

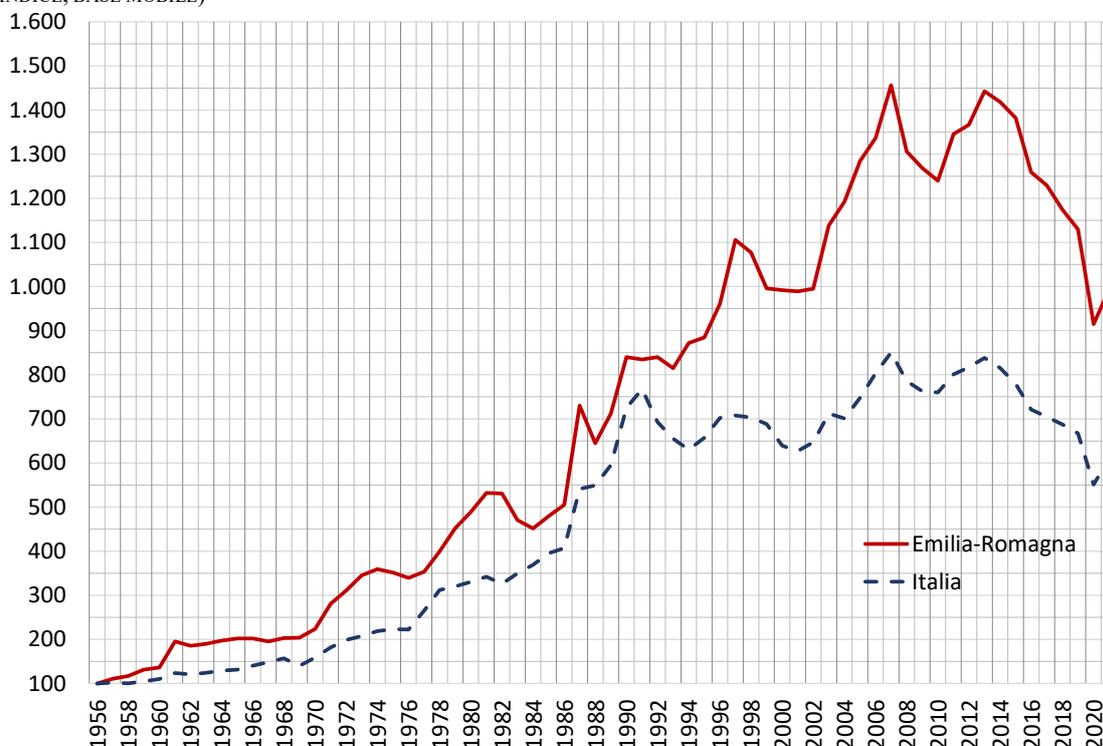
# I DELITTI CONTRO LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE: UN QUADRO STATISTICO<sup>1</sup>

## 1. Premessa

Dalla seconda metà degli anni Cinquanta del secolo scorso l'Italia e le sue regioni hanno conosciuto una particolare crescita dei reati. Tale fenomeno in Emilia-Romagna ha assunto dei tratti addirittura più marcati rispetto al resto dell'Italia già dalla prima fase in cui ha iniziato a manifestarsi, accentuandosi in maniera considerevole negli anni Novanta e anche oltre (v. grafico 1).

### GRAFICO 1:

INSIEME DEI REATI DENUNCIATI ALLE FORZE DI POLIZIA IN EMILIA-ROMAGNA E IN ITALIA. PERIODO 1956-2021 (NUMERI INDICE, BASE MOBILE)



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

Il numero globale dei reati denunciati alle forze di polizia nel periodo considerato offre una prima, benché approssimativa<sup>2</sup> indicazione in proposito: le 18.000 denunce registrate in regione alla metà degli anni Cinquanta sono diventate 36.000 già nel 1961, quindi raddoppiando in soli cinque anni, mentre nel resto dell'Italia ciò avverrà nel 1972, quando l'Emilia-Romagna aveva già raggiunto il triplo dei reati in confronto al 1956; i reati sono diventati 66.000 alla metà degli anni Settanta e quasi 100.000 all'inizio degli Ottanta, 133.000 nel 1987, 153.000 nel 1990, oltre

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

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

200.000 nel 1997, 266.000 nel 2007, per scendere a quota 263.000 nel 2013, 224.000 nel 2017, 205.000 nel 2019; nel 2020 i reati sono scesi addirittura a 167.000 - un effetto, questo, senz'altro dovuto alle misure restrittive adottate per contenere la diffusione del Covid -, eguagliando così il livello registrato alla metà degli anni Novanta, mentre nel 2021 sono saliti a 181.000, rimanendo, nonostante ciò, non solo sotto la soglia registrata prima del verificarsi della pandemia, ma uguagliando i livelli registrati agli inizi degli anni Duemila.

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

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

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

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

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

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

Di questi reati si esamineranno gli sviluppi e l'incidenza che hanno avuto in Emilia-Romagna e nelle sue province dal 2008 al 2020, ovvero il primo e l'ultimo anno per cui l'Istituto nazionale di statistica ha reso i dati disponibili.

