

Analisi del contesto esterno in riferimento al rischio corruttivo

Il contesto economico

L'ANAC, con la deliberazione 12/2015, ha sottolineato che l'analisi del contesto esterno deve evidenziare come le caratteristiche dell'ambiente nel quale l'amministrazione si trova ad operare, con riferimento, ad esempio, a variabili culturali, criminologiche, sociali ed economiche del territorio, possano favorire il verificarsi di fenomeni corruttivi al proprio interno. A tal fine, occorre prendere in considerazione sia i fattori legati al territorio di riferimento dell'amministrazione sia le relazioni e le possibili influenze esistenti con i portatori e i rappresentanti di interessi esterni. L'analisi del contesto esterno presenta un duplice obiettivo, quello di mettere in evidenza come le caratteristiche strutturali e congiunturali dell'ambiente nel quale l'Amministrazione si trova ad operare possano incoraggiare il verificarsi di fenomeni corruttivi e, al tempo stesso, condizionare la valutazione del rischio corruttivo e il monitoraggio dell'idoneità delle misure di prevenzione. Da questo punto di vista è importante rilevare che in occasione della inaugurazione dell'anno giudiziario la Presidente della Corte d'Appello di Cagliari, dottoressa Grazia Corradini, ha presentato una dettagliata relazione sulle criticità degli uffici che evidenzia un aumento dei reati contro le pubbliche amministrazioni a Cagliari e Sassari a fronte di un numero maggiore ad Oristano di quelli di natura sessuale ed a Nuoro di omicidi. A Tempio sono aumentati i reati legati ai flussi migratori mentre a Lanusei quelli ambientali. Approfondendo rispetto all'andamento della criminalità con riguardo alla singole tipologie di reati, il tribunale di Cagliari ha evidenziato un rilevante incremento dei delitti contro la pubblica amministrazione e quelli aventi oggetto l'indebita percezione di contributi e finanziamenti, nonché l'aumento delle violenze sessuali a danni di minori, e lo stalking (69 casi contro i 55 del periodo precedente), i crimini legati agli stupefacenti, quelli informatici e i fallimenti.

Per spiegare compiutamente il contesto economico della Sardegna appare utile partire da un'analisi del contesto nazionale e regionale precedente all'esplosione della pandemia di Covid-19 al fine di analizzare lo stravolgimento che l'epidemia ha comportato sia nello scenario economico sia in quello della programmazione regionale.

L'economia italiana nel 2018 è cresciuta dello 0,9 per cento, in rallentamento rispetto all'anno precedente. Il PIL, dopo la modesta crescita del primo trimestre 2018, ha rallentato ulteriormente nel secondo trimestre per poi riportare una crescita lievemente negativa nella seconda metà. Le esportazioni nette hanno invece sottratto 0,1 punti percentuali alla crescita per effetto delle tensioni commerciali globali. Nel dettaglio delle componenti, la crescita dei consumi privati si è più che dimezzata (0,6% da 1,5%) nonostante la dinamica sostenuta del reddito disponibile reale, sospinta dai rinnovi contrattuali del comparto pubblico e le favorevoli condizioni di accesso al credito. La propensione al risparmio è infatti aumentata nel corso dell'anno raggiungendo un picco massimo nel secondo trimestre del 2018 per poi scendere gradualmente e collocarsi al 7,6% nel quarto trimestre.

In media la propensione al risparmio si attestava all'8,0%, un valore inferiore alla media degli ultimi 10 anni (9,0%). Nel 2020, 2021 e 2022, si stimava che il tasso di crescita reale

sarebbe progredito gradualmente e il PIL sarebbe cresciuto dello 0,6 per cento nel 2020, dello 0,7 per cento nel 2021 e dello 0,9 per cento nel 2022. Nello scenario tendenziale la spesa per consumi delle famiglie sarebbe stata sostenuta, a partire dalla fine del secondo trimestre 2019, dall'entrata in vigo-re delle due misure della L. n. 26/2019: il Reddito di Cittadinanza e il canale di pensionamento anticipato (c.d. Quota 100) grazie al ricambio generazionale degli occupati.

