



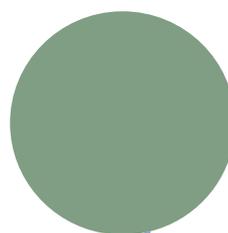
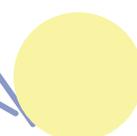
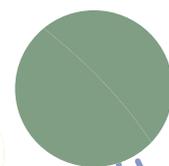
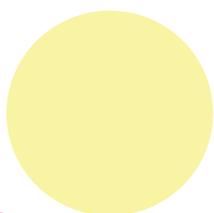
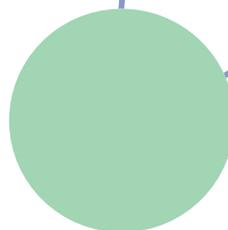
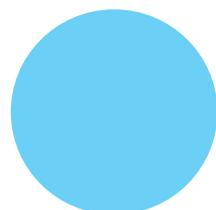
Regione Toscana



SCUOLA  
NORMALE  
SUPERIORE

# QUARTO RAPPORTO SUI FENOMENI DI CRIMINALITÀ ORGANIZZATA E CORRUZIONE IN TOSCANA

ANNO 2019



# **Quarto Rapporto sui Fenomeni di Criminalità Organizzata e Corruzione in Toscana**

Anno 2019

*Responsabile scientifico:* Prof.ssa Donatella della Porta  
(Scuola Normale Superiore, Pisa)

*Hanno collaborato alla redazione del rapporto:*

Salvatore Sberna (Scuola Normale Superiore, Pisa), autore delle sezioni da 1.1 a 1.4

Alberto Vannucci (Università di Pisa), autore delle sezioni da 2.1 a e delle considerazioni finali.

Per la raccolta e codifica dati del progetto C.E.C.O. ha collaborato Nicola Capello (REACT), per l'attività di estrazione degli articoli di stampa ha collaborato Chiara Andreazzoli.

La sezione di approfondimento su gravi forme di sfruttamento lavorativo (Sezione 1.5) è stata curata da Andrea Cagioni (CAT), la sezione sulle attività di riciclaggio di Cosa Nostra in Toscana (Sezione 1.6) è stata curata da Vittorio Mete (UniFi), la sezione sul gioco d'azzardo (Sezione 1.7) da Claudio Forleo e Giulia Migneco (Avviso Pubblico), la sezione sui piani anticorruzione nel sistema sanitario toscano (Sezione 2.6) da Nicola Capello e Lorenzo Segato (REACT)

NOTA. La descrizione degli eventi rappresentata in questo rapporto si fonda sull'insieme di informazioni pubblicate dai mezzi di informazione che sono disponibili al momento in cui si è svolta ed è stata pubblicata la ricerca. Non viene avanzata alcuna ipotesi in relazione alla verità fattuale di tali ricostruzioni - da intendersi sempre al condizionale - e alle conseguenti ed eventuali responsabilità penali dei protagonisti, che qualora siano ancora da definirsi saranno accertate nelle opportune sedi giudiziarie.

Regione Toscana - Giunta Regionale  
Direzione Affari Legislativi, giuridici e istituzionali

**ISBN 978-88-7040-001-4**

## Presentazione

*Il mondo intero sta attraversando uno dei periodi di maggiore difficoltà nella tenuta dei sistemi produttivi e sociali a causa della pandemia scatenata dal Covid 19. In questo quadro di forte difficoltà il rischio che viene paventato da parte degli esperti e delle istituzioni che hanno competenze in ambito di sicurezza è che le organizzazioni criminali si approfittino della situazione di grave difficoltà in cui si trovano molte imprese italiane. Gli imprenditori potrebbero divenire preda degli usurai e il crimine potrebbe mettere le mani su parti rilevanti del patrimonio di imprese del nostro paese.*

*La Toscana, pur non essendo una delle regioni di tradizionale presenza della criminalità organizzata, ormai da anni appare come una regione in cui il crimine mafioso è presente ed attivo. Il rischio che la crisi sanitaria possa avere conseguenze come quelle sopra accennate è quindi concreto e va combattuto con ogni strumento a disposizione.*

*La Regione non ha competenze dirette in ambito di sicurezza, non dispone di un corpo di polizia e non ha competenze investigative sui crimini. Il suo ruolo può essere quindi quello di ente che supporta gli enti locali e le istituzioni della sicurezza attraverso la promozione della ricerca accademica, lo stimolo alla discussione tra gli esperti, la ricerca di possibili percorsi di lotta ai fenomeni di corruzione e crimine che sono presenti nel territorio regionale.*

*In questo ambito si colloca quindi l'ultimo Rapporto curato dalla Scuola Normale Superiore, che rappresenta il primo appuntamento di un triennio di collaborazione fra Regione Toscana e Scuola inaugurato con l'accordo firmato all'inizio del 2020, dopo la proficua collaborazione attuata nella precedente legislatura.*

*Il Programma di Governo 2020-2025 attribuisce un'importanza fondamentale alla diffusione della cultura della legalità, prevedendo un rafforzamento degli interventi che hanno tale finalità e ponendo un'attenzione particolare ai giovani. Il Rapporto su criminalità organizzata e corruzione in Toscana costituisce un tassello importante del progetto regionale di promozione della legalità e di lotta all'illegalità nella nostra regione.*

*Esso ci fornisce l'opportunità di disporre di un quadro aggiornato e completo sui fenomeni di criminalità e corruzione nella nostra regione. Fenomeni che vanno trattati congiuntamente poiché, come emerge chiaramente dal Rapporto, sono sempre maggiori le interdipendenze che li caratterizzano.*

*Il Rapporto si propone al contempo come mezzo che ha una triplice valenza: è infatti sia strumento di analisi e documentazione, sia mezzo concepito come supporto degli enti pubblici per la costruzione delle politiche di anticorruzione, sia, infine, strumento di formazione della dirigenza pubblica nelle sue due accezioni, politica e tecnica.*

*L'analisi e la documentazione sono utili per gli operatori del settore e per la stampa, forniscono infatti informazioni indispensabili per ricostruire il quadro completo degli episodi di criminalità e corruzione in Toscana, fornendo al cittadino e all'operatore chiavi interpretative utili ad una lettura complessiva di tali fenomeni.*