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

Benché una quota sfugga al controllo del sistema penale, i reati commessi ai danni della pubblica amministrazione costituiscono una minima parte della massa complessiva dei delitti denunciati ogni anno nella nostra regione così come nel resto dell'Italia<sup>3</sup>.

Come infatti si può osservare nella tabella sottostante, negli ultimi tredici anni in Emilia-Romagna ne sono stati denunciati meno di cinquemila - in media 400 ogni anno -, corrispondenti al 4% di quelli denunciati nell'intera Penisola e a quasi la metà di quelli denunciati nel Nord-Est.

**TABELLA 1:**

NUMERI ASSOLUTI E PERCENTUALI RIGUARDANTI I DELITTI CONTRO LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE COMMESSI DAI PUBBLICI UFFICIALI DENUNCIATI DALLE FORZE DI POLIZIA ALL'AUTORITÀ GIUDIZIARIA IN ITALIA, NEL NORD-EST E IN EMILIA-ROMAGNA. PERIODO 2008-2020.

|   | ITALIA         |              | NORD-EST      |              | EMILIA-ROMAGNA |              |
|---|----------------|--------------|---------------|--------------|----------------|--------------|
|   | Frequenza      | %            | Frequenza     | %            | Frequenza      | %            |
| Sottrazione, ecc. cose sottoposte a sequestro               | 36.311         | 31,9         | 3.085         | 30,3         | 1.771          | 35,9         |
| Violazione colposa cose sottoposte a sequestro              | 28.487         | 25,0         | 2.077         | 20,4         | 1.232          | 25,0         |
| Abuso d'ufficio   | 15.212         | 13,4         | 1.422         | 14,0         | 568            | 11,5         |
| Interruzione d'un servizio pubblico o di pubblica necessità | 7.828          | 6,9          | 666           | 6,5          | 306            | 6,2          |
| Rifiuto di atti d'ufficio. Omissione                        | 8.553          | 7,5          | 701           | 6,9          | 279            | 5,7          |
| Peculato  | 4.822          | 4,2          | 558           | 5,5          | 207            | 4,2          |
| Indebita percezione di erogazioni pubbliche                 | 4.239          | 3,7          | 789           | 7,7          | 201            | 4,1          |
| Istigazione alla corruzione                                 | 2.287          | 2,0          | 294           | 2,9          | 129            | 2,6          |
| Corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio        | 1.320          | 1,2          | 136           | 1,3          | 53             | 1,1          |
| Concussione   | 1.324          | 1,2          | 128           | 1,3          | 50             | 1,0          |
| Rivelazione ed utilizzazione di segreti di ufficio          | 638            | 0,6          | 105           | 1,0          | 45             | 0,9          |
| Pene per il corruttore                                      | 930            | 0,8          | 93            | 0,9          | 37             | 0,8          |
| Induzione indebita a dare o promettere utilità              | 311            | 0,3          | 28            | 0,3          | 13             | 0,3          |
| Malversazione di erogazioni pubbliche                       | 457            | 0,4          | 47            | 0,5          | 13             | 0,3          |
| Corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio    | 205            | 0,2          | 16            | 0,2          | 7              | 0,1          |
| Corruzione per l'esercizio della funzione                   | 333            | 0,3          | 22            | 0,2          | 7              | 0,1          |
| Corruzione in atti giudiziari                               | 133            | 0,1          | 8             | 0,1          | 6              | 0,1          |
| Peculato mediante profitto dell'errore altrui               | 298            | 0,3          | 8             | 0,1          | 2              | 0,0          |
| Rifiuto di atti d'ufficio (Militare)                        | 25             | 0,0          | 4             | 0,0          | 2              | 0,0          |
| Corruzione, ecc. membri Comunità europee                    | 22             | 0,0          | 3             | 0,0          | 0              | 0,0          |
| Utilizzazione invenzioni, ecc.                              | 4              | 0,0          | 1             | 0,0          | 0              | 0,0          |
| <b>TOTALE</b>   | <b>113.739</b> | <b>100,0</b> | <b>10.191</b> | <b>100,0</b> | <b>4.928</b>   | <b>100,0</b> |

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

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

Osservandone la composizione nei dettagli, si deduce che più di due terzi di essi si riferiscono a violazioni agli articoli 334 e 335 del Codice penale, due delitti, questi, che si concretizzano con la sottrazione o il danneggiamento di cose sottoposte a sequestro da parte di chi ne ha la custodia allo scopo di favorire intenzionalmente il proprietario o che per negligenza ne provoca la distruzione o agevola la sottrazione. Ancora, l'11,5% dei reati in esame riguardano l'abuso d'ufficio, il 6,2% l'interruzione di un servizio pubblico o pubblica necessità, il 5,7% il rifiuto di atti di ufficio, il 4,2% il peculato, il 4,1% l'indebita percezione di erogazioni pubbliche, il 2,6% l'istigazione alla corruzione, l'1,1% la corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio, l'1% la concussione, mentre tutti gli altri reati costituiscono complessivamente il 2,6% (132 casi in numero assoluto, di cui 45 riguardano la rivelazione e utilizzazione di segreti di ufficio e 37 il reato previsto all'art. 321 del c.p., ovvero le pene per il corruttore).