Analisi contesto economico dell'Isola pre-crisi

La crisi economica che investì l'economia europea per oltre un decennio, a partire dal 2008, anche se con alcuni intervalli di lieve recupero, ha determinato severe implicazioni sulle variabili socioeconomiche delle regioni italiane con intensità differenziate nelle diverse ripartizioni territoriali. Mentre le regioni del Centro Nord sono riuscite tendenzialmente a recuperare i livelli di sviluppo precedenti alla crisi, le regioni del Mezzogiorno restano ancora al di sotto dei valori conseguiti nel passato.

In tale contesto, la situazione socioeconomica della Regione Sardegna si discosta solo parzialmente da quella delle altre regioni del Mezzogiorno. Nel periodo 2009-2017 i principali aggregati macroeconomici per la Sardegna hanno registrato una flessione significativa, in alcuni casi anche di maggiore intensità rispetto alle altre regioni del Mezzogiorno. L'indicatore più rappresentativo della contrazione del livello di sviluppo regionale è il PIL/pro-capite medio. Il PIL pro-capite regionale risultava nel 2009, in base ai dati Eurostat, pari all'80% della media comunitaria mentre nel 2017 si attestava sul valore del 69%, portando la regione Sardegna ad occupare la 221esima posizione rispetto alle 315 regioni dell'UE a 28 Paesi. Questo arretramento dell'indice di potere di acquisto regionale ha determinato l'uscita della Sardegna dalla classe delle "regioni in transizione" e la sua collocazione tra le "regioni meno sviluppate". Secondo i Conti economici territoriali, in Sardegna il reddito disponibile delle famiglie consumatrici era pari nel 2018 (anno più recente disponibile) a 15.500 euro pro capite, dato inferiore alla media italiana, circa 18.900 euro. Le indicazioni preliminari disponibili per il 2019, basate su stime di Prometeia riferite al totale delle famiglie residenti, suggeriscono che il reddito disponibile delle famiglie sarde sia rimasto stabile in termini reali.

Nel mercato del lavoro, nel 2019, si rilevava una riduzione del tasso di disoccupazione che calava al 14.7% rispetto al 15.4% del 2018, mentre il dato per il meridione, nel 2019, si attestava al 17.6%. Per contro, secondo la Banca d'Italia, il mercato del lavoro sardo ha continuato a essere caratterizzato da minori opportunità per gli individui più qualificati, un fenomeno associato negli ultimi anni a una fuoriuscita dei laureati sardi, diretti soprattutto nelle regioni del Centro-Nord e all'estero. Come una conferma di questo fenomeno, il tasso di disoccupazione giovanile registrava un dato pari al 45.5%, tendenzialmente in linea col tasso del mezzogiorno e superiore di ben 16.3 punti percentuali rispetto al dato nazionale.

La numerosità delle imprese era passata da 143.299 del 2018 a 143.122 nel 2019 per arrivare a 144.128 nel 2020 con un incremento dello 0.7%.

In sintesi, seppure in una situazione per molti aspetti critica, diversi segnali positivi, come il consolidamento della struttura imprenditoriale e un aumento delle esportazioni lasciavano intravedere una ripresa in atto, nonostante si continuassero a scontare i limiti storici del tessuto imprenditoriale sardo come, a titolo d'esempio, la bassa dimensione d'impresa.

Per gli anni a seguire, le stime dei principali indicatori economici per il periodo 2018-21 stimavano un trend positivo dell'economia sarda, in cui l'industria avrebbe svolto un ruolo di rilievo. Si prevedeva, infatti, una crescita media annua del valore aggiunto della

Sardegna dello 0,6%. In riferimento ai settori produttivi, era l'industria il settore che sarebbe cresciuto di più (+0,9%). Seguivano i Servizi (+0,6%) e l'Agricoltura (+0,1%).

Pertanto, a fronte delle dinamiche osservate, si riteneva che la Regione, anche se lentamente, stesse superando la fase più acuta della crisi e che l'andamento negativo registrato nel periodo considerato per gli aggregati macroeconomici del sistema produttivo stesse subendo un'inversione di tendenza.

Il quadro socioeconomico che si presentava ai policy maker per il ciclo di programmazione 2021-27 lasciava pertanto prefigurare uno scenario di particolare complessità ma, allo stesso tempo, ampie potenzialità per intervenire sugli aspetti critici del sistema.