*La predisposizione dei piani anticorruzione delle pubbliche amministrazioni parte necessariamente da una descrizione del contesto regionale e locale: in questo il Rapporto può offrire agli enti toscani informazioni complete e dettagliate, in modo che l'adozione delle misure avvenga nell'ambito di un quadro di conoscenze il più possibile completo.*

*Il Rapporto viene incontro alle problematiche delle amministrazioni, in particolare degli enti di piccola dimensione della nostra regione agevolandole nell'attività di analisi del rischio nei singoli contesti territoriali.*

*In un senso più ampio questo Rapporto si propone di mantenere alta la guardia sui fenomeni criminali e corruttivi, sollecitando la formazione di una classe dirigente maggiormente attenta alle problematiche di questo tipo.*

*Il Rapporto mette in evidenza alcuni punti di attenzione che vale la pena di sottolineare e porre alla discussione pubblica.*

*Innanzitutto appare chiara una vulnerabilità dell'economia legale rispetto alle infiltrazioni di natura*

*criminale: è come se spazi sempre maggiori di criminalità si infiltrassero nei gangli di un sistema che nella sua globalità permane sano. Questo avviene in un quadro di “mimetismo ambientale”, come lo chiamano i ricercatori, ovvero in una situazione in cui modalità e risorse illecite trovano il loro humus all’interno dell’economia legale. L’accesso al mercato dei contratti pubblici così come lo sfruttamento in ambito lavorativo o il gioco d’azzardo, per citare altri punti che emergono dal Rapporto, sono tutti campanelli di allarme di fenomeni che occorre seguire e contrastare al fine di evitare che gli spazi di illegalità si amplino ulteriormente.*

*Anche sui beni confiscati, che hanno visto un aumento nel corso dell’ultimo periodo, occorre proseguire l’impegno conoscitivo e divulgativo che la Regione porta avanti da anni grazie al proprio Osservatorio. Ed occorre spronare le autorità competenti affinché venga accelerata la fase di restituzione alla collettività di questi beni. La Regione è al loro fianco in questa azione. Ne è una dimostrazione l’acquisizione della Tenuta di Suvignano a partire dal 2018 e l’azione di valorizzazione del bene confiscato che la Regione sta portando avanti da allora.*

*In ambito di corruzione da una parte si conferma l’esistenza di una zona d’ombra che riguarda sempre più gli attori privati che operano nell’ambito di quell’area “cuscinetto” a contatto con la pubblica amministrazione. Dall’altra parte il Rapporto studia l’andamento degli eventi di corruzione nella regione, evidenziando in particolare ciò che accade nell’ambito sanitario, nel quale l’aumentato afflusso di risorse pubbliche dovuto al Covid 19 richiede un surplus di attenzione e di vigilanza.*

*L’impegno di conoscenza e divulgazione delle ricerche in ambito di criminalità e corruzione continuerà ad essere forte nel corso della legislatura appena nata. Accanto a questo occorre rafforzare l’attività di prevenzione, sia mettendo a disposizione delle autorità anticorruzione degli enti toscani il patrimonio di conoscenze che si sta rapidamente accumulando, sia svolgendo un’azione di coordinamento in ambiti più sensibili. Pensiamo ai contratti pubblici, ma anche all’ambiente. Questo dovrà avvenire in un quadro di piena collaborazione con le istituzioni dello Stato. La presenza della Regione sui temi della legalità e della sicurezza è tradizionalmente forte e dovrà esserlo sempre di più negli anni a venire.*

Eugenio Giani  
Presidente della Regione Toscana

## INDICE

<b>Introduzione</b>	<b>7</b>
<b>I Sezione: Fenomeni di criminalità organizzata</b>	
1.1 La criminalità organizzata in Toscana: le dinamiche territoriali	11
1.2 Analisi territoriale dei beni in gestione o destinati dall'ANBSC	14
1.3 Dinamiche di radicamento territoriale nei mercati illeciti ed espansione criminale nell'economia legale: un'analisi dei principali eventi	23
1.4 Criminalità organizzata e accesso criminale nel mercato dei contratti pubblici in Toscana	42
1.5 Caratteristiche, evoluzioni e tendenze dei fenomeni di sfruttamento lavorativo in Toscana	104
1.6 Ancora Cosa Nostra? Un caso di riciclaggio in Toscana	153
1.7 Gioco d'azzardo e criminalità organizzata: mappatura e analisi delle tendenze più recenti	165
<b>II Sezione: Fenomeni corruttivi</b>	
2.1 La corruzione perseguita in Toscana e in Italia: analisi delle tendenze più recenti	197
2.2 Codifica eventi di corruzione (C.E.C.O.): analisi degli eventi corruttivi del 2019 a livello nazionale e regionale	199
2.3 I principali eventi di corruzione in Toscana	215
2.4 Le vicende di corruzione in Toscana: alcune considerazioni in chiave comparata	222
2.5 La corruzione negli appalti in Toscana tra cartelli e professionisti: uno studio di caso	238
2.6 Prevenzione della corruzione nella sanità toscana. L'analisi dei PTPC delle aziende del sistema sanitario regionale	246
<b>III Sezione: Considerazioni finali</b>	
Quale impegno contro le metamorfosi della corruzione e delle mafie in Toscana e in Italia	272



## Introduzione

La Regione Toscana e la Scuola Normale Superiore di Pisa hanno avviato nel 2016, a seguito della stipula di una convenzione, un programma di ricerca sui fenomeni corruttivi e di criminalità organizzata nella regione. Tra i prodotti di ricerca è prevista l'elaborazione di un rapporto annuale che presenti in forma sintetica i principali risultati del lavoro di analisi, fornendo così un punto di riferimento per gli attori istituzionali, gli agenti economici e gli attori della società civile che vogliano approfondire la propria base di conoscenza sulla natura, le caratteristiche, le dinamiche nascoste di sviluppo di questi fenomeni criminali, e di conseguenza affinare gli strumenti di prevenzione e contrasto a loro disposizione – tra cui in particolare piani triennali per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza degli enti pubblici.