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

Riguardo ai tassi, quelli dell'Emilia-Romagna risultano nettamente sotto la media italiana, ma superano, seppure in misura contenuta, quelli del Nord-Est. Volendo dare una misura complessiva dell'incidenza di questi reati nei tre contesti territoriali, si dirà che l'Emilia-Romagna esprime un tasso generale di delittuosità contro la Pubblica amministrazione di 8,6 reati ogni 100 mila abitanti, l'Italia di 14,6 e il Nord Est di 6,8 ogni 100 mila abitanti. Riguardo invece alla tendenza, si osserva una generale diminuzione dei reati in questione sia in Emilia-Romagna che nel resto dell'Italia e del Nord Est; fanno eccezione alcuni reati corruttivi, i reati di concussione, l'abuso di ufficio, i reati di rifiuto e omissione di atti d'ufficio, il peculato e l'indebita percezione di erogazioni pubbliche, che, al contrario, nel periodo considerato sono aumentati.

**TABELLA 2:**

TASSI MEDI SU 100 MILA ABITANTI E TREND DEI DELITTI CONTRO LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE COMMESSI DAI PUBBLICI UFFICIALI DENUNCIATI DALLE FORZE DI POLIZIA ALL'AUTORITÀ GIUDIZIARIA IN ITALIA, NEL NORD-EST E IN EMILIA-ROMAGNA. PERIODO 2008-2020.

|   | ITALIA      |          | NORD-EST   |          | EMILIA-ROMAGNA |          |
|---|-------------|----------|------------|----------|----------------|----------|
|   | Tasso       | Tendenza | Tasso      | Tendenza | Tasso          | Tendenza |
| Sottrazione, ecc. cose sottoposte a sequestro               | 4,7         | -        | 2,1        | -        | 3,1            | -        |
| Violazione colposa cose sottoposte a sequestro              | 3,7         | -        | 1,4        | -        | 2,2            | -        |
| Abuso d'ufficio   | 2,0         | +        | 0,9        | +        | 1,0            | +        |
| Interruzione d'un servizio pubblico o di pubblica necessità | 1,0         | +        | 0,4        | +        | 0,5            | +        |
| Rifiuto di atti d'ufficio. Omissione                        | 1,1         | +        | 0,5        | +        | 0,5            | +        |
| Peculato  | 0,6         | +        | 0,4        | +        | 0,4            | +        |
| Indebita percezione di erogazioni pubbliche                 | 0,5         | +        | 0,5        | +        | 0,4            | +        |
| Istigazione alla corruzione                                 | 0,3         | -        | 0,2        | -        | 0,2            | +        |
| Corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio        | 0,2         | +        | 0,1        | -        | 0,1            | -        |
| Concussione   | 0,2         | -        | 0,1        | -        | 0,1            | +        |
| Rivelazione ed utilizzazione di segreti di ufficio          | 0,1         | -        | 0,1        | -        | 0,1            | -        |
| Pene per il corruttore                                      | 0,1         | +        | 0,1        | +        | 0,1            | -        |
| Induzione indebita a dare o promettere utilità              | 0,0         | +        | 0,0        | +        | 0,0            | +        |
| Malversazione di erogazioni pubbliche                       | 0,1         | +        | 0,0        | +        | 0,0            | -        |
| Corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio    | 0,0         | -        | 0,0        | +        | 0,0            | +        |
| Corruzione per l'esercizio della funzione                   | 0,0         | +        | 0,0        | +        | 0,0            | +        |
| Corruzione in atti giudiziari                               | 0,0         | +        | 0,0        | +        | 0,0            | +        |
| Peculato mediante profitto dell'errore altrui               | 0,0         | -        | 0,0        | =        | 0,0            | =        |
| Rifiuto di atti d'ufficio (Militare)                        | 0,0         | +        | 0,0        | -        | 0,0            | -        |
| Corruzione, ecc. membri Comunità europee                    | 0,0         | -        | 0,0        | -        | 0,0            | =        |
| Utilizzazione invenzioni, ecc.                              | 0,0         | -        | 0,0        | =        | 0,0            | =        |
| <b>TOTALE</b>   | <b>14,6</b> | -        | <b>6,8</b> | -        | <b>8,6</b>     | -        |

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

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

Una sintesi utile di quanto illustrato finora è riportata nella tavola successiva. Nella tavola, in particolare, sono riportati quattro indici di criminalità ottenuti accorpando le fattispecie esaminate fin qui nel dettaglio, ciascuno dei quali denota una specifica attività criminale contro la Pubblica amministrazione diversa da tutte le altre sia sotto il profilo della gravità che gli viene attribuita dal Codice penale che degli attori coinvolti.