La classificazione della Regione Sardegna nella categoria delle regioni "meno sviluppate" avrebbe comportato una maggiore disponibilità di fondi di provenienza comunitaria da destinare allo sviluppo del territorio regionale.

Analisi contesto economico dell'Isola durante la crisi pandemica Covid-19

Nel 2020 la diffusione epidemica di Covid-19 ha fortemente colpito l'economia regionale così come l'intero Paese. A partire da marzo la riduzione della possibilità di spostarsi liberamente e la sospensione di molte attività economiche, hanno comportato un forte rallentamento della produzione e una caduta della domanda. Successivamente, l'attenuarsi del contagio insieme all'allentamento del blocco produttivo e delle misure di distanziamento fisico hanno favorito una ripresa dell'attività economica, che tuttavia rimane indebolita rispetto al 2019. Nel complesso dell'anno, in base alle previsioni, il PIL regionale è atteso in forte diminuzione, analogamente alla media nazionale e a quella delle regioni meridionali. L'evoluzione dell'economia regionale rimane caratterizzata da un livello di incertezza molto elevato, con rischi al ribasso alimentati dalla recrudescenza del fenomeno pandemico.

Le imprese

La crisi pandemica ha colpito le attività produttive in misura eterogenea. Il blocco amministrativo e la caduta della domanda nel secondo trimestre hanno rallentato soprattutto l'attività nei servizi, colpendo in misura particolare il commercio non alimentare, le filiere turistiche e dei trasporti. Anche nell'industria la maggior parte delle imprese ha registrato un calo del fatturato, con indicazioni maggiormente negative nella prima parte della crisi in un quadro che ha indotto gli operatori a comprimere anche gli investimenti. L'attività nelle costruzioni ha subito una battuta d'arresto, in particolare con la sospensione delle produzioni considerate non essenziali, che si è riflessa in un deciso calo degli investimenti. Si è registrata, inoltre, una flessione nelle compravendite nel mercato immobiliare connessa anche con la debolezza della domanda privata. Dall'inizio dell'estate si è registrato un recupero dei ritmi produttivi che ha interessato tutti i settori, tuttavia il consolidamento rimane fortemente legato all'evolvere della crisi pandemica. Le condizioni economiche e finanziarie delle imprese sono peggiorate nel corso dell'anno e la frenata produttiva si è riflessa sulla redditività delle imprese, notevolmente peggiorata rispetto al 2019. L'atteggiamento prudentiale delle aziende e i minori margini reddituali hanno accresciuto il fabbisogno di liquidità e sospinto le necessità di reperire fonti di finanziamento esterne.

Il mercato del lavoro e le famiglie

La sospensione delle attività economiche e la limitazione agli spostamenti delle persone si sono riflesse repentinamente sul mercato del lavoro regionale a partire da marzo 2020,

comportando una netta diminuzione delle ore lavorate e, in misura inferiore, dei livelli occupazionali, parzialmente sostenuti dall'elevato ricorso alla Cassa integrazione e dal blocco dei licenziamenti. L'offerta di lavoro è risultata in calo in misura asimmetrica tra i generi, con una variazione negativa soprattutto per le donne. I più recenti dati regionali sulle assunzioni evidenziano una ripresa della domanda di lavoro a partire da giugno, trainata soprattutto dai settori dei servizi turistici e di quelli alla persona. Il recupero è stato tuttavia solo parziale: dall'inizio dell'anno a metà settembre nel settore privato risultavano quasi 18.000 assunzioni nette in meno rispetto al 2019. La riduzione dell'occupazione e delle ore lavorate ha comportato un calo dei redditi delle famiglie, parzialmente sostenuti dagli strumenti di contrasto alla povertà e dall'introduzione di alcune misure straordinarie da parte delle autorità pubbliche. I consumi sono calati più che nella media nazionale, soprattutto per quanto riguarda la componente durevole.

Il mercato del credito

Nel primo semestre dell'anno 2020 i prestiti bancari al settore privato non finanziario sono cresciuti lievemente, per poi accelerare ulteriormente durante i mesi estivi. Le maggiori esigenze di liquidità delle imprese sono state soddisfatte da un aumento dei finanziamenti, favorito dall'introduzione di garanzie pubbliche sui nuovi prestiti e da un'offerta di credito più distesa. A questo si è contrapposto un progressivo rallentamento del credito alle famiglie, in connessione con le difficoltà del mercato immobiliare e l'indebolimento dei consumi. La qualità dei prestiti è rimasta nel complesso invariata rispetto allo scorso anno. La crescita dei depositi bancari ha accelerato, anche per via di un atteggiamento da parte di imprese e famiglie che verosimilmente riflette fini precauzionali.