Il programma di ricerca, inizialmente articolato nel triennio 2016-2019 e successivamente esteso al triennio successivo 2020-2023, ha quali principali obiettivi:

- la raccolta di una base informativa aggiornata, estesa e oggettiva che includa le principali fonti istituzionali e fornisca una visione d'insieme, sintetica ma accessibile, delle più rilevanti fonti d'informazione disponibili;
- un'analisi delle principali linee di tendenza degli indicatori relativi ai fenomeni di infiltrazione mafiosa e di corruzione negli ultimi anni, attraverso una metodologia replicabile e validata a livello scientifico, che accanto alle più tradizionali manifestazioni delle diverse forme di criminalità organizzata e corruzione prenda in esame le loro intersezioni e interazioni con le molteplici forme associative che investono la sfera della criminalità economica e ambientale;
- l'elaborazione e l'affinamento di indicatori che possano rilevare e misurare le potenziali vulnerabilità territoriali, settoriali e amministrative nei molteplici comparti dell'economia, dell'amministrazione pubblica e delle comunità locali nelle quali i fenomeni di corruzione e infiltrazione mafiosa possono manifestarsi e radicarsi, con l'obiettivo di favorire la mappatura dei rischi e la predisposizione di *red flags*, ossia di segnali d'allarme;
- l'elaborazione di strumenti di analisi criminale e sociale che possano essere di supporto all'azione di prevenzione e contrasto delle forze di polizia e dell'autorità giudiziaria, nonché alle politiche di prevenzione della corruzione delle pubbliche amministrazioni, ai diversi livelli di governo locale.

La metodologia seguita nella ricerca prevede quale elemento qualificante la collaborazione e il coinvolgimento nella raccolta di informazioni e proposte delle principali istituzioni impegnate sul territorio toscano nelle attività di prevenzione e contrasto dei fenomeni criminali oggetto di studio, nonché delle principali associazioni di categoria, sindacati e movimenti espressione della società civile.

Questo rapporto approfondisce ed estende, ove possibile fornendo alcune generalizzazioni, i risultati della prima ricognizione sui profili e sulle linee evolutive delle organizzazioni criminali e della corruzione sul territorio toscano a tutto il 2019, in una prospettiva di analisi diacronica che copre anche gli anni precedenti, e fornisce una lettura comparata rispetto alla situazione osservabile in altre regioni italiane – in particolare quelle del centro-Italia – e con i valori medi osservabili sul territorio nazionale.

Il rapporto è articolato in due macro-sezioni. La prima parte si concentra sui fenomeni di criminalità organizzata, mediante un'analisi dei processi di espansione criminale in Toscana proponendo degli approfondimenti su alcuni settori-chiave dell'economia toscana, ad elevata vulnerabilità rispetto a questi fenomeni. Un'analisi ad ampio spettro analizza le dinamiche di accesso criminale-mafioso nel ciclo dei contratti pubblici in Toscana. Un altro studio esamina il rapporto tra gioco d'azzardo e criminalità organizzata nella regione in prospettiva comparata con quanto è già emerso in altre realtà territoriali italiane. In un altro capitolo viene proposta la prima mappatura sistematica di gravi forme di sfruttamento lavorativo e caporalato nelle province toscane, con un approfondimento sul distretto di Prato. La seconda parte presenta invece i principali andamenti relativi alla corruzione politica e amministrativa in Toscana attraverso l'utilizzo di statistiche aggiornate, i risultati della *content analysis* di più di 500 eventi corruttivi nel 2019 (comparati con quelli del biennio precedente), codificati attraverso il progetto C.E.C.O., l'approfondimento analitico e comparato tra i principali eventi intercorsi. La sezione si conclude con una presentazione dei risultati di una ricerca condotta sulla prevenzione della corruzione nel sistema della sanità toscana, attraverso un esame dei PTPC delle aziende del sistema sanitario regionale. In appendice sono altresì fornite informazioni aggiuntive sulla ricerca e catalogazione delle notizie-stampa raccolte, sull'archivio digitale in corso di implementazione.

## ***Fonti utilizzate***

La ricerca anche in questo suo secondo rapporto scientifico si è avvalsa di una strategia mista di indagine (analisi statistica, *events* e *content analysis*, interviste) e di fonti di natura diversa:

- informazioni statistiche rese disponibili dall'Istat (statistiche sulla giustizia penale), e da altri centri di ricerca sui fenomeni corruttivi, dall'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata (dati ANBSC aggiornati al maggio 2020) sui beni immobili e aziendali sotto sequestro o confiscati pubblicati;
- delle informazioni a mezzo stampa raccolte attraverso una ricerca sistematica degli articoli pubblicati dai maggiori quotidiani regionali e nazionali e dall'ANSA dell'anno 2019 su eventi di criminalità organizzata e corruzione (cfr. Appendice per un'illustrazione della metodologia usata per la raccolta e analisi);
- di materiale giudiziario di cui è stata già avviata la raccolta e la rielaborazione (anche tramite l'accesso alla banca dati sentenze penali della Corte d'Appello di Firenze);
- di fonti secondarie rese pubbliche da autorità preposte alla prevenzione e al contrasto dei fenomeni di criminalità organizzata (relazioni semestrali DIA e relazioni annuali DNA) e di corruzione in Italia (ANAC), nonché gli studi già promossi in passato dall'amministrazione regionale o da altre associazioni, o condotti da studiosi del tema;
- delle risultanze delle interviste condotte con attori istituzionali e della società civile.



## Sezione I

### I fenomeni di criminalità organizzata in Toscana

#### 1.1 La criminalità organizzata in Toscana: le dinamiche territoriali

Questa sezione del rapporto presenta le principali tendenze evolutive dei fenomeni di criminalità organizzata in Toscana, combinando insieme le evidenze raccolte nel corso del 2019. Molteplici operazioni di polizia ed inchieste giudiziarie condotte nel corso del 2019, infatti, hanno mostrato con sempre più chiarezza il consolidarsi di dinamiche di espansione e radicamento criminale delle mafie italiane e straniere nelle regioni del Centro e Nord del paese, anche in contesti territoriali molto distanti, non solo geograficamente, dai cosiddetti territori di origine di queste organizzazioni. La Toscana, pur non emergendo al momento evidenze giudiziarie rispetto ad un radicamento organizzativo tradizionale, si conferma uno dei territori privilegiati dalle mafie per attività di riciclaggio, ma anche per attività criminali più tradizionali, come il traffico di stupefacenti, o per la realizzazione su larga scala di reati economico-finanziari. Date queste premesse, in un territorio come la Toscana, la strategia criminale perseguita da questi gruppi è per molti aspetti *ibrida*. Il *modus operandi* di queste organizzazioni, infatti, combina spesso insieme modalità e risorse illecite, con risorse e convivenze ricercate nel tessuto dell'economia legale. Allo stesso modo, questa strategia ha come obiettivo primario il mantenimento di un elevato grado di mimetismo ambientale, con un interesse più specifico rispetto all'occultamento degli affari illeciti, piuttosto che all'acquisizione di un controllo sui territori. Non si assiste, quindi, a quelle pratiche predatorie tipiche dei territori d'origine del fenomeno, ma a forme più subdole di infiltrazione, nel costante tentativo di ricercare reciprocità di interessi illeciti anche nei settori legali dell'economia regionale.