Il primo di questi indici designa l'**abuso di funzione**, il quale è stato ottenuto dall'accorpamento dei reati di abuso d'ufficio, rifiuto e omissione di atti d'ufficio, rifiuto o ritardo di obbedienza commesso da un militare o da un agente della forza pubblica, rivelazione ed utilizzazione di segreti di ufficio, utilizzazione d'invenzioni o scoperte conosciute per ragione di ufficio; il secondo indice designa l'**appropriazione indebita** ed è costituito dai reati di peculato, peculato mediante profitto dell'errore altrui, indebita percezione di erogazioni pubbliche, malversazione di erogazioni pubbliche; il terzo indice connota l'**ambito della corruzione** - intesa sia nella forma passiva che attiva - ed è costituito dai reati di concussione, corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio, corruzione in atti giudiziari, corruzione per l'esercizio della funzione, corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio, induzione indebita a dare o promettere utilità, istigazione alla corruzione, concussione, corruzione di membri e funzionari di organi di Comunità europee o internazionali, pene per il corruttore; l'ultimo indice, infine, è stato ottenuto accorpando i reati di interruzione di servizio pubblico o di pubblica necessità, dalla sottrazione o danneggiamento di cose sottoposte a sequestro e dalla violazione colposa di doveri inerenti alla custodia di cose sottoposte a sequestro e si riferisce perciò a una categoria generica di reati contro la Pubblica amministrazione denominata appunto **altri reati contro la P.A.**

I rilievi più interessanti che emergono dalla tabella si possono così sintetizzare:

- **L'abuso di funzione**<sup>5</sup> in Emilia-Romagna è un fenomeno che incide meno rispetto alla gran parte delle regioni. In genere i reati che lo connotano sono più diffusi nelle regioni del Centro-Sud, meno in quelle del Nord Italia (v. figura 1 in appendice). Il valore dell'indice di questa fattispecie criminale per l'Emilia-Romagna è infatti pari a 1,6 ogni 100 mila abitanti - un valore, questo, in linea con il resto delle regioni del Nord-Est - mentre quello dell'Italia è di 3,1 ogni 100 mila abitanti. Le province della regione dove questo valore risulta apprezzabilmente più elevato della media regionale sono Parma (2,8 ogni 100 mila abitanti) e Forlì-Cesena (2,2 ogni 100 mila abitanti). In queste due province, inoltre, al pari di quanto è avvenuto a Piacenza, Reggio Emilia, Modena, Ravenna e Rimini, la tendenza di tale forma di criminalità è cresciuta nel tempo, registrando naturalmente valori diversi da un territorio all'altro. Le uniche province dove, al contrario, si è contratta, trainando così la tendenza regionale, sono rispettivamente Bologna e Ferrara.
- **L'appropriazione indebita**<sup>6</sup> nella nostra regione incide meno che nel resto della Penisola. Solo la Sardegna, infatti, presenta valori dell'indice inferiori a quelli dell'Emilia-Romagna. In termini generali, il valore di questa fattispecie criminale per l'Emilia-Romagna è pari a 0,7 ogni 100 mila abitanti mentre quello dell'Italia è di 1,3 ogni 100 mila abitanti. La provincia dove si registra un valore decisamente superiore alla media regionale è Ravenna, il cui tasso è pari a 2,1 ogni 100 mila abitanti. Fatta eccezione delle province di Ferrara e di Forlì-Cesena, dove tale fenomeno registra una tendenza in flessione, nel resto della regione, invece, nel tempo è aumentato.

---

<sup>5</sup> Tale fenomeno è connotato prevalentemente dal reato di abuso di ufficio, il cui peso in termini numerici assorbe più dei due terzi delle denunce.

<sup>6</sup> Tale fenomeno è connotato principalmente dal reato di peculato e di indebita percezione di erogazioni pubbliche, il cui peso assorbe, nel primo caso la metà delle denunce e nel secondo poco meno della metà.

- **La corruzione**<sup>7</sup> in Emilia-Romagna incide meno che in gran parte del resto della Penisola. Il valore dell'indice di questa fattispecie criminale per l'Emilia-Romagna è pari a 0,5 ogni 100 mila abitanti - un valore, questo, in linea con il resto delle regioni del Nord-Est - mentre quello dell'Italia è di 0,9 ogni 100 mila abitanti. Le province della regione dove il valore dell'indice risulta apprezzabilmente più elevato della media regionale sono Ferrara (0,9 ogni 100 mila abitanti) e Rimini (1,0 ogni 100 mila abitanti). Le province di Parma, Reggio Emilia, Modena, Ferrara e Forlì-Cesena registrano una tendenza in crescita di questo fenomeno, tutte le altre una tendenza contraria, trainando in questo modo la tendenza regionale che infatti è in flessione.
- **Gli altri reati contro la P.A.** in Emilia-Romagna incidono meno che nel resto dell'Italia, ma in misura più elevata rispetto alle altre regioni del Nord-Est. Il valore dell'indice di questa fattispecie criminale, infatti, per l'Emilia-Romagna è pari a 5,8 ogni 100 mila abitanti mentre quello dell'Italia è di 9,3 e del Nord-Est di 3,9 ogni 100 mila abitanti. La tendenza di questi reati è in diminuzione in tutti i contesti territoriali presi in esame.

