



CORRUZIONE E FRODE NELLA GREEN ECONOMY

LE ENERGIE RINNOVABILI



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

Attività di ricerca - ideazione struttura e contenuti del Rapporto

autore: Executive summary, Paragrafi 1, 5, Conclusioni

Coordinatore scientifico del Rapporto | Mara Mignone, RiSSC

Attività di ricerca - ideazione struttura e contenuti del Rapporto

autore: Executive summary, Paragrafi 2, 3, 4, 5, Lo scenario attuale. Il caso delle nuove FER a rischio criminale, Lo scenario futuro. L'impatto e le possibili conseguenze a breve-medio termine, Conclusioni

Ricercatore Junior | Matteo Ceron, RiSSC

Attività di ricerca - interviste

autore: Le buone pratiche

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

Contributor: Rita Fatiguso – giornalista IlSole24Ore

Il caso Global Solar Fund tra Italia, Spagna e Cina

Crack, frodi e infiltrazioni, dumping e processi nel tramonto del fotovoltaico

DISCLAIMER:

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

RiSSC, 2012. 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, unico per l'Europa ad essere stato scelto nell'ambito della nostra iniziativa, affronta il tema del procurement sostenibile e della protezione del mercato verde dalla corruzione e dalla frode, che è di fondamentale importanza, perché quello green è un mercato in crescita, sotto i riflettori, ed è necessario stabilire, da subito, regole chiare.

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

Sommario

EXECUTIVE SUMMARY.....	1
GREEN ECONOMY E GREEN CRIME: UN BINOMIO (IN)EVITABILE?.....	7
I RISCHI DI CORRUZIONE E FRODE NEL SETTORE DELLE ENERGIE RINNOVABILI	
1. La corruzione.....	11
2. Il potenziale criminogeno delle “questioni irrisolte” nel mercato delle FER.....	14
3. La percezione, l’esperienza e le richieste delle aziende.....	20
4. Lo scenario criminologico.....	22
Il caso Global Solar Fund tra Italia, Spagna e Cina – di Rita Fatiguso.....	32
5. Le criticità.....	34
Lo scenario attuale. Il caso delle nuove FER a rischio criminale.....	46
Lo scenario futuro. L’impatto e le possibili conseguenze a breve-medio termine.....	50
Crack, frodi e infiltrazioni, dumping e processi nel tramonto del fotovoltaico - di Rita Fatiguso.....	52
LE BUONE PRATICHE.....	54
CONCLUSIONI.....	69
NOTA METODOLOGICA.....	70
BIBLIOGRAFIA.....	73



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>

Ringraziamenti

Advisory Board e Steering Committee

Angelo Spina, Bruno Cova, Carlo Alessandro Bertetti, Chiara Signorini, Edoardo Croci, Ernesto Savona e Michele Riccardi, Federico Golla, Lorenzo Segato, Ludovica Carlesi Manusardi, Marco Vitale, Maria Teresa Brassiolo, Mario Carlo Ferrario, Maurizio Bortoletti, Orazio Svelto, Paolo Bertaccini, Piero Bassetti, Piero Maranesi, Sergio Los, Stefano Pizzicannella, Virginio Carnevali, Walter Forresu

TAVOLO COMUNICAZIONE SCIENTIFICA

coordinato da Ludovica Manusardi

Angelo Perrino, Enrico Cerrai, Fabio Turone, Federico Pedrocchi, Letizia Olivari, Mara Mignone e Matteo Ceron, Marco Migliavacca, Orazio Svelto, Walter Forresu

TAVOLO FINANZA

coordinato da Mario Carlo Ferrario

Fabrizio Vedana, Lorenzo Segato, Mauro Meggiolaro, Michela Cocchi e Daniela Nastasia, Raffaele Caldarone, Virginio Carnevali

Comitato Tecnico Scientifico

Coordinato da Mara Mignone

Costantino Lato e Luca Benedetti, Elio Manti, Giorgio Laganà, Matteo Ceron, Maurizio Arena, Maurizio De Lucia, Mauro Mura e Daniele Caria, Michela Cocchi e Daniela Nastasia, Piercamillo Davigo, Quintiliano Valenti, Rita Fatiguso

TAVOLO SISTEMA ENERGETICO

coordinato da Federico Golla e Piero Maranesi

Giacobbe Braccio, Lorenzo Segato, Luca Benedetti, Ugo Dionigi

TAVOLO RISORSE NATURALI

coordinato da Antonio Brunori

Angelo Mariano, Diego Florian, Marino Berton, Matteo Ceron, Mauro Masiero



PRIVATE PLATFORM E ASSOCIAZIONI DI CATEGORIA

Arturo Cocco e Roberta Benedetti – ANEV, Carla Ingoglia – Unioncamere, Francesca Sabatini – Confartigianato, Giovanni Perrone – EON Italia, Giuseppe Pogliani (Università Bocconi), Lorenzo Segato, Marco Pigni e Lucia Bitto – APER, Maria Teresa Ruffo e Alberto Boraso - CONFAPI e API Varese, Massimo Di Domenico - Assolombarda/Green Economy Network, Massimo Sapienza – Assosolare, Michele Pintus – ABB, Sergio Beretta (Università Bocconi)

TAVOLO PUBBLICO-PRIVATO (coordinato da Paolo Bertaccini), BUONE PRATICHE E VIDEO SUCCESSFUL STORIES

Alessandro Zan, Anna Garofalo, Antonio Bonomo, Antonio Brunori, Antonio Pizzarelli, Arianna Merlini, Arturo Lorenzoni, Bernardo Petralia, Berto Bruno, Chiara Borio, Chiara Signorini, Christine Von Borries, Claudio Marra, Cosimo Polito, Cristina Boaretto, Daniela Luise, Davide Sabbadin, Elena Berton, Eleonora Di Maria, Emiliano Di Marco, Enrico Strappazzon, Enzo Argante, Eugenio Zaniboni, Fabio Casini, Fabrizio di Paola, Fausto Bianchi, Felice Fasolino, Francesco Galante, Gian Antonio Benacchio, Giovanni Cafaro, Gisella Penna, Giuseppe Bivona, Giuseppe Imbrogno, Giuseppe Maronna, Ilario Massarelli, Isabella Luca, Jean Claude Mugabo, Leonardo Agueci, Lorenzo Segato, Luca Bertoni, Luciano Munaretto, Lucio Guarino, Marcello Ravveduto, Marco Grimaldi, Maria Di Serio, Maria Pia Misiti, Mario Mandrone, Mario Salustri, Mario Virano, Massimo Gattolin, Matteo Ceron, Matteo Olivieri, Matteo Segafredo, Maurizio Bertipaglia, Michele Cozzio, Michele Zuin, Muriel Rossi, Nicola Esposito, Nicola Frenza, Paolo Ceccotti, Paolo Gurisatti, Pasquale D’Aiuto, Pasquale Peluso, Renzo Macelloni, Roberto Furlan, Sandra Giorgetti, Serena Righini, Sergio Chiacchella, Silvio Lugnano, Stefania Pallotta, Stefano Miotto, Tommaso Castronovo, Tony Lagrotteria, Valentina Pagliai, Valeria D’Agostino, Vincenzo Pedace, Virginia Zambrano, Vittorio Cammarota, Vittorio Marchis

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

Conclusioni

In Italia, nell'ambito delle FER, esiste una difficoltà oggettiva nell'identificare il confine reale tra legalità ed illegalità. Il ricorso a sottili meccanismi corruttivi o fraudolenti e a diverse forme di conflitto di interessi ed abuso di potere si confonde all'interno delle normali procedure in un'area grigia difficile da inquadrare. Il tutto in una logica di scelte politico-normative ed economiche che, di contro allo stanziamento di risorse ingenti, non tutelano il mercato e i suoi attori, i cittadini e l'ambiente, ma relegano la prevenzione ed il controllo ad un ruolo marginale, intrinsecamente inefficace.