Gli eventi del 2019 emersi in Toscana forniscono, inoltre, un quadro sui fenomeni di criminalità organizzata che è molto più plurale e pulviscolare di quanto si possa pensare. Il perimetro criminale di questa regione si spinge ben oltre quello delle mafie storiche nazionali. Esiste, infatti, un elevato pluralismo criminale, all'interno del quale organizzazioni di matrice straniera giocano un ruolo sempre più preponderante, riuscendo ad acquisire importanti posizioni di mercato, come nel caso del traffico e spaccio di stupefacenti e dello sfruttamento della

prostituzione. A preoccupare non è soltanto la pericolosità sociale di queste attività illecite, ma, soprattutto, la matrice di queste organizzazioni, che solo in parte resta straniera. Come dimostrato dal caso toscano, infatti, la genesi organizzativa di questi gruppi è il più delle volte autoctona, perché trae origine, appunto, all'interno del territorio nazionale e delle sue comunità. Si tratta spesso di organizzazioni che si formano e che si sviluppano in Italia sfruttando, come accaduto in alcune realtà della Toscana, quelle condizioni ambientali di marginalità economica ed etnica proprie di molte comunità di stranieri in Italia. In assenza di politiche di inclusione, queste comunità possono diventare facile bacino di manodopera criminale e, allo stesso tempo, prime vittime di fenomeni estorsivi su larga scala e di altre forme di grave sfruttamento.

Insieme al pluralismo criminale, un secondo elemento emerge dall'analisi degli episodi di interesse analizzati per l'anno 2019 in Toscana, e riguarda la riduzione significativa del recinto di legalità all'interno di ampi settori dell'economia legale, all'interno dei quali la criminalità economica si è fatta sempre più pulviscolare. Il diffondersi di pratiche informali e illegali nel governo di importanti mercati, come quello del lavoro, o nella gestione di settori cruciali per l'elevata movimentazione di risorse, come quello del gioco d'azzardo, rende urgente una presa di consapevolezza collettiva su come si siano evolute le minacce all'integrità del tessuto economico e sociale anche in realtà molto avanzate e moderne come la Toscana. La criminalità organizzata rappresenta una priorità, ma a queste si aggiungono forme altrettanto invasive e dannose di crimine più "disorganizzato" (Reuter 1987), contro le quali sono necessarie strategie e politiche di prevenzione e contrasto altrettanto efficaci.

Nel corso del 2019, le istituzioni locali e le amministrazioni dello Stato presenti sul territorio toscano sembrano aver invertito una tendenza nella strategia di risposta ai fenomeni criminalità organizzata, facendo proprio un approccio di ancora difficile adozione, invece, su scala nazionale e in altri contesti regionali. Alcune iniziative promosse nel 2019 in Toscana, come la firma di nuovi protocolli di legalità nel settore degli appalti e la costituzione di osservatori specializzati nel monitoraggio di alcuni fenomeni ad elevata pericolosità sociale, come nel caso dell'usura, infatti, dimostrano il tentativo di adottare un diverso modello di risposta antimafia nella regione: non più reattivo, ma proattivo. Se, infatti, il tradizionale modello reattivo, che ha per lungo guidato la risposta istituzionale antimafia nel nostro paese, consiste essenzialmente nell'adozione di politiche di contrasto rispetto ad eventi criminali già in essere o, addirittura, in recrudescenza, un modello proattivo, al contrario, consiste in una strategia più ampia di prevenzione che si pone come obiettivo quello di "anticipare" i tempi di sviluppo dei fenomeni criminali, intervenendo e riducendo quelle vulnerabilità di matrice istituzionale, sociale ed economica da cui questi possono avere origine. Si tratta di primi tentativi in Toscana, che necessitano in ogni caso di una valutazione più approfondita

rispetto alla loro reale implementazione, e che insistono soprattutto sugli aspetti più istituzionali (come quello normativo o di coordinamento tra istituzioni), e meno su quelli sociali ed economici, ma, in ogni caso, queste iniziative sembrano inaugurare una nuova stagione di risposta antimafia nella regione.

Alla luce di queste considerazioni, questa sezione del rapporto intende offrire alcune coordinate d'analisi su alcuni settori minacciati, in maniera e con intensità diversa, da fenomeni di criminalità organizzata, siano essi tradizionali o più evoluti. Il settore degli appalti, del gioco d'azzardo, il mercato del lavoro sono nodi nevralgici dell'economia toscana che necessitano di un monitoraggio costante e di strumenti che prevengano il rischio di pratiche criminali. Nei capitoli successivi sarà possibile trarre alcuni spunti di riflessione su questi distinti settori, insieme ad una lettura dei principali episodi intercorsi nel 2019.