**TABELLA 3:**

INCIDENZA E TENDENZA DI ALCUNI FENOMENI CRIMINALI CONTRO LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE IN ITALIA, NEL NORD-EST, IN EMILIA-ROMAGNA E NELLE SUE PROVINCE. PERIODO 2008-2020. TASSI SU 100 MILA ABITANTI E TENDENZA

|                | ABUSO<br>DI FUNZIONE |       |          | APPROPRIAZIONE<br>INDEBITA |       |          | CORRUZIONE |       |          | ALTRI REATI<br>CONTRO LA P.A. |       |          |
|----------------|----------------------|-------|----------|----------------------------|-------|----------|------------|-------|----------|-------------------------------|-------|----------|
|                | Frequenza            | Tasso | Tendenza | Frequenza                  | Tasso | Tendenza | Frequenza  | Tasso | Tendenza | Frequenza                     | Tasso | Tendenza |
| Italia         | 24.432               | 3,1   | -        | 9.816                      | 1,3   | +        | 6.865      | 0,9   | +        | 72.626                        | 9,3   | -        |
| Nord-est       | 2.233                | 1,5   | -        | 1.402                      | 0,9   | +        | 728        | 0,5   | +        | 5.828                         | 3,9   | -        |
| Emilia-Romagna | 894                  | 1,6   | -        | 423                        | 0,7   | +        | 302        | 0,5   | -        | 3.309                         | 5,8   | -        |
| Piacenza       | 41                   | 1,1   | +        | 24                         | 0,6   | +        | 24         | 0,6   | -        | 142                           | 3,8   | -        |
| Parma          | 158                  | 2,8   | +        | 37                         | 0,6   | +        | 34         | 0,6   | +        | 220                           | 3,8   | -        |
| Reggio Emilia  | 62                   | 0,9   | +        | 21                         | 0,3   | +        | 29         | 0,4   | +        | 605                           | 8,9   | -        |
| Modena         | 87                   | 1,0   | +        | 45                         | 0,5   | +        | 37         | 0,4   | +        | 525                           | 5,8   | -        |
| Bologna        | 214                  | 1,7   | -        | 69                         | 0,5   | +        | 42         | 0,3   | -        | 932                           | 7,2   | -        |
| Ferrara        | 71                   | 1,6   | -        | 41                         | 0,9   | -        | 43         | 0,9   | +        | 183                           | 4,0   | -        |
| Ravenna        | 68                   | 1,4   | +        | 106                        | 2,1   | +        | 26         | 0,5   | -        | 312                           | 6,2   | -        |
| Forlì-Cesena   | 114                  | 2,2   | +        | 50                         | 1,0   | -        | 23         | 0,5   | +        | 194                           | 3,8   | -        |
| Rimini         | 76                   | 1,8   | +        | 25                         | 0,6   | +        | 42         | 1,0   | -        | 196                           | 4,6   | -        |

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

Come si è visto finora, l'incidenza dei reati ai danni della Pubblica amministrazione è decisamente più bassa nella nostra regione in confronto ad altri contesti<sup>8</sup>. Tale rilievo, benché sia circoscrittibile unicamente ai dati delle denunce, tuttavia trova un riscontro in un'indagine campionaria sul fenomeno della corruzione realizzata dall'Istat qualche anno fa nell'ambito dell'indagine sulla sicurezza dei cittadini. Si tratta di un approfondimento che l'Istat ha realizzato allo scopo di fare luce su tale fenomeno e di stimare il numero di persone coinvolte in dinamiche corruttive o di scambio nel nostro paese, sia in prima persona, sia indirettamente attraverso l'esperienza di parenti, amici, colleghi o conoscenti.

Alle domande se avessero ricevuto richieste di denaro o di favori o se essi stessi, al contrario, avessero offerto denaro o favori in cambio di beni o di servizi pubblici o se conoscessero persone che si sarebbero trovate in situazioni analoghe, solo il 7% degli emiliano romagnoli intervistati ha risposto in modo affermativo al primo quesito e il 10% al secondo, mentre il resto degli italiani

<sup>7</sup> Tale fenomeno è connotato prevalentemente dal reato di istigazione alla corruzione, il cui peso assorbe circa il 40% delle denunce. Tale fenomeno, pertanto, configura in larga parte l'aspetto passivo della corruzione, benché non manchino i casi di corruzione attiva.

<sup>8</sup> Diverso è invece il caso di altre forme di criminalità, come ad esempio la criminalità predatoria, i cui tassi di delittuosità dell'Emilia-Romagna in genere superano decisamente quelli nazionali.

sono stati rispettivamente l'8% e il 13%. Poco diffuso tra i cittadini emiliano romagnoli risulta anche lo scambio del voto con favori, denaro o altre utilità, una pratica, questa, tradizionalmente più diffusa nelle regioni del Sud e nelle Isole. Diverso è invece il quadro della regione riguardo alla raccomandazione, una pratica, questa, alla quale i suoi cittadini sembrerebbero più esposti, benché tale pratica, secondo quanto riferito dagli intervistati, riguarderebbe in larga parte il settore privato, ad esempio per ottenere un lavoro o una promozione, e meno per avere dei benefici dal pubblico (per esempio un beneficio assistenziale, la cancellazione di una sanzione, essere favorito in cause giudiziarie, ecc.).

Si tratta di rilievi interessanti, i quali, come appena detto, troverebbero una qualche corrispondenza con la realtà oggettiva dei fenomeni analizzati finora, ma che andrebbero approfonditi con un'indagine di popolazione focalizzata sulla nostra regione per avere stime più robuste di quelle ricavate dal campione dell'Istat perché l'indagine Istat è tarata sul contesto nazionale.