Lo scenario criminale che minaccia le energie rinnovabili sfrutta criticità esistenti per soddisfare interessi individuali, con il rischio di condizionare concretamente l'intero settore, compromettendo il territorio, le sue risorse naturali, nonché l'integrità e la trasparenza del mercato, accrescendo il potere e le attività criminali, la corruzione, la malagestione e l'appropriazione indebita dei fondi pubblici.

L'attenzione verso queste problematiche è ancora molto limitata, anche nell'ambito della ricerca scientifica. La questione della promozione della legalità non viene considerata prioritaria ed irrinunciabile dalle strategie e proposte di sviluppo avanzate in diversi ambiti, per contribuire a tracciare una linea di evoluzione della Green Economy in Italia.

Dal punto di vista del sistema Paese, la deriva criminale che minaccia le FER richiede invece che le opportunità criminali, in particolare per i nuovi settori dove si concentreranno gli investimenti futuri, siano contrastate attraverso scelte politiche, normative e regolamentari appropriate, il rafforzamento degli strumenti di promozione della legalità e di controllo, al fine di anticipare il rischio di abusi in danno delle risorse economiche, sociali e ambientali.

In caso contrario, esiste il rischio reale che le opportunità di crescita e sviluppo offerte dalla Green Economy si traducano in opportunità di natura criminale, a favore di pochi e a discapito di tutti.



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 Crimes 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

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.



convinzione che si tratti di reati senza vittima, quindi di secondaria importanza. Nei fatti, non 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.

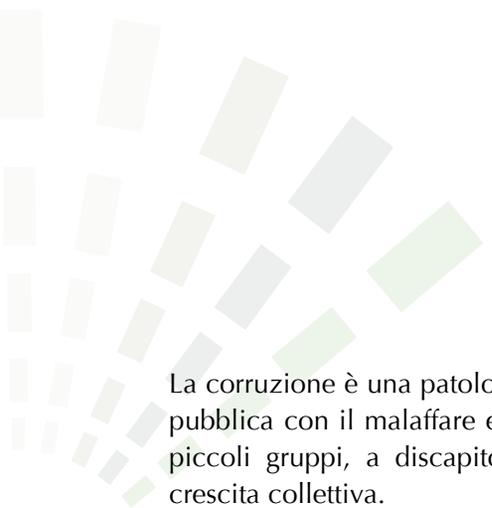
Il traffico è facilitato dalla presenza di una fitta rete di soggetti coinvolti (es. produttori, ditte specializzate nel trasporto rifiuti, intermediari, centri di stoccaggio-trattamento e recupero, impianti di smaltimento) e dalla cooperazione con imprese legali (anche del settore finanziario) che operano 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 ridurre 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.

I RISCHI DI CORRUZIONE E FRODE NEL SETTORE DELLE ENERGIE RINNOVABILI

Lo scenario passato e presente. Il caso dell'eolico e del fotovoltaico

1. La corruzione



nel 2011, la corruzione in Italia ha consumato 2,5 milioni di MW prodotti da fonti rinnovabili, rubando 900.000.000 € di investimenti. Ogni anno la corruzione spegne 30.000.000 metri quadri di pannelli solari (RiSSC – Progetto GCM)

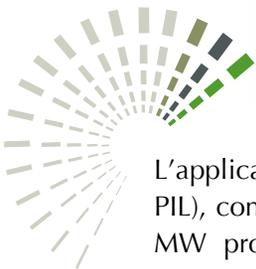
La corruzione è una patologia criminale endemica e latente, che pone in relazione la malagestione pubblica con il malaffare e gli interessi privati, creando opportunità per il profitto individuale o di piccoli gruppi, a discapito della legalità, della trasparenza e soprattutto del benessere e della crescita collettiva.

A livello globale, le stime indicano il valore della corruzione in circa il 5% del PIL mondiale, con oltre 1 miliardo di dollari pagato in tangenti. Per le aziende, questo si traduce in costi aggiuntivi pari al 10%, mentre per i Paesi in via di sviluppo l'acquisto di servizi da parte delle autorità pubbliche può subire incrementi anche del 25% (fonte: OECD).

In ambito europeo, la corruzione impatterebbe sull'economia interna per circa 120 miliardi di euro all'anno, corrispondente all'1% del PIL (fonte: Commissione Europea).

In Italia, la corruzione varrebbe circa 60 miliardi di euro e, nella realizzazione delle grandi opere, può arrivare a determinare un aumento dei costi anche del 40%.

Il mercato emergente delle energie rinnovabili non si sta dimostrando immune al rischio di diffusione di pratiche corruttive.



L'applicazione dei parametri solitamente utilizzati per il calcolo del costo della corruzione (3% del PIL), consente di stimare che, nel solo 2011, la corruzione in Italia abbia consumato 2,5 milioni di MW prodotti da fonti rinnovabili, pari al fabbisogno annuo di 800.000 famiglie, sottraendo 900.000.000 € di investimenti, pari al reddito annuo di 27.000 famiglie italiane.

Ogni anno, la corruzione spegne 30.000.000 metri quadri di pannelli solari.

Reddito medio famiglia: 34.000 € (fonte: Istat 2012)
Consumo medio famiglia: 3.000 kWh/anno (fonte: A2A)
Produzione di energia da fonte rinnovabile nel 2011: 81,2 miliardi kWh (fonte: GSE).
Investimenti nelle rinnovabili nel 2010: 30 miliardi di Euro (fonte: UNEP)
Produzione annua media di un impianto fotovoltaico domestico da 3 kWp (tetto solare): 1200 kWh

La nuova legge anti-corruzione 190/2012, in vigore dal 28 novembre 2012, obbliga tutte le pubbliche amministrazioni a dotarsi entro il 31 gennaio di un nuovo sistema di prevenzione e controllo, che inciderà anche sulle procedure pubbliche relative agli impianti di FER. Gli elementi di maggiore rilevanza sono:

- la nomina del responsabile della prevenzione della corruzione (il segretario negli enti locali), che ha responsabilità disciplinare per atti di corruzione commessi all'interno dell'amministrazione, a meno che non dimostri di aver messo in atto le misure di valutazione e prevenzione
- l'adozione del piano triennale anti-corruzione, che comprende obbligatoriamente l'analisi delle attività a rischio (tra cui: autorizzazioni e concessioni, scelta dei contraenti, erogazione di ogni tipo di vantaggio economico, assunzioni e progressioni)

- l'adozione di modelli organizzativi di prevenzione, che includono la rotazione degli incarichi nei settori sensibili
- maggiori obblighi di informazione e trasparenza, soprattutto da parte delle stazioni appaltanti
- il rispetto dei termini
- la disciplina del conflitto di interessi
- white list prefettizie di aziende operanti nelle attività esposte a rischio di infiltrazione mafiosa
- il divieto per i dipendenti con potere di firma di collaborazione con aziende private destinatarie della loro attività pubblica per tre anni dopo la cessazione dell'impiego pubblico
- la tutela con l'anonimato del dipendente pubblico che segnala illeciti nella pubblica amministrazione
- la responsabilità penale per soggetti apicali delle aziende coinvolte in casi di corruzione tra privati



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

Le energie rinnovabili² 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).