## 1.2 Analisi territoriale dei beni in gestione o destinati dall'ANBSC.

L'analisi dei provvedimenti di sequestro e confisca dei beni in gestione o destinate da parte dell'ANBSC rappresenta la principale fonte di studio statistica degli investimenti e dell'imprenditorialità criminale della criminalità organizzata nell'economia locale della Toscana e delle altre regioni d'Italia<sup>1</sup>. Dall'osservazione dei dati aggiornati rispetto alla rilevazione dello scorso anno, trovano conferma alcune delle macro-tendenze già identificate nei precedenti rapporti:

- (1) l'espansione del perimetro di utilizzo delle misure di prevenzione patrimoniale rispetto ai reati di corruzione e di criminalità economica, testimoniato dal sempre maggiore numero di beni confiscati non riconducibili a reati di criminalità organizzata;
- (2) una proiezione criminale nell'economia legale più rivolta al riciclaggio e all'occultamento di capitali criminali, piuttosto che all'acquisizione di segmenti del mercato attraverso l'utilizzo di un metodo mafioso, dinamica che emergerebbe da una lettura dei dati ANBSC vista la prevalenza degli investimenti nel settore immobiliare, rispetto a settori dove è richiesta una maggiore iniziativa economica e imprenditoriale;
- (3) l'esistenza di forti criticità nel sistema di gestione e riutilizzo dei beni, che nel caso toscano, in alcuni ambiti, sono più significative rispetto ai già negativi indicatori su scala nazionale – il riferimento va, essenzialmente, ai ritardi nei provvedimenti di destinazione dei beni e alla scarsa progettualità, sostenibilità e fattibilità in fase di riutilizzo dei beni.

Nello svolgere l'analisi e nella presentazione dei risultati emersi dall'utilizzo di questa banca dati, valgono anche per quest'anno le dovute avvertenze già evidenziate nei precedenti rapporti<sup>2</sup>. Per tracciare un quadro quanto più aggiornato e completo sul fenomeno degli investimenti criminali nell'economia della Toscana e sul funzionamento delle misure patrimoniale, i dati verranno presentati in comparazione con quelli degli anni precedenti.

---

<sup>1</sup> I dati utilizzati in questa analisi sono quelli presenti nei sistemi informativi dell'ANBSC. Al momento, le informazioni relative ai beni destinati ed in gestione sono disponibili, in tempo reale ed in forma disaggregata e liberamente fruibile, nella sezione "Infoweb beni confiscati" della piattaforma web OpenReGIO. Per la Toscana, e per alcune altre regioni, sono disponibili i dati in tempo reale riguardanti i beni in gestione (anche se per un novero di informazioni inferiore rispetto ai dati sui beni destinati). Le elaborazioni tabellari e grafiche di seguito riportate, riguardano i dati al 31 maggio 2020, sia per i beni destinati (Italia) che per quelli in gestione (solo Toscana). Le informazioni sulle destinazioni di beni effettuate sia dal Demanio che dalle Prefetture e dall'ANBSC includono l'arco temporale 2009-2020. Va precisato che nel corso del 2016, è variata la metodologia di individuazione dei cespiti, in maggiore conformità agli atti giudiziari. In particolare gli immobili vengono ora individuati come singola particella catastale, in ottemperanza peraltro a quanto disposto in sentenza, e non più come singola unità autonoma abitativa. Ai fini del corretto raffronto tra le diverse annualità, il dato è rappresentato uniformemente tra i diversi anni, considerando per tutto l'intervallo di osservazione le singole unità autonome abitative.

<sup>2</sup> Si faccia riferimento al precedente rapporto (Anno 2018) per un'esame dei principali *caveats* relativi all'utilizzo di questa fonte dati per lo studio dell'economia criminale delle mafie.

In base alla banca-dati dell'ANBSC<sup>3</sup>, con un aggiornamento di un anno rispetto alle informazioni presentate nello scorso rapporto, sono 612 i beni sotto confisca attualmente censiti in Toscana, di questi 550 beni sono immobili (90%), mentre le aziende sono 62 (10%). Di questi beni il 76% sono in gestione da parte dell'ANBSC (466 beni), mentre il restante 34% sono stati destinati nel corso degli anni (146 beni). Per permettere un confronto con i risultati degli anni precedenti, nel presente rapporto non verranno inclusi nelle diverse analisi i beni collegati ad un provvedimento i cui esiti in sede giurisdizionale sono ancora ambigui, e il cui numero elevato di beni, trattandosi in larga parte di terreni, altererebbe la valutazione complessiva dei dati<sup>4</sup>. Seguendo questa direzione metodologica, quindi, il numero totale dei beni è di 489, di cui 429 immobili (88%) e 60 aziende (12%). Di questi 343 sono in gestione, mentre 146 sono stati destinati. Sono 69 i comuni della Toscana che ospitano beni in gestione e/o già destinati (su un totale di 273 comuni). Rispetto all'anno precedente, quindi, venendo meno i beni collegati al provvedimento sopra citato, il numero totale di beni è aumentato passando da un totale di 428 beni censiti nel maggio 2019, al numero complessivo di 489 beni (con un aumento di 61 beni censiti, pari ad un incremento del 14,2% rispetto all'anno precedente).

Tabella 1.2.1: Distribuzione dei beni confiscati per genere in Toscana			
		2018-2019	2019-2020
Immobili		378	429
		88%	88%
			(+13,5%)
Aziende		50	60
		12%	12%
			(+20%)
Totale		428	489
		100%	100%
			(+14,2%)
Fonte: Nostra elaborazione da dati ANBSC			

<sup>3</sup> Dati aggiornati al 31 maggio 2020, sito <http://openregio.anbosc.it/statistiche>, data dell'ultimo accesso. Come evidenziato già lo scorso anno, permangono alcune ambiguità rispetto allo stato di effettivo aggiornamento dei dati raccolti e gestiti dall'ANBSC, in virtù, per esempio, dell'esistenza nella banca dati di beni collegati a provvedimenti i cui effetti sarebbero stati revocati in sede di giudizio, o di beni non più presenti nell'archivio nonostante siano giunti a confisca definitiva.

<sup>4</sup> Come nelle precedenti versioni, non vengono considerati nell'analisi i beni collegati ad un'importante misura di prevenzione patrimoniale a carico di un imprenditore, originario della Versilia con pregiudizi antimafia per cointeressenze con gruppi di criminalità organizzata pugliese, riguardante un ampio patrimonio, incluso un vasto borgo agricolo nel comune di Camporgiano (LU), parcellizzato in oltre 120 unità nell'archivio ANBSC. La misura, disposta, con decreto in data 18 luglio 2016, dal Tribunale di Lucca in pregiudizio dell'imprenditore e dei suoi familiari, è stata poi annullata dalla Corte di Appello di Firenze nel gennaio del 2018. Sempre dello stesso anno, il giudizio della Corte di Cassazione a seguito dell'impugnazione da parte del Procuratore Generale, col quale è stato annullato il provvedimento impugnato con rinvio per nuovo esame alla Corte di appello di Firenze (Corte di Cassazione, Sez. PRIMA PENALE, Sentenza n.3181/2019 del 14/11/2018). In caso di conferma definitiva del provvedimento di confisca, questo diventerebbe, quasi certamente, una delle più importanti confische fuori dal territorio pugliese a carico di un soggetto ritenuto vicino alla SCU.