**TABELLA 4:**

CITTADINI CHE HANNO AVUTO UN'ESPERIENZA DIRETTA O INDIRETTA ALLA CORRUZIONE, AL VOTO DI SCAMBIO E ALLA RACCOMANDAZIONE. ANNO 2016. PER CENTO PERSONE

|                       | CORRUZIONE         |                      | VOTO DI SCAMBIO    |                      | RACCOMANDAZIONE    |                      |
|-----------------------|--------------------|----------------------|--------------------|----------------------|--------------------|----------------------|
|                       | Esperienza diretta | Esperienza indiretta | Esperienza diretta | Esperienza indiretta | Esperienza diretta | Esperienza indiretta |
| Piemonte              | 3,7                | 7,0                  | 1,0                | 3,0                  | 6,1                | 19,6                 |
| Valle d'Aosta         | 3,4                | 7,3                  | 2,9                | 7,4                  | 5,1                | 20,0                 |
| Lombardia             | 5,9                | 8,6                  | 1,4                | 3,5                  | 7,5                | 16,8                 |
| Bolzano               | 3,1                | 5,6                  | 0,5                | 1,2                  | 6,4                | 14,7                 |
| Trento                | 2,0                | 7,5                  | 1,2                | 1,8                  | 6,0                | 22,6                 |
| Veneto                | 5,8                | 7,3                  | 1,8                | 4,2                  | 10,0               | 26,7                 |
| Friuli-Venezia Giulia | 4,4                | 3,9                  | 0,5                | 1,1                  | 7,9                | 22,2                 |
| Liguria               | 8,3                | 13,6                 | 1,8                | 3,5                  | 9,5                | 24,0                 |
| <b>Emilia-Romagna</b> | <b>7,2</b>         | <b>10,1</b>          | <b>1,5</b>         | <b>3,5</b>           | <b>13,7</b>        | <b>29,1</b>          |
| Toscana               | 5,5                | 7,0                  | 2,4                | 4,9                  | 9,6                | 24,7                 |
| Umbria                | 6,1                | 14,6                 | 2,5                | 5,0                  | 11,3               | 29,6                 |
| Marche                | 4,4                | 10,2                 | 2,9                | 6,0                  | 8,6                | 24,0                 |
| Lazio                 | 17,9               | 21,5                 | 3,7                | 8,0                  | 13,0               | 33,7                 |
| Abruzzo               | 11,5               | 17,5                 | 6,0                | 13,9                 | 5,7                | 29,4                 |
| Molise                | 9,1                | 12,4                 | 3,9                | 7,6                  | 5,7                | 27,1                 |
| Campania              | 8,9                | 14,8                 | 6,7                | 12,8                 | 5,4                | 23,5                 |
| Puglia                | 11,0               | 32,3                 | 7,1                | 23,7                 | 5,0                | 41,8                 |
| Basilicata            | 9,4                | 14,4                 | 9,7                | 18,5                 | 6,7                | 36,2                 |
| Calabria              | 7,2                | 11,5                 | 5,8                | 11,4                 | 5,7                | 16,6                 |
| Sicilia               | 7,7                | 15,4                 | 9,0                | 16,4                 | 5,9                | 22,3                 |
| Sardegna              | 8,4                | 15,0                 | 6,8                | 12,2                 | 9,1                | 36,6                 |
| <b>ITALIA</b>         | <b>7,9</b>         | <b>13,1</b>          | <b>3,7</b>         | <b>8,3</b>           | <b>8,3</b>         | <b>25,4</b>          |

Fonte: nostra elaborazione su dati Istat, Indagine sulla sicurezza dei cittadini 2015-2016.

### 3. I numeri del riciclaggio

La rilevanza del rischio di riciclaggio nel nostro Paese ha posto in evidenza come, tra i reati che producono proventi da riciclare, la corruzione costituisca una minaccia significativa. Un'efficace azione di prevenzione e di contrasto della corruzione può pertanto contribuire a ridurre il rischio di riciclaggio. Per altro verso, l'attività di antiriciclaggio costituisce un modo efficace per combattere la corruzione: ostacolando il reimpiego dei proventi dei reati, essa tende infatti a rendere anche la corruzione meno vantaggiosa.

Poiché la corruzione possa qualificarsi come un reato presupposto del riciclaggio, è lecito in questa sede esaminare i due reati congiuntamente<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> Va detto, che oltre ai corrotti, altri soggetti ricorrono alla pratica del riciclaggio, come ad esempio gli evasori fiscali o i gruppi della criminalità organizzata, i quali, allo stesso modo dei corrotti, tendono a bonificare i capitali accumulati illecitamente mediante dei professionisti disposti a offrire loro servizi e sofisticate operazioni. Il riciclaggio dei capitali illeciti avviene infatti generalmente in più fasi e una molteplicità di canali che si vanno affinando e moltiplicando man