La programmazione regionale

Il quadro economico precedente alla crisi Covid-19, testé esposto, prefigurava una situazione economica gestibile con gli usuali strumenti di economia e finanza. Dal ciclo della programmazione 2020 si sperimenta invece, rispetto agli anni precedenti, uno scenario economico-finanziario del tutto eccezionale. Se negli anni precedenti la programmazione seguiva il classico iter PRS-DEFRPDPO-POA, nel 2020 la pandemia COVID-19 ha portato oltre che pesanti stravolgimenti sul piano economico internazionale, nazionale e regionale, anche sul complesso dei provvedimenti assunti, da marzo 2020 fino a oggi, da tutte le istituzioni europee, nazionali e Regionali nel tentativo di contrastare le conseguenze economiche e sociali prodotte dalla pandemia. In particolare, da marzo, le istituzioni hanno messo in campo una serie di misure finanziarie e di variazioni procedurali di natura emergenziale, in maniera da offrire sostegno alla pressoché totalità dei soggetti economici. Gli interventi adottati hanno richiesto numerosi decreti di attuazione e l'efficacia delle misure è stata fortemente influenzata dal rispetto dei tempi previsti e talvolta dell'attuazione di semplificazioni procedurali inserite nelle norme. La Regione Sardegna ha optato per un percorso di riprogrammazione articolato in fasi con "procedura semplificata" al fine di soddisfare rapidamente il fabbisogno dei Centri di responsabilità regionali e territoriali. Si segnalano a tal proposito la riprogrammazione delle risorse ancora disponibili del POR FESR 2014-2020 a favore di misure di contrasto alla grave emergenza provocata dalla pandemia da SARS-CoV-2 e l'Accordo Quadro del 20 luglio 2020 sottoscritto tra il Governo e le Autonomie speciali in materia di finanza pubblica al fine di assicurare alle medesime regioni le risorse necessarie per l'espletamento delle funzioni istituzionali per l'anno 2020 in conseguenza della perdita di entrate connesse all'emergenza Covid-19. Grazie all'approccio della programmazione unitaria le risorse regionali, statali e

comunitarie di varia natura si fondono sinergicamente per l'attuazione delle politiche. Queste risorse rappresentano quindi il volano per l'attuazione delle politiche e per il rilancio dell'economia regionale.

I reati contro la Pubblica Amministrazione

Transparency International ha pubblicato, il 28 gennaio 2021, il nuovo Indice di Percezione della Corruzione (CPI) che posiziona il nostro Paese al 52° posto nel mondo su 180 Paesi oggetto di valutazione sulla scorta del livello di corruzione percepita nel settore pubblico. Rispetto al 2020 l'Italia mantiene il punteggio attribuitogli nel 2019 (53) ma perde una posizione rispetto ai 180 paesi valutati passando dal 51° al 52° posto. Il CPI segna, pertanto, un rallentamento rispetto al trend positivo che ha visto l'Italia guadagnare 11 punti dal 2012 al 2019. All'interno dei 27 Paesi europei l'Italia mantiene il 20° posto; Danimarca e Nuova Zelanda rimangono in testa alla classifica dei Paesi più virtuosi con un punteggio di 88.

Nonostante i significativi progressi compiuti dall'Italia negli ultimi anni, l'emergenza Covid potrebbe costituire un pericolo concreto laddove si dovesse abbassare l'attenzione rispetto al fenomeno corruttivo e laddove non venissero adottati adeguati presidi di trasparenza e anticorruzione, in parti-colare per quanto concerne la gestione dell'emergenza e dei fondi stanziati per la ripresa economica.

Le Tabelle, riportate nell'Allegato 2 al presente documento, illustrano una serie di indicatori che consentono di comprendere meglio le caratteristiche socio-economiche e ambientali nell'ambito delle quali l'ARES Sardegna opera e, quindi, di spiegare a quali tipi di eventi corruttivi essa sia esposta.