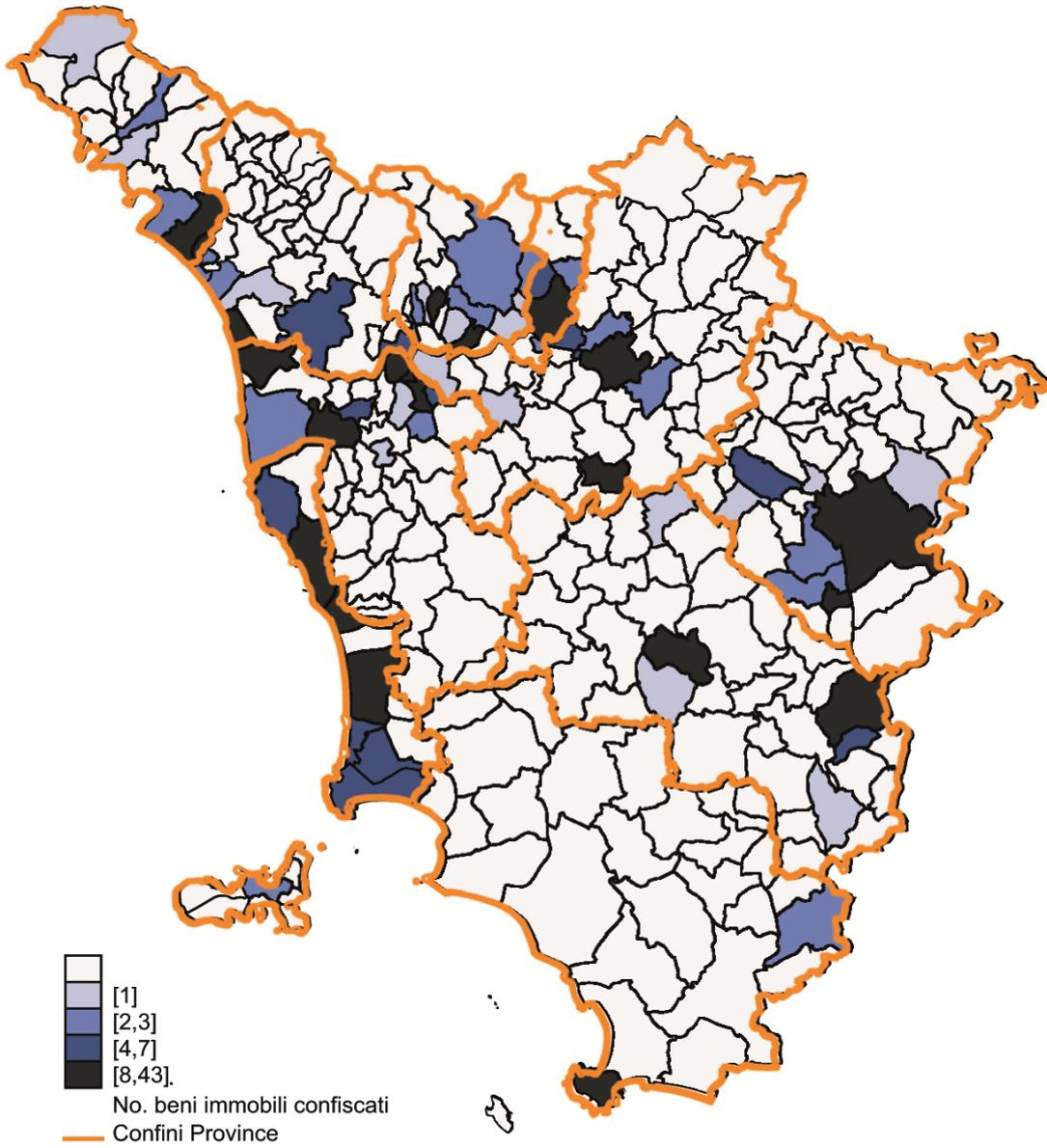
Soffermandoci ai soli beni immobili ancora in gestione e non destinati , la loro distribuzione per categoria vede al primo posto in Toscana le unità immobiliari a fine abitativo (54% del totale), seguite, per numerosità, da terreni (23%), e unità immobiliari a fine commerciale e industriale (14% del totale). Come già evidenziato nel precedente rapporto, con questa nuova distribuzione dei beni immobili per categoria, la Toscana tende a convergere con le altre regioni a recente espansione criminale, non presentando più un numero di beni immobili a fini industriali e commerciali in proporzione maggiore rispetto ai dati delle altre regioni.

Tabella 1.2.2: Distribuzione dei beni immobili in gestione per categoria in Toscana	
	Anno
	2018-2019
Altra unità immobiliare	17
	5,8%
Terreno	68
	23,1%
Unità immobiliare a destinazione commerciale e industriale	41
	13,9%
Unità immobiliare per alloggio e usi collettivi	8
	2,7%
Unità immobiliare per uso di abitazione e assimilabile	160
	54,42%
Totale	294
	100%

Fonte: Nostra elaborazione da dati ANBSC

Nel caso delle aziende, il numero complessivo di beni censiti quest'anno è di 60, in aumento del 20% rispetto all'anno precedente. La distribuzione dei beni aziendali per tipologia di attività economica mostra alcune variazioni rispetto all'anno precedente, ma, in ogni caso, confermando la peculiarità della Toscana a confronto con le altre regioni del Centro-Nord del paese. In crescita vi sono i dati di alcuni settori economici come quello alberghiero (+33% rispetto all'anno precedente), immobiliare (+33%), e le società del commercio all'ingrosso (+60%, si veda la tabella 1.2.3). Come negli ultimi anni, le costruzioni, così come le estrazioni, non giocano in Toscana un ruolo trainante, ancora una volta in contro-tendenza rispetto alle dinamiche economiche osservate nel resto del paese e, in particolare, nelle regioni a più recente espansione criminale – ricordiamo che il dato nazionale è del 26%, mentre quello del Centro-Nord del 18% circa.