Nel corso degli ultimi decenni l'attività di contrasto alla criminalità organizzata e ai corrotti si è molto concentrata sull'attacco ai capitali di origine illecita e ciò è avvenuto anche grazie al supporto di un sistema di prevenzione che ha costituito un importante complemento all'attività di repressione dei reati, intercettando e ostacolando l'impiego e la dissimulazione dei relativi proventi. In questo sistema di prevenzione l'Unità di Informazione Finanziaria (UIF), istituita presso la Banca d'Italia col d.lgs. n. 231/2007 (che è la cornice legislativa dell'antiriciclaggio in Italia), è l'autorità incaricata di acquisire i flussi finanziari e le informazioni riguardanti ipotesi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo principalmente attraverso le segnalazioni di operazioni sospette trasmesse da intermediari finanziari, professionisti e altri operatori. Di queste informazioni l'UIF effettua l'analisi finanziaria, utilizzando l'insieme delle fonti e dei poteri di cui dispone, e ne valuta la rilevanza ai fini della trasmissione agli organi investigativi e della collaborazione con l'autorità giudiziaria per l'eventuale sviluppo dell'azione di repressione.

Negli anni 2008-2021 sono giunte all'UIF dall'Emilia-Romagna circa 76 mila segnalazioni di operazioni sospette, corrispondenti al 7% delle segnalazioni arrivate nello stesso periodo da tutta la Penisola. Sia in Emilia-Romagna che nel resto delle regioni il numero di segnalazioni è sensibilmente aumentato nel tempo (in Emilia-Romagna mediamente del 22,5% annuo), un segnale, questo, che può essere interpretato come una crescita di attenzione verso tale fenomeno da parte dei soggetti qualificati a collaborare con l'UIF.

**TABELLA 5:**

NUMERO DI SEGNALAZIONI DI OPERAZIONI SOSPETTE, INCIDENZA E TENDENZA MEDIA NELLE REGIONI ITALIANE. PERIODO 2008-2021. VALORI ASSOLUTI, TASSI SU 100 MILA ABITANTI E TENDENZA

|                       | Frequenza        | %            | Tassi        | Tendenza    |
|-----------------------|------------------|--------------|--------------|-------------|
| Piemonte              | 68.737           | 6,5          | 112,2        | 21,5        |
| Valle d'Aosta         | 2.145            | 0,2          | 121,0        | 37,8        |
| Liguria               | 27.693           | 2,6          | 126,0        | 23,9        |
| Lombardia             | 210.461          | 19,9         | 153,1        | 18,1        |
| Veneto                | 80.291           | 7,6          | 117,8        | 21,9        |
| Trentino-Alto Adige   | 13.513           | 1,3          | 92,6         | 26,7        |
| Friuli-Venezia Giulia | 17.547           | 1,7          | 102,9        | 19,0        |
| <b>Emilia-Romagna</b> | <b>75.670</b>    | <b>7,2</b>   | <b>123,3</b> | <b>22,5</b> |
| Toscana               | 68.516           | 6,5          | 142,2        | 22,7        |
| Marche                | 27.215           | 2,6          | 126,6        | 30,6        |
| Umbria                | 9.654            | 0,9          | 78,3         | 22,1        |
| Lazio                 | 124.191          | 11,7         | 157,5        | 20,5        |
| Campania              | 121.929          | 11,5         | 150,5        | 24,7        |
| Abruzzo               | 15.635           | 1,5          | 84,8         | 20,0        |
| Molise                | 4.133            | 0,4          | 94,7         | 29,1        |
| Puglia                | 55.195           | 5,2          | 97,3         | 24,6        |
| Basilicata            | 6.563            | 0,6          | 81,6         | 24,7        |
| Calabria              | 28.591           | 2,7          | 104,6        | 18,9        |
| Sicilia               | 59.689           | 5,6          | 227,2        | 27,5        |
| Sardegna              | 15.099           | 1,4          | 22,6         | 24,1        |
| <b>Totale</b>         | <b>1.057.010</b> | <b>100,0</b> | <b>126,8</b> | <b>21,2</b> |

Fonte: nostra elaborazione su dati UIF, Banca d'Italia.

Le denunce rilevate dalle forze di polizia riguardo ai reati di riciclaggio confermano tale tendenza. Come si può osservare nella tabella sottostante, nel periodo 2008-2021 l'Emilia-Romagna ha riportato circa mille e cinquecento denunce, seguendo l'andamento in crescita riscontrabile nel resto dell'Italia. Più di un terzo delle denunce ha riguardato la sola provincia di Modena, un territorio, questo, dove tale reato ha inciso ed è cresciuto in misura sensibilmente più alta rispetto al resto della Regione. Le altre province, infatti, hanno registrato un tasso di delittuosità inferiore

mano che aumentano gli strumenti per contrastarlo: dalla immissione dei capitali nel circuito finanziario attraverso banche, società finanziarie, uffici di cambio, centri off-shore e altri intermediari, alla loro trasformazione in oro, preziosi, oggetti di valore, assegni derivanti da false vincite al gioco, ecc., fino all'investimento in attività lecite a ripulitura avvenuta.

alla media regionale e italiana benché la tendenza, anche in queste province, così come è avvenuto nel resto dell'Italia, sia da diversi anni in crescita.