² 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 ravviate 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 spesa, 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 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.

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.

- **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-controllatore 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.



3. 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 frode³. 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%)

³ Le aziende hanno partecipato ad una indagine promossa dal Progetto GCM, attraverso la compilazione di un breve questionario a risposte chiusa, somministrato anche in collaborazione con il World Energy Council (WEC) Italia e le associazioni di categoria presenti al Tavolo privato-privato.

- 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 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



4. 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]

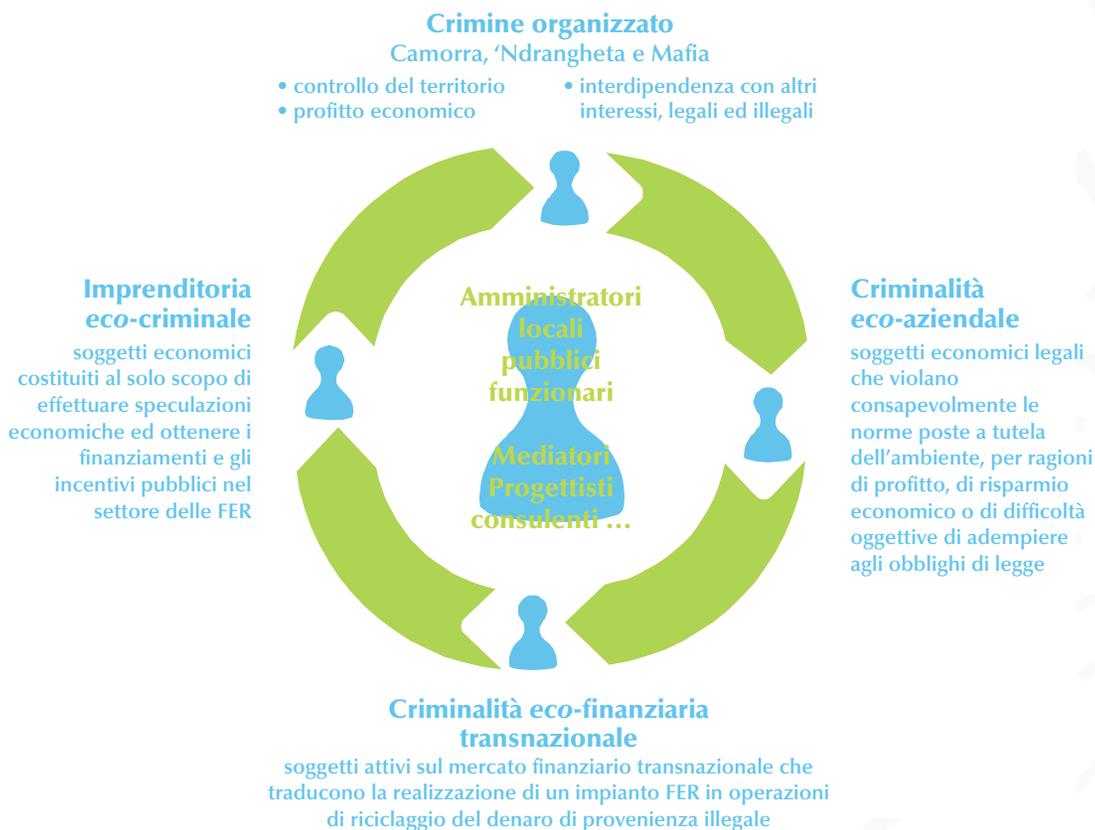
L'assenza di meccanismi preventivi e la debolezza delle possibili sanzioni e delle eventuali conseguenze della corruzione e della frode nel settore delle FER, sono tra gli elementi che, in termini di analisi criminologica, fanno privilegiare una lettura razionale. La commissione dell'illecito è il risultato 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 raggio 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.

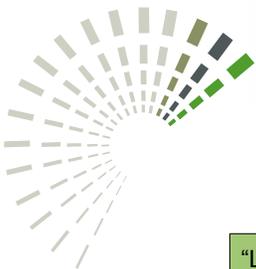
In sintesi, a fronte dell'elevato interesse degli Enti locali verso la bonifica delle aree contaminate e della disponibilità di risorse economiche ingenti, il crimine organizzato sta sfruttando le opportunità determinate dalla difficoltà e dall'elevata onerosità dei controlli per accertare che i lavori 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

IMPREDITORIA *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 raggiro dei vincoli posti a tutela delle aree protette (ad esempio i siti di importanza comunitaria o le zone di protezione speciale)



Il caso Global Solar Fund tra Italia, Spagna e Cina – di Rita Fatiguso

Giornalista de Il Sole24Ore, scrive di fatti e misfatti della globalizzazione

E' un giorno di primavera del 2010, The Westin Palace Milano ospita un convegno, uno dei tanti, sulle relazioni tra Italia e Cina. Al termine dell'evento, seduto a un tavolo del ristorante del prestigioso hotel, lo spagnolo Javier Romero, chairman di Gsf-Global Solar Fund, non nasconde ai commensali il suo disappunto per la mancanza, tutta italiana, di regole chiare sugli incentivi al solare. In Spagna, argomenta, le cose sono più semplici, mentre l'Italia è un Paese in cui è difficile programmare investimenti.

Il motivo: il suo fondo d'investimento, con sede in Lussemburgo, è partecipato all'80% dal numero uno del fotovoltaico, il gigante cinese Suntech; i partner premono, la Cina ha un tale surplus di pannelli fotovoltaici da aver vietato, con il nuovo Catalogo degli investimenti stranieri in Cina, l'arrivo di simili investitori oltre la Muraglia(1).

Nella pratica, bisogna piazzare i prodotti in Europa e Javier Romero ha puntato l'obiettivo sul Sud Italia, in particolare con il piano Solar Puglia II, finanziato da China Development Bank. La speranza sta proprio nella valanga di incentivi attesi per il solare nelle Regioni del Mezzogiorno, il cui quadro però non si definisce mai a dovere.

Così, questo manager dai folti capelli ricci neri, il mento forte, insomma, dall'aspetto che più iberico non si può, si sfoga e chiede lumi ai suoi commensali sullo stato dell'arte degli incentivi pubblici al fotovoltaico in Italia. Lamenta la continua indeterminatezza della legislazione, vuol sapere se e quando il quadro acquisterà contorni definiti.