Figura 1.2.1: Distribuzione dei beni confiscati nei comuni toscani



Fonte: Nostra elaborazione da dati ANBSC

In assenza di eclatanti e vaste operazioni di confisca, i dati ANBSC non presentano di conseguenza delle ampie variazioni nel tempo, e quindi anche quest'anno sembrano confermare, ad una prima lettura, la diffusa percezione della Toscana come “lavatrice” delle cosche, piuttosto che “mercato di conquista” dove acquisire il controllo, tramite un metodo mafioso, di segmenti del mercato. Questo spiegherebbe la predilezione per settori a tradizionale vocazione per il riciclaggio, come appunto le attività immobiliari e la ricettività, rispetto, invece, ad altre attività economiche più rivolte alla produzione e alla pubblica amministrazione come quelli manifatturiero, delle costruzioni o dei trasporti/logistica. Tuttavia, come già evidenziato negli scorsi rapporti, bisogna ricordare come a questa fonte dati, sarebbe necessario combinare l'analisi di altre fonti, in quanto le prime non riescono a fotografare, per esempio, due dinamiche di proiezione criminale essenziali. Una di queste riguarderebbe un fenomeno che potremmo chiamare di “pendolarismo criminale di impresa”, ovvero imprese con sede legale in altre regioni d'Italia (anche in province ad elevata densità criminale) che, avendo connessioni dirette o indirette con la criminalità organizzata, operano nel mercato toscano, anche dei contratti pubblici, per evidenti ragioni di occultamento delle proprie connessioni criminali. Una seconda dinamica riguarda, invece, un meccanismo tutto interno al comparto dell'antimafia, secondo il quale, l'assenza di un riconoscimento di insediamenti organizzativi in Toscana rallenterebbe, di conseguenza, l'azione di prevenzione patrimoniale, anche per quegli strumenti svincolati dalle decisioni in sede di procedimento penale, come le misure di prevenzione. Non è un caso, quindi, che anche in questo comparto le principali operazioni di prevenzione e contrasto patrimoniale siano state di iniziativa prevalentemente extra-distrettuale, nonostante il riconosciuto attivismo del Distretto fiorentino.

Tipologia attività economica	2018-2019		2019-2020	
	Val. Ass.	Perc.	Val. Ass.	Perc.
Alberghi e ristoranti	9	18,87%	12	20%
Altri servizi pubblici, sociali e personali	9	15,09%	7	11,7%
Attività finanziarie	3	5,66%	4	6,7%
Attività imm., noleggio, informatica, ricerca, servizi alle imprese	9	24,53%	12	20%
Attività manifatturiere	3	3,77%	2	3,3%
Commercio ingrosso-dettaglio, riparazione veicoli, beni personali, casa	10	20%	16	26,7%
Costruzioni	4	8%	5	8,3%
Trasporti, magazz. e comunicazioni	2	4%	2	4%
N.A.	1	2%		
Totale	50	100%	60	100%
Fonte: Nostra elaborazione da dati ANBSC				

## *Distribuzione territoriale dei beni confiscati in Toscana*

La distribuzione non omogenea dei beni confiscati in Toscana, oltre a fotografare differenze territoriali nell'azione di prevenzione e contrasto del fenomeno, dimostra l'esistenza di una certa variazione tra territori della stessa regione rispetto all'incidenza dei particolari reati collegati a queste misure. Il censimento dell'ANBSC, inoltre, permette di avere una consistenza numerica dei beni, con le giuste avvertenze già sopra ricordate anche su questo punto, ma non una stima del loro effettivo valore di mercato. Per queste ragioni, le province o i comuni toscani, al momento, possono essere ordinate tenendo conto soltanto del mero numero di beni ospitati, e non rispetto alla rilevanza economica degli effettivi investimenti di origine criminale realizzati nei loro territori. È necessario tener conto di questo elemento in sede di lettura e interpretazione del dato.

Escludendo dal computo dei beni il provvedimento indicato ad inizio di questo capitolo, in base al censimento aggiornato è ancora una volta la provincia di Arezzo la prima in Toscana per numero di confische (83 beni, in calo rispetto al dato dell'ultimo rapporto), seguita da quella di Pistoia (16%), Prato (12%) e Pisa (11%)<sup>5</sup>. Rispetto al precedente censimento, si osservano incrementi importanti nelle province di Pistoia, (+60% di beni censiti rispetto all'anno precedente), Prato (+58%) e Firenze (+36%). I dati delle altre province restano mediamente stabili. Le principali variazioni sono dovute ad un incremento nel numero di aziende nel caso della provincia di Firenze (numero duplicato in un anno), o nel numero degli immobili come nel caso di Pistoia, o, ancora, di entrambi i generi di beni come nel caso di Prato.

Le variazioni riguardano anche le diverse tipologie di beni immobili ancora in gestione nelle province toscane. La provincia di Pisa, come nello scorso rapporto, ospita da sola quasi il 50% dei terreni destinatari di un provvedimento di confisca. Le unità immobiliari ad uso commerciale e industriale sono geograficamente concentrate in due province, Pistoia e Prato, che insieme ospitano la metà di tutti i beni di quella tipologia in regione. Per quanto riguarda gli edifici ad uso abitativo, invece, la distribuzione appare più omogenea tra le diverse province.

---

<sup>5</sup> Non escludendo dal calcolo i beni che insistono sul comune di Camporgiano, la provincia di Lucca diverrebbe la prima in regione con 166 beni, pari al 33% del totale.

