La corruzione in Italia. Per una politica di prevenzione. Analisi del fenomeno, profili internazionali e proposte di riforma, 2012

Online: http://www.governo.it/GovernoInforma/documenti/20121022/rapporto_corruzioneDEF.pdf

Governo Italiano, La corruzione in Italia. Per una politica di prevenzione. Schede di sintesi, 2012

Online: http://www.governo.it/GovernoInforma/documenti/20121022/schede_sintesi.pdf

GSE, Rapporto Statistico 2011. Impianti a fonti rinnovabili, 2012

Online: http://www.gse.it/it/Dati%20e%20Bilanci/GSE_Documenti/osservatorio%20statistico/Statistiche%20Rinnovabili%202011.pdf

Legambiente, Eolico: operazione verità, 2010

POI ENERGIA, Rapporto Annuale di Esecuzione 2009, 2010

Online: <http://www.poienergia.it/images/stories/docprogramma/RAE-2009.pdf>

Saet, Rapporto finale, 2009

Online: http://www.anticorruzione.it/Portals/altocommissario/Documents/Altro/Rapporto_5.pdf

Symbola e Unioncamere, GreenItaly. L'economia verde sfida la crisi. Rapporto 2011, 2011

Symbola e Unioncamere, GreenItaly, L'economia verde sfida la crisi. Rapporto 2012, 2012



LOGISTICA E MOBILITÀ

ANFIA, Trasporto merci su strada. Analisi economico-statistica delle potenzialità e criticità di un settore strategico per lo sviluppo sostenibile, 2013

Booz&co, Study on the financing needs in the area of sustainable urban mobility. Final Report - Executive Summary, 2012

CNEL, L'infiltrazione della criminalità organizzata nell'economia di alcune regioni del Nord Italia, 2010

Commissione Europea, Libro Bianco Tabella di marcia verso uno spazio unico europeo dei trasporti - Per una politica dei trasporti competitiva e sostenibile, 2011

Commissione Europea, Sintesi della valutazione d'impatto. Documento di accompagnamento al Libro Bianco Tabella di marcia verso uno spazio unico europeo dei trasporti - Per una politica dei trasporti competitiva e sostenibile, 2011

EURISPES - Osservatorio sulla mobilità e i trasporti, Libro Bianco sulla mobilità e i trasporti nelle aree metropolitane, 2013

EUROPOL, OCTA-Europol Organised Crime Threat Assessment, 2011

EUROPOL, Threat Assessment. Italian Organised Crime, 2013

EUROPOL, Threat Assessment 2013. Environmental Crime in the EU, 2013

Legambiente Veneto, Cemento SpA - Storie e numeri del ciclo illegale del cemento fra abusivismo edilizio, corruzione, malaffare consumo di suolo. Il caso Veneto, 2013

Ministero dell'Ambiente e del Territorio, Environmental Action Strategy for sustainable development in Italy, 2012

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Indirizzi generali per l'attività amministrativa e la gestione per l'anno 2012

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Piano Nazionale della Logistica 2012-20. Bozza finale, versione luglio 2012

OTI nordovest - Osservatorio territoriale infrastrutture, Rapporto 2012, 2013

PWC, The Global Economy Crime Survey - Italia, 2011

Symbola, GreenItaly, Nutrire il futuro. Rapporto 2013, 2013

World Bank, Connecting to Compete 2012. Trade Logistics in the Global Economy. The Logistics Performance Index and Its Indicators, 2013