**TABELLA 6:**

FREQUENZA, TASSI MEDI SU 100 MILA ABITANTI E TREND DEL REATO DI RICICLAGGIO DI DENARO DENUNCIATO DALLE FORZE DI POLIZIA ALL'AUTORITÀ GIUDIZIARIA IN ITALIA, NEL NORD-EST E IN EMILIA-ROMAGNA. PERIODO 2008-2021 VALORI ASSOLUTI, TASSI SU 100 MILA ABITANTI E TENDENZA

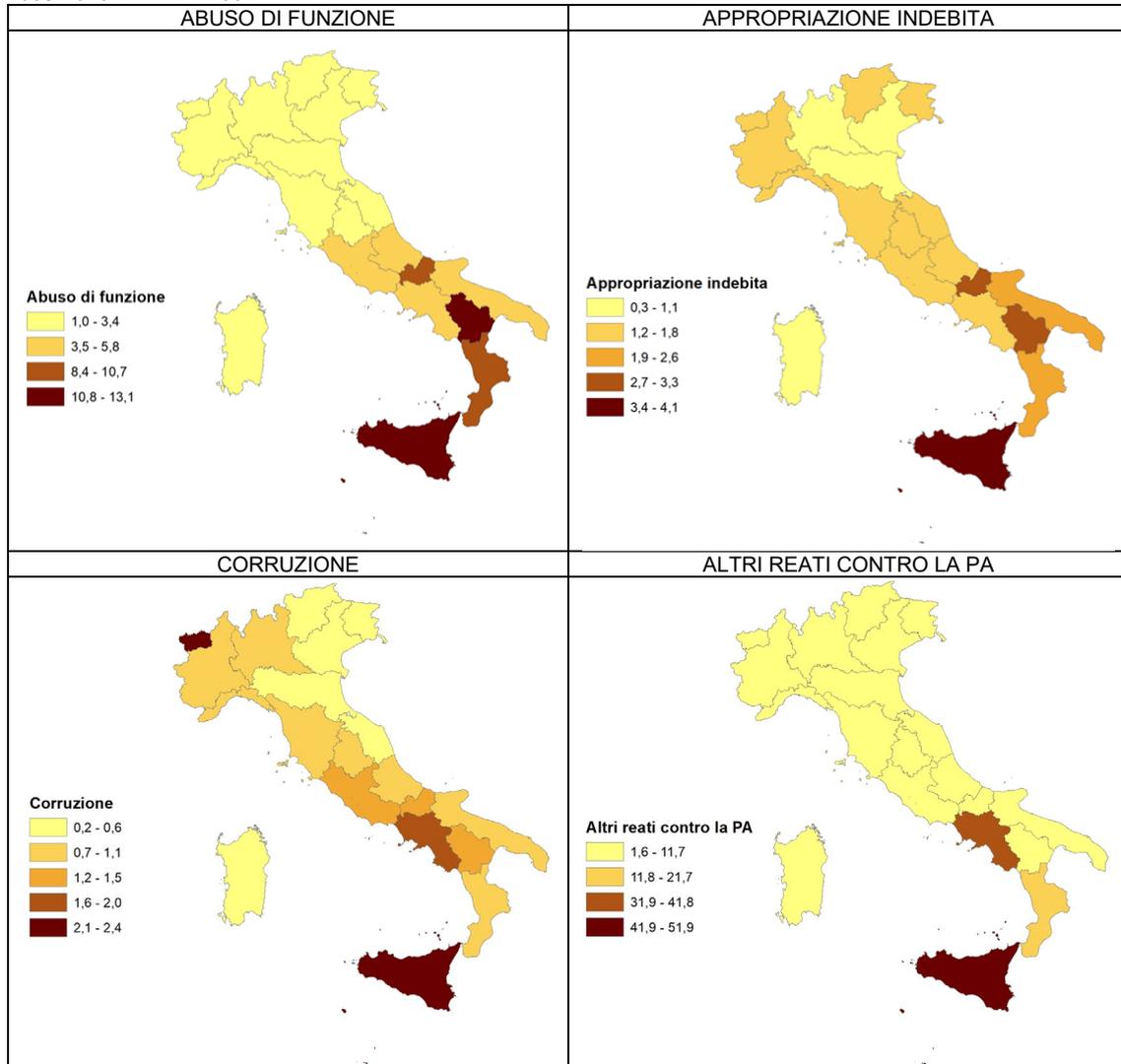
|                    | Frequenza | Tasso | Tendenza |
|--------------------|-----------|-------|----------|
| Italia             | 22.683    | 2,9   | +        |
| Nord-est           | 3.459     | 2,3   | +        |
| Emilia-Romagna     | 1.452     | 2,5   | +        |
| Piacenza           | 71        | 1,9   | +        |
| Parma              | 99        | 1,7   | +        |
| Reggio nell'Emilia | 113       | 1,7   | +        |
| Modena             | 515       | 5,7   | +        |
| Bologna            | 256       | 2,0   | +        |
| Ferrara            | 63        | 1,4   | +        |
| Ravenna            | 135       | 2,7   | +        |
| Forlì-Cesena       | 83        | 1,6   | +        |
| Rimini             | 102       | 2,4   | +        |

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

## APPENDICE

**FIGURA 1:**

INCIDENZA DI ALCUNI FENOMENI CRIMINALI CONTRO LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE NELLE REGIONI ITALIANE. PERIODO 2008-2020. TASSI SU 100 MILA ABITANTI



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