Intanto, però, si muove. Parte proprio in quel periodo una campagna di acquisizioni da parte di Gsf di aziende locali già attive nel settore in Puglia, una strategia in cui la Regione è destinata a far da trampolino. I campi si ricoprono di pannelli, basta fare un giro per le campagne del Salento per rendersene conto.

Gli eventi di cui parliamo in sintesi sono, al momento, sotto analisi da parte delle autorità competenti. Sarà, tuttavia, la stessa Suntech, appena due anni dopo quel pranzo milanese, a dichiarare che l'investimento in questione, il Solar Puglia II, è stato garantito da bund tedeschi rivelatisi inesistenti. E sempre due anni dopo, l'intraprendente manager con sede nella Torre Europa in Paseo de la Castellana 95 a Madrid, rifiuterà ogni commento sulla vicenda dei bund tedeschi da 560 milioni posti a garanzia per il megaintervento italiano.

(1) Rita Fatiguso, Il Sole 24 ore 30 gennaio 2012

Rivelano media qualificati che Suntech in una conference call del 30 luglio 2012 ha accusato Romero di aver falsificato le obbligazioni. Javier Romero non ha voluto commentare le accuse. Suntech ha annunciato di aver avviato indagini all'interno prendendo le distanze da Gsf (2).

Di fatto, il leader mondiale dei pannelli solari quotata a Wall Street, in una sola settimana ha perso il 40% del valore di Borsa esponendosi alle class action degli azionisti di minoranza.

Il fondatore del colosso del fotovoltaico Zhengrong Shi, che appena tre anni fa Time aveva incoronato "eroe verde", si è dimesso con un annuncio a sorpresa, sostituito a Ferragosto da un non cinese, David King, nel gruppo da meno di un anno. "Considerando il momento critico dell'industria solare che comporta difficoltà da affrontare e opportunità da cogliere – ha detto Zhengrong Shi – ritengo di dover impiegare il mio tempo nel guidare strategicamente la società costruendo relazioni con partner chiave e guidando lo sviluppo della tecnologia ". King, dal canto suo, ha dichiarato di "voler lavorare con Shi per affrontare le sfide a breve termine continuando a guidare la crescita e a rafforzare la posizione di leadership di Suntech "(3).

Javier Romero, va da sé, si è dimesso da chairman di Gsf.

Da Wall Street, dove la class action è partita per davvero "con l'accusa di non aver saputo adottare forme di controllo adeguate per prevenire lo scandalo" (4) a Brindisi, una delle aree di investimento, il passo diventa brevissimo: la procura accusa Gsf di aver costruito illegalmente fattorie solari solo per ricevere i sussidi del Governo italiano e chiede il rinvio a giudizio per 27 persone, coinvolte in un giro da 80 milioni di euro con ramificazioni in ambienti non solo pugliesi.

Il Governo locale di Wuxi, intanto, a fine settembre per tutta risposta pompa liquidità in Suntech, 31,7 milioni di dollari, mentre China Development Bank corre in aiuto di una dozzina di altre società in crisi nel settore del fotovoltaico (5), si tenta di spostare il trend dalla fornitura di pannelli alla costruzione di fabbriche locali di impianti fotovoltaici.

La Cina, intanto, ha appena annunciato l'apertura di un contenzioso in sede Wto con la Ue per gli aiuti a Grecia e Italia nel fotovoltaico.

(2) Antonia Jacchia, Corriere della Sera, 7 agosto 2012

(3) Radiocor, 16 agosto 2012

(4) Corriere della Sera, 30 agosto 2012

(5) China Daily, 29 settembre 2012



5. 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 conseguenze 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 informazione 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 eco-nomica. 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 contenimento 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 bioasse⁴ 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:

⁴ 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 perchè 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



Crack, frodi e infiltrazioni, dumping e processi nel tramonto del fotovoltaico – di Rita Fatiguso

Giornalista de Il Sole24Ore, scrive di fatti e misfatti della globalizzazione

Ci sono cortocircuiti planetari capaci di intaccare la fiducia tra Paesi minando alle radici le potenzialità di business di interi settori dell'economia. Tanto più se, tra le mille cause ipotizzabili, spunta il tarlo dell'opacità delle regole, terreno di coltura ideale per ogni forma di degenerazione degli affari e della vita civile.

Pensiamo alla svolta amara in atto nel fotovoltaico, la grande promessa tra le fonti di energia rinnovabili, in declino a livello globale. Di fatto, la sbornia del solare sta evaporando, lasciando sul campo detriti difficili da smaltire in mezzo mondo. L'energia del sole è finita al centro di guerre commerciali transnazionali e di scandali finanziari e giudiziari sui quali stanno indagando, a vario titolo e a seconda dei filoni aperti, Wall Street, la magistratura italiana, le autorità di Pechino, il Wto. L'International Trade Commission statunitense ha censurato le pratiche commerciali di Pechino, che a sua volta ha annunciato ricorso al Wto contro gli incentivi alle aziende europee.

Troppi aiuti, regole complicate, casi giudiziari. E ancora, aziende in crisi, posti di lavoro svaniti, inchieste della magistratura che si appuntano su quella zona grigia fatta di incentivi ed una regolamentazione farraginoso, il rubinetto degli incentivi che si chiude progressivamente.

Per non parlare della guerra mondiale sui pannelli solari tra Europa e Cina e Cina con Stati Uniti. Tutti contro tutti, per una torta che vale 20 miliardi di euro solo per Pechino, i due terzi destinati all'export (1). E la crisi di fiducia nella possibilità di investire in Paesi come l'Italia, che rischia di passare per piazza quantomeno inaffidabile per investimenti da parte dei colossi cinesi.

Intanto nel 2012, secondo un'indagine tra le duecento imprese del settore fotovoltaico associate ad Anie/Gifi, sarà forte il calo dell'occupazione causato dall'entrata in vigore, la scorsa estate, dei nuovi incentivi. Si rischierebbero seimila posti di lavoro in meno, un calo percentuale del 24 con un altro 7% in meno atteso per il 2013.

Certo, le aziende del solare hanno beneficiato negli ultimi anni di un sistema di incentivi assolutamente sproporzionato rispetto alle medie europee (e alla Germania). Un fiume di denaro che ha nutrito in misura considerevole i produttori cinesi di pannelli solari, senza contribuire più di tanto all'avvio di una filiera originale italiana e senza troppi benefici per la bolletta energetica nazionale.

Terna ha fatto sapere che il fotovoltaico copre appena il 6% della domanda di energia (2). E si cambia direzione; anche la Germania dice addio al solare. Cambio di marcia. E di strategie. Il colosso tedesco Siemens riorganizza la propria presenza nelle fonti rinnovabili, abbandona il solare e punta tutto su eolico e idroelettrico. Annunciando la messa in vendita delle attività nel fotovoltaico, in cui ha un forte peso il business acquisito con la Solel Solar, azienda comprata nel 2009 per 284 milioni di euro. Il mercato globale del solare a concentrazione si è ridotto da 4 GW a 1 - sostiene il gruppo di Monaco di Baviera. Siemens sostiene che entro il 2030 le rinnovabili arriveranno a coprire il 28% del mix elettrico mondiale, una quota che sarà costituita per il 54% da idroelettrico, per il 27% da eolico e solo per il 9% da solare, perché il restante 10% sarà appannaggio di biomasse, geotermia e altre fonti (8).

Resta il fatto che, come si è detto, il vero gap tra l'Occidente e l'Oriente non sta negli investimenti, quanto nella potenza di fuoco dell'industria nazionale: mentre, ovunque, in Occidente aziende del settore chiudono, la cinese Yingli solar, competitor della Suntech, dichiara di voler aumentare la capacità del 44% entro il 2012 (3).

Negli Usa si è giocata l'arma di applicare dazi sui pannelli solari, mentre l'Europa temporeggia.

“Non c'è più tempo per instaurare un dialogo con i cinesi, bisogna agire a sostegno delle aziende europee in difficoltà - dice Cristiana Muscardini, vicepresidente della Commissione commercio internazionale al Parlamento europeo, il 31 agosto scorso sul caso del fotovoltaico cinese. Non possiamo rischiare che la Germania faccia da garante delle scelte comunitarie di politica commerciale solo per garantire i propri investimenti nazionali che in Cina rappresentano un terzo di quello europeo” (4). A oggi, l'opposizione di Angela Merkel all'apertura di una procedura di infrazione di Bruxelles sui pannelli cinesi è risultata determinante. La Germania, come s'è detto, si sta disimpegnando sul solare.

Forse è tempo di rimettere mano alle regole globali che volevano salvare il pianeta con l'energia pulita finita in mani che, troppo pulite, sembrano non essere. Perché anche quando le regole ci sono, arriva la burocrazia a complicare tutto. Come ci informa Il Sole 24 Ore, in Italia, a Pisa, la Provincia s'è rimangiata l'autorizzazione alla costruzione del parco fotovoltaico di san Miniato (5). Gli operai stavano tagliando l'erba che la Fedi Impianti, 52 milioni di fatturato nel 2011, 80 dipendenti, ha dovuto chiedere l'accesso alla cassa integrazione guadagni.

(1) Stefano Agnoli, Corriere della Sera, 25 ottobre 2012

(2) Luca Pagni, La Repubblica, 8 agosto 2012

(3) Gabriele Dossena, Corriere della Sera, 23 ottobre 2012

(4) Marco Magrini, Il Sole24Ore, 19 agosto 2012

(5) Silvia Pieraccini, Il Sole24Ore, 26 ottobre 2010



LE BUONE PRATICHE

Nell'ambito della Green Economy, sono molteplici gli esempi di buone pratiche intese quali iniziative, sia pubbliche sia private così come di cooperazione pubblico-privato, finalizzate a promuovere concretamente la sostenibilità ed il rispetto dell'ambiente, anche attraverso l'efficiamento ed il risparmio energetico.

Sono meno frequenti, di contro, gli interventi che, pur riguardando il settore delle energie rinnovabili (ad esempio tramite la realizzazione di impianti FER), hanno tra i loro obiettivi primari la tutela della legalità e della trasparenza, nell'ambito della creazione di un sistema di investimenti locali, sul medio-lungo termine, capace di garantire un effettivo ritorno per il territorio e le comunità coinvolte.

La sensibilità verso l'importanza della prevenzione di un uso criminale delle risorse economiche e naturali rappresenta un prerequisito fondamentale per garantire un bilanciamento tra gli interessi individuali e quelli collettivi. Partendo da questo presupposto e considerando le problematiche di natura criminale che stanno avvolgendo le FER, il Progetto GCM ha voluto porre un'attenzione particolare proprio verso quelle pratiche che possono essere considerate buone in quanto "legalmente sostenibili" e realizzate attraverso la sinergia tra pubblico e privato.

Sono state considerate tutte le dimensioni più importanti, tra cui quella istituzionale, aziendale, professionale, dei cittadini e del mondo associativo, così come dei media. Una selezione delle pratiche più significative e già implementate ad uno stadio più avanzato, è descritta nelle schede che seguono.

Istituzioni

Sostenibilità per chi difende la legalità (Regioni Obiettivo Convergenza)

Attuatore	Ministero dello Sviluppo Economico – Ministero dell'Ambiente - Unione Europea
Luogo	Regioni Obiettivo Convergenza – Calabria, Campania, Puglia, Sicilia
Tipologia	Nell'ambito del POI Energie Rinnovabili, Linea di attività 1.3 “Interventi a sostegno della produzione di energia da fonti rinnovabili nell'ambito dell'efficientamento energetico degli edifici e utenze energetiche pubbliche o ad uso pubblico”, è stato emanato il Progetto Justice – Join US To Increase Clean Energies
Obiettivo	Assegnazione di contributi per la realizzazione di impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili su edifici di proprietà o uso esclusivo alle Amministrazioni dello Stato appartenenti alle Forze Armate e alle istituzioni che tutelano la legalità nelle Regioni della Convergenza
Cronologia	2007: emanazione del POI Energie Rinnovabili – inizio delle attività 2010: avvio della Linea di attività 1.3 2012: pubblicazione dell'invito per la presentazione di manifestazioni di interesse, nell'ambito del Progetto Justice - Join US To Increase Clean Energies
Buona pratica	<p>Il Progetto Justice ha previsto uno stanziamento complessivo di 10 milioni di euro per la realizzazione delle seguenti tipologie di impianti:</p> <ul style="list-style-type: none"> • solari fotovoltaici • solari fotovoltaici a concentrazione • cogenerazione e trigenerazione ad alto rendimento alimentati da fonti rinnovabili • solari termici, anche con sistema di “solar cooling” • pompe di calore geotermiche a bassa entalpia <p>Le proposte progettuali potranno essere presentate da: Esercito Italiano, Aeronautica Militare, Marina Militare, Arma dei Carabinieri, Polizia di Stato, Guardia di Finanza, Ministero della Giustizia, Giustizia Amministrativa (caserme, commissariati, accademie militari, scuole di formazione, basi militari, arsenali, aree portuali e aeroportuali, sedi di Tribunali civili, penali e amministrativi, Corti di Appello, Procure della Repubblica, Giudici di Pace, case circondariali e istituti di pena).</p> <p>Le proposte progettuali dovranno avere un valore economico complessivo compreso tra 200.000 € e 1.000.000 €</p>



La prevenzione come tutela della legalità (Sicilia)

Attuatore	Regione Siciliana, Confindustria Sicilia, Prefetture di Agrigento, Caltanissetta, Catania, Enna, Messina, Palermo, Siracusa, Ragusa e Trapani
Luogo	Sicilia
Tipologia	Protocollo di legalità
Obiettivo	Proteggere il settore delle rinnovabili dalle infiltrazioni del crimine organizzato e dalla corruzione
Cronologia	Maggio 2011: stipula protocollo di legalità, Giugno 2011: emanazione linee guida
Buona pratica	<p>La Regione Siciliana richiede, prima del rilascio di provvedimenti autorizzativi per la realizzazione di interventi infrastrutturali per impianti alimentati da FER, le informative prefettizie. Nel caso emergano elementi relativi a tentativi di infiltrazione mafiosa, il provvedimento richiesto non viene rilasciato. La Regione Siciliana vieta inoltre, alle imprese aggiudicatrici, di subappaltare l'esecuzione dell'opera ad altre imprese che abbiano presentato autonoma offerta alla stessa gara. Il rilascio del titolo autorizzativo è subordinato anche alla sottoscrizione di un accordo pattizio con vincoli superiori a quelli previsti dalla norma. Con la sottoscrizione obbligatoria, la società richiedente si impegna a:</p> <ul style="list-style-type: none"> • non accettare, offrire o richiedere somme di denaro al fine del rilascio del titolo • denunciare alle forze di polizia illecite richieste di denaro • comunicare variazione compagine sociale e tutte le informazioni riguardanti l'azienda affidataria dei lavori per permettere un agevole controllo del rispetto delle norme previdenziali e della sicurezza sul lavoro • richiedere informative prefettizie per imprese fornitrici o appaltatrici • approvare preventivamente eventuali subappalti e richiedere le informazioni prefettizie • non stipulare o risolvere immediatamente il contratto stipulato con aziende per le quali le informative prefettizie facciano emergere infiltrazioni mafiose • comunicare generalità dei possessori dei beni immobili nei quali si effettuerà l'intervento e, se collegati direttamente e indirettamente ad associazioni di tipo mafioso, non verrà rilasciato il provvedimento autorizzativo • effettuare pagamenti o transazioni esclusivamente tramite di istituti di credito o Poste Italiane • inserire nei contratti con le imprese fornitrici e/o appaltatrici i medesimi obblighi sopra descritti con la pena della risoluzione del contratto • nei contratti per variare la titolarità del provvedimento autorizzativo prevedere l'assunzione da parte del subentrante dei medesimi obblighi.

C'è chi dice no (Sicilia)

Attuatore	Comune di Sciacca
Luogo	Agrigento, Sicilia
Tipologia	Conferenza di servizi
Obiettivo	Tutela ambiente
Cronologia	<p>Novembre 2006: la società Asja Ambiente Italia presenta la richiesta di autorizzazione per un impianto eolico da 16 Mw e per un impianto fotovoltaico da 20,4 Mw</p> <p>Gennaio 2012: la regione Sicilia convoca la conferenza dei servizi</p>
Buona pratica	<p>Nel corso della conferenza dei servizi, l'ente locale è riuscito a fermare la realizzazione dei due impianti ad energia rinnovabile che avrebbero deturpato il paesaggio a forte vocazione turistica ed intaccato un'area di pregio per colture agroalimentari.</p> <p>Il Comune ha inoltre dimostrato che l'impianto eolico avrebbe dovuto sorgere sullo stesso sito già individuato dalla R.E. Wind per la realizzazione di un altro parco eolico, in passato non autorizzato.</p> <p>Si è chiesto alla Regione di tenere in considerazione, all'interno dei lavori delle conferenze dei servizi, degli atti di indirizzo espressi dal consiglio comunale riguardo all'installazione degli impianti eolici e fotovoltaici.</p>



Un Comune green (Veneto)

Attuatore	Comune di Padova
Luogo	Padova
Tipologia	Incentivi e servizi per i cittadini
Obiettivo	Sviluppo delle energie rinnovabili e sensibilizzazione dei cittadini
Cronologia	2007: nascita dello "Sportello Energia"; 2008: inizio incentivi comunali per installazione impianti ad energie rinnovabili; 2009: nascita gruppi d'acquisto
Buona pratica	<p>Con il progetto "Sportello Energia", realizzato in collaborazione con Legambiente, si è aperto il primo punto di informazione gratuito, che fornisce ai cittadini informazioni sui temi energetici e sugli stili di vita legati alla casa, con particolare riguardo al risparmio energetico ed alle fonti rinnovabili.</p> <p>Nel 2008, lo Sportello Energia (realizzato con il contributo dell'Ente di Bacino Padova 2, consorzio che si occupa della gestione amministrativa dei rifiuti di 20 comuni dell'area urbana di Padova, tra cui il capoluogo di provincia) è stato attivato in tutti i quartieri di Padova, diventando un punto di riferimento per la sensibilizzazione e l'informazione al cittadino. Dal 2008 al 2011 lo sportello ha fornito oltre 2000 consulenze ai cittadini e sono stati erogati dal comune 300.000 euro di incentivi per l'installazione di impianti fotovoltaici e di solare termico. I gruppi d'acquisto hanno contribuito a far installare 750 impianti fotovoltaici domestici, pari ad una potenza sviluppata di 2700 Kw ai quali si aggiungono 320 mq di solare termico.</p> <p>In totale, grazie agli impianti pubblici e privati, si è giunti ad avere nel territorio cittadino una produzione di energia da impianti fotovoltaici pari a 45.552 Kw (dati GSE, aggiornati a settembre 2012) facendo risultare Padova la terza città italiana per energia prodotta</p>

Aziende

Impianto eolico con elevato Lo.R.I (Toscana)

Attuatore	Co.svi.g - Consorzio per lo Sviluppo delle Aree Geotermiche a capitale pubblico
Luogo	Montecatini Val di Cecina, Pisa
Tipologia	Impianto eolico pubblico composto da 6 aerogeneratori da 1,5 Megawatt ciascuno, per un totale di 9 Megawatt
Obiettivo	Produzione di energia elettrica a ridotto impatto ambientale, con elevato ritorno economico e sociale nei territori limitrofi
Cronologia	Giugno 2005: indagini anemometrica, realizzazione dei progetti preliminari e avvio della procedura autorizzativa ad opera di Co.Svi.G. 2008: apertura della gara, tramite procedura europea, per la realizzazione e gestione dell'impianto Aprile 2009: inaugurazione impianto
Buona pratica	Per l'ambiente produzione di 3.715 T.E.P./anno e una riduzione di produzione di CO2 di 10.000 tonnellate all'anno. Per la comunità 850.000 euro una tantum che il Comune ha utilizzato per opere infrastrutturali e di riqualificazione del territorio, in aggiunta al 5% del fatturato annuo derivante dalla vendita dell'energia elettrica e dei certificati verdi, con un minimo annuo garantito di 90.000 euro. Di questi, nel 2010, 80.000 euro sono stati usati per riorganizzare la raccolta differenziata dei rifiuti, che altrimenti avrebbe richiesto un aumento di circa un terzo delle bollette TARSU. 10.000 euro sono stati utilizzati per ridurre le bollette TARSU degli ultra sessantacinquenni, con un importo di 100 euro pro capit.



La discarica che produce energia (Toscana)

Attuatore	Belvedere S.p.A. - società tra Comune di Peccioli e azionariato diffuso
Luogo	Località Belvedere - Legoli, Pisa
Tipologia	Impianto di smaltimento rifiuti tramite l'interramento controllato dei rifiuti e recupero energetico dal trattamento del Biogas. Superficie: 110.000 m2, volumetria: 1.900.000 m3
Obiettivo	Gestione rifiuti, produzione di energia elettrica e acqua calda, con elevato ritorno economico e sociale nei territori limitrofi
Cronologia	1988 - 1997: trasformazione da discarica non gestita destinata alla chiusura, a sito bonificato ed ampliato. Superata la sindrome "Nimby, si è raggiunta la certificazione Emas ed è stata ottenuta la Bandiera Arancione - marchio di qualità turistico ambientale TCI. 1997 - 2003: nascita Belvedere S.p.A., crescita consenso 2011: i soci sono circa 900, per un investimento totale di 5.800.000 euro; il piccolo azionariato detiene il 36%, il Comune il 64%
Buona pratica	Per l'ambiente: corretto smaltimento di 1.000 – 1.500 ton/die di rifiuti. 2,5 Mw elettrici e 2 Mw termici prodotti senza l'utilizzo di nuove risorse Per la comunità: controllo dei cittadini nelle attività della società tramite l'azionariato. La vendita dell'energia elettrica ha portato al Comune 6 milioni euro all'anno con benefici, in termini di riduzione di tasse e tariffe, ristrutturazione di scuole, di asili e miglioramento dei servizi che sono quantificabili in circa 2 mila euro all'anno per famiglia. Grazie all'evaporazione del percolato che alimenta il teleriscaldamento nel paesino di Legoli, le tariffe per la climatizzazione sono dimezzate.

Energia antimafia (Sicilia)

Attuatore	Coop Placido Rizzotto, Cantina vinicola "Centopassi" – Libera Terra
Luogo	San Cipiriello, Palermo
Tipologia	Azienda agricola a ridotto impatto ambientale, su terreni confiscati alla mafia
Obiettivo	Produzione energia da fonte rinnovabile e creazione di nuove professionalità
Cronologia	2001: nasce la cooperativa Placido Rizzotto 2009: installazione impianto fotovoltaico 2010: presentazione del progetto "Libero sole su Libera terra" a "Fa' La Cosa Giusta", fiera nazionale del consumo critico
Buona pratica	Dopo anni di abbandono, le terre confiscate ai boss mafiosi del corleonese vengono affidate alla cooperativa per avviare la coltivazione di vitigni con metodi biologici. Il progetto "Libero Sole su Libera Terra", che prevede la realizzazione di impianti fotovoltaici sui beni confiscati affidati alle cooperative sociali, ha permesso di realizzare un impianto fotovoltaico da 20 Kw sulla cantina Centopassi. Il risparmio in bolletta sarà di circa l'80%. L'impianto è stato montato da 10 ragazzi con situazioni di disagio, che hanno seguito un corso di formazione sull'installazione e realizzazione di questa tipologia di impianti



Il termoutilizzatore partecipato (Lombardia)

Attuatore	A2A
Luogo	Brescia
Tipologia	Realizzazione del termo utilizzatore attraverso il coinvolgimento delle comunità locali nella
Obiettivo	Trasformazione di rifiuti in energia e coinvolgimento comunità locali
Cronologia	<p>Maggio 1991: presentazione progetto</p> <p>Luglio 1992: approvazione da parte del consiglio comunale di Brescia</p> <p>Aprile 1995: assegnazione realizzazione impianto tramite gara internazionale</p> <p>Agosto 1998: approvazione da parte della Regione Lombardia</p> <p>Agosto 1999: inizio attività impianto</p>
Buona pratica	<p>L'impianto è dotato di tre linee di combustione e di una turbina a vapore per la produzione di energia elettrica e calore.</p> <p>Ogni anno, vengono trattate 800 mila tonnellate di rifiuti e biomasse, che generano 602 milioni di chilowattora di elettricità (fabbisogno annuo di 200 mila famiglie) e 747 milioni di chilowattora di calore (fabbisogno per il riscaldamento di oltre 70 mila appartamenti).</p> <p>L'energia prodotta corrisponde a 150 mila TEP/anno.</p> <p>La realizzazione dell'impianto è avvenuta con il coinvolgimento dell'opinione pubblica, anche grazie a momenti di in-formazione:</p> <p>1991 - L'energia dai rifiuti – una soluzione integrata per Brescia</p> <p>1997 - Raccolta differenziata e termoutilizzatore di Brescia, i due capisaldi del sistema integrato di smaltimento dei rifiuti</p> <p>1998 - Energia dai rifiuti, un passo verso l'energia rinnovabile</p> <p>Nei quartieri e nelle frazioni di Brescia sono stati organizzati numerosi incontri con la cittadinanza per la spiegazione delle caratteristiche dell'impianto.</p> <p>L'attività dell'inceneritore si è sviluppata in parallelo con la crescita della raccolta differenziata, che è passata dal 6 % del 1991 al 40% attuale.</p> <p>Per la realizzazione dell'impianto è bandita una gara internazionale alla quale sono state applicate per la prima volta le direttive europee in materia di appalti</p>

Ordini professionali

Il professionista della legalità

Attuatore	Consiglio dell'ordine dei dottori Agronomi e dei dottori Forestali
Luogo	Roma
Tipologia	Codice deontologico
Obiettivo	Revisione codice
Cronologia	Ottobre 2012: PEFC (Programme for Endorsement of Forest Certification schemes) Italia inoltra la richiesta revisione
Buona pratica	Grazie alla partecipazione al Progetto GCM da parte del segretario generale del PEFC, si è analizzato il ruolo del professionista nella corretta gestione della filiera foresta – legno. Il risultato ottenuto è stato quello di sottoporre all'attenzione del Consiglio la possibilità di sanzionare i professionisti condannati per attività di supporto alle organizzazioni criminali finalizzate ad aggirare le normative sull'importazione, produzione e gestione delle biomasse per al produzione di energia rinnovabile

Cittadini ed Enti uniti per l'energia pulita (Sicilia)

Attuatore	Ente Parco delle Madonie, Legambiente
Luogo	Palermo
Tipologia	Finanziamento gruppo d'acquisto "Madonie Rinnovabili"
Obiettivo	Incentivare l'installazione di impianti di solare termico e caldaie a biomassa
Cronologia	Dicembre 2011: approvato Bando pubblico del Parco delle Madonie Settembre 2012: installazione di 130 impianti da fonte rinnovabile
Buona pratica	Il progetto dell'Ente Parco prevede il sostegno finanziario ai soggetti privati, persone fisiche e giuridiche, dei quindici comuni del Parco delle Madonie, aderenti al gruppo di acquisto (G.d.A.), per la fornitura e l'installazione di impianti di solare termico e caldaie a biomassa attraverso la partecipazione ad un bando pubblico promosso dal Ministero dell'Ambiente. Legambiente partecipa al progetto con un'opera di sensibilizzazione che si propone di implementare le buone pratiche connesse al risparmio energetico e all'utilizzo delle fonti rinnovabili. Ha il compito di coordinare il G.d.A e fornire supporto tecnico per la valutazione delle aziende fornitrici degli impianti

Pubblicazioni che osservano la legalità

Attuatore	Osservatorio nazionale ambiente e legalità - Legambiente
Luogo	Roma
Tipologia	Pubblicazioni annuali e dossier di approfondimento
Obiettivo	Attività di ricerca, analisi, denuncia e sensibilizzazione sul fenomeno delle ecomafie
Cronologia	1994: nascita Osservatorio 2008: NoEcomafiaTour viaggio attraverso l'Italia per diffondere i dati raccolti 2008: Oplà (Osservatorio Parlamentare sulla Legislazione Ambientale)
Buona pratica	<p>L'osservatorio opera per raccogliere le informazioni delle attività delle Forze dell'ordine, della magistratura, delle associazioni ambientaliste e antimafia, di avvocati di comitati e dei cittadini impegnati nella lotta all'illegalità. Raccoglie le segnalazioni provenienti dal territorio. Elabora dossier e documenti informativi, studia proposte politiche e promuove campagne di mobilitazione a difesa dell'ambiente e della salute dei cittadini.</p> <p>Annualmente redige:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ecomafia - rapporto che raccoglie storie e i numeri della criminalità ambientale • Maremostum - rapporto che analizza l'inquinamento dei mari, la situazione dell'abusivismo edilizio nelle coste e la pesca di frodo <p>Rifiuti s.p.a. sono infine i dossier che denunciano il giro d'affari criminale legato allo smaltimento dei rifiuti</p>

La sostenibilità è digitale

Attuatore	Nuvola Verde
Luogo	Milano
Tipologia	Comitato promosso dal Ministero dell'Ambiente
Obiettivo	Sviluppare la cultura digitale in funzione della sostenibilità
Cronologia	Febbraio 2012: nascita Nuvola Verde Maggio 2012: presenza alla Triennale di Milano sul tema Energia. Giugno 2012: Nuvola Verde Day, giornata dell'orgoglio digitale italiano
Buona pratica	<p>Il comitato è impegnato in iniziative culturali, di informazione e di ricerca. Ha avviato progetti sperimentali con partner pubblici e privati in vari settori:</p> <ul style="list-style-type: none">• mobilità condivisa elettrica per i centri storici italiani• piattaforma digitale per la fruizione e la valorizzazione dei beni culturali e ambientali• accademia del consumo responsabile• analisi del sistema di gestione digitale per la sostenibilità nelle imprese• sostenibilità per le città

Esperienze straniere

Un impegno globale per la legalità

Attuatore	Global Compact Network - Nazioni Unite
Luogo	New York – iniziativa globale, attivata anche in Italia
Tipologia	Sottoscrizione volontaria con le Nazioni Unite, da parte delle aziende che decidono di aderire
Obiettivo	Promuovere, su scala globale, politiche e pratiche economiche sostenibili
Cronologia	1999: l'ex segretario delle Nazioni Unite, Kofi Annan, lancia la proposta al World Economic Forum di Davos 2000: lancio operativo dell'iniziativa 2002: creazione del Global Compact Network Italia
Buona pratica	Il network GC vuole coinvolgere i partecipanti in un dialogo globale, favorendo attività di apprendimento, sviluppo di case studies e stesura di comunicazioni annuali. Alle imprese aderenti è richiesto di promuovere e rispettare i diritti umani universalmente riconosciuti e di assicurarsi di non essere complici negli abusi. Si richiede di sostenere la libertà di associazione dei lavoratori, di riconoscere il diritto alla contrattazione collettiva e contribuire all'eliminazione di tutte le forme di lavoro forzato, minorile e di ogni forma di discriminazione in materia di impegno e professione. È richiesto, inoltre, di sostenere un approccio preventivo nei confronti delle sfide ambientali, intraprendere iniziative che promuovano una maggiore responsabilità verso l'ambiente ed incoraggiare lo sviluppo e la diffusione di tecnologie sostenibili. Infine, le imprese devono impegnarsi a contrastare la corruzione in ogni sua forma, incluse l'estorsione e le tangenti



Una integrità trasparente

Attuatore	Transparency International
Luogo	Berlino – network globale, presente anche in Italia
Tipologia	Patto d'integrità
Obiettivo	Lotta alla corruzione nel settore degli appalti pubblici
Cronologia	2002: i Patti di Integrità sono stati applicati dal Comune di Milano 2004: i Patti di Integrità sono stati applicati dall'Ospedale San Gerardo di Monza 2006: i Patti di Integrità sono stati applicati dal Comune di Torino 2008: i Patti di Integrità sono stati applicati dal Comune di Monza 2009: protocollo d'intesa tra SAeT (Servizio Anticorruzione e Trasparenza), ANCI (Associazione Nazionale Comuni Italiani) e Transparency International Italia per la diffusione dei Patti di Integrità.
Buona pratica	<p>L'Istituzione o l'Ente locale richiede ai partecipanti alle gare d'appalto la sottoscrizione di un documento avente valore di obbligo giuridico e morale per prevenire tutti gli atti di corruzione, tutti gli atti in contrasto con le regole di libero mercato e di trasparenza amministrativa.</p> <p>Il rifiuto da parte della ditta di sottoscrivere l'impegno comporta l'automatica esclusione dalla gara. In concreto, il documento prevede che la pubblica amministrazione si impegni a rendere pubblici i dati più rilevanti riguardanti la gara, come ad esempio numero offerte, motivazioni che hanno portato all'esclusione o all'assegnazione</p> <p>L'azienda che intende partecipare alla gara deve:</p> <ul style="list-style-type: none">• segnalare alla PA qualsiasi tentativo di turbativa della gara o esecuzione del contratto• non trovarsi in situazioni di controllo o collegamento con altri partecipanti alla gara• rendere noti tutti i pagamenti eseguiti a favore di intermediari e consulenti per eseguire i lavori/servizi oggetto della gara• accettare che, nel caso di mancato rispetto degli impegni del Patto d'integrità, potranno essere applicate sanzioni, fino alla risoluzione del contratto

CONCLUSIONI

L'esistenza di un rischio di infiltrazione criminale nel settore delle energie rinnovabili, come già sperimentato nell'ambito dell'energia solare ed eolica, non rappresenta 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 delle FER. La criminalità economico-organizzata segue il denaro, massimizzando i benefici e di riduzione dei rischi, privilegiando la dissimulazione del proprio operato attraverso attività e passaggi in apparenza leciti, con livelli di sofisticazione crescenti. Diventa consequenziale, quindi, l'interesse anche per un settore economico così importante, ampiamente sostenuto da risorse pubbliche e capace di attirare investimenti ingenti.

L'illegalità non è ancora oggetto di sufficiente attenzione. Il Progetto GCM ha analizzato l'evoluzione dell'interesse criminale e in quali punti deboli si siano innestate le opportunità criminali. Di fronte alla consapevolezza dei rischi per la Green Economy, a partire dal settore delle energie rinnovabili, 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”.

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.



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 criminale⁵ 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 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

⁵ 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.

- 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

Statistiche sulle FER

MIP, Biomass Energy Report, 2011

Online: <http://www.energystategy.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