Province	2018-2019			2019-2020		
	Aziende	Beni immobili	Totale beni	Aziende	Beni immobili	Totale beni
Arezzo	2	87	89	0	83	83
	4%	23%	20,8%	0%	19,4%	17%
Firenze	8	25	33	17	28	45
	16%	6,6%	7,7%	28,3%	6,5%	9,2%
Grosseto	0	11	11	0	14	14
	0%	2,9%	2,6%	0%	3,3%	2,9%
Livorno	11	42	53	9	42	51
	22%	11,1%	12,4%	15%	9,8%	10,4%
Lucca	8	31	39	9	32	41
	16%	8,2%	9,1%	15%	7,5%	8,4%
Massa-Carrara	7	20	27	8	22	30
	14%	5,3%	6,3%	13,3%	5,1%	6,1%
Pisa	4	62	66	2	58	60
	8%	16,4%	15,4%	3,3%	13,5%	12,3%
Pistoia	3	45	48	4	73	77
	6%	11,9%	11,2%	6,7%	17%	15,8%
Prato	7	31	38	11	49	60
	14%	8,2%	8,9%	18,3%	11,4%	12,3%
Siena	0	24	24	0	28	28
	0%	6,3%	5,6%	0%	6,5%	5,7%
Totale	50	378	428	60	429	489
	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: Nostra elaborazione da dati ANBSC

Provincia	Altra unità immobiliare	Terreno	Unità immobiliare a destinazione commerciale e industriale	Unità immobiliare per alloggio e usi collettivi	Unità immobiliare per uso di abitazione e assimilabile	Totale
Arezzo	1	5	3	0	31	40
	5,9%	7,4%	7,3%	0%	19,4%	13,6%
Firenze	0	0	4	0	8	12
	0%	0%	9,8%	0%	5%	4,1%
Grosseto	0	3	0	0	4	7
	0%	4,4%	0%	0%	2,5%	2,4%
Livorno	4	6	5	0	26	41
	23,5%	8,8%	12,2%	0%	16,3%	14%
Lucca	1	0	5	0	13	19
	5,9%	0%	12,2%	0%	8,1%	6,5%
Massa-Carrara	1	0	0	0	8	9
	5,9%	0%	0%	0%	5%	3,1%
Pisa	1	32	0	0	22	55
	5,9%	47,1%	0%	0%	13,8%	18,7%
Pistoia	3	13	10	8	12	46
	17,7%	19,1%	24,4%	100%	7,5%	15,7%
Prato	0	0	11	0	32	43
	0%	0%	26,8%	0%	20%	14,6%
Siena	6	9	3	0	4	22
	35,3%	13,2%	7,3%	0%	2,5%	7,5%
Totale	17	68	41	8	160	294
	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: Nostra elaborazione da dati ANBSC

Rispetto alla numerosità dei beni ed alla loro distribuzione, fatte salve le avvertenze sopra ricordate (vedi nota metodologica ad inizio capitolo), ogni comune interessato ospita mediamente 7 beni, con un massimo di 41 beni per un singolo comune. A guidare la classifica regionale è il comune di Marciano della Chiana (AR, 41 beni), seguito da Prato (40 beni), Arezzo (32 beni) e Firenze (25 beni). Rispetto all'anno scorso, quindi, aumenta in maniera significativa il numero di beni presenti presso i capoluoghi di provincia, riequilibrando il gap territoriale con i comuni di ridotta dimensione demografica identificato nelle precedenti analisi. Gli incrementi più sensibili si registrano, infatti, in due capoluoghi: Prato (+38%) e Firenze (+79%).

Tabella n. 1.2.7: Ranking dei primi 10 comuni toscani per numero di beni confiscati sul territorio.				
Comune		2018-2019	2019-2020	<i>var.perc.</i>
1	Marciano della Chiana	43	41	-4,7%
2	Prato	29	40	37,9%
3	Arezzo	33	32	-3,0%
4	Firenze	14	25	78,6%
5	Castelfranco di Sotto	24	24	-
6	Montecatini-Terre	23	24	4,3%
7	Viareggio	20	20	-
8	Buggiano	-	17	
9	Vecchiano	15	15	-
10	Montemurlo	-	15	
11	Castagneto Carducci	14	14	-
12	Cecina	12	12	-
13	Massa	11	10	-9,1%
Fonte: Nostra elaborazione da dati ANBSC				

Un'ulteriore analisi per comprendere le variazioni territoriali avvenute rispetto alla scorsa rilevazione, può essere svolta esaminando la natura del bene, ovvero se in gestione o se già destinato. Le informazioni sui beni in gestione, infatti, offrono un aggiornamento più puntuale sulla frequenza di nuovi provvedimenti di confisca. Il numero complessivo di beni in gestione è aumentato del 19% rispetto all'anno precedente, con alcune province che fanno da traino rispetto al dato regionale, come, per esempio, Pistoia (+138%), Prato (+62%) e Firenze (+69%).

I nuovi dati, invece, sulla destinazione dei beni evidenziano nuovamente una criticità del comparto che sembrava in via di risoluzione. Infatti, il numero di destinazioni nell'ultimo anno rilevato è di gran lunga inferiore rispetto al trend degli ultimi due anni. Il numero di beni destinati in

quest'anno è pari a 9 beni, con un incremento del 6% rispetto all'anno precedente, durante il quale, però, a sua volta l'incremento era stato pari a 66 beni (+93% rispetto alla finestra temporale 2017-2018). Due motivazioni possono, in qualche modo, spiegare questo andamento: il cambio di dirigenza presso l'ANBSC, che può aver rallentato le attività di destinazione; e, secondo elemento, l'impatto dell'emergenza pandemica, trattandosi di dati che comprendono il primo semestre del 2020.

Tabella 1.2.6: Distribuzione dei beni confiscati per stato del procedimento nelle province della Toscana						
Provincia	2018-2019			2019-2020		
	In gestione	Destinati	Totale	In gestione	Destinati	Totale
Arezzo	46	43	89	40	43	83
	15,8%	31,4%	20,8%	11,7%	29,5%	17,0%
Firenze	16	17	33	27	18	45
	5,5%	12,4%	7,7%	7,9%	12,3%	9,2%
Grosseto	4	7	11	7	7	14
	1,4%	5,1%	2,6%	2,0%	4,8%	2,9%
Livorno	52	1	53	46	5	51
	17,9%	0,7%	12,4%	13,4%	3,4%	10,4%
Lucca	26	13	39	27	14	41
	8,9%	9,5%	9,1%	7,9%	9,6%	8,4%
Massa-Carrara	13	14	27	15	15	30
	4,5%	10,2%	6,3%	4,4%	10,3%	6,1%
Pisa	63	3	66	57	3	60
	21,6%	2,2%	15,4%	16,6%	2,1%	12,3%
Pistoia	21	27	48	50	27	77
	7,2%	19,7%	11,2%	14,6%	18,5%	15,8%
Prato	32	6	38	52	8	60
	11%	4,4%	8,9%	15,2%	5,5%	12,3%
Siena	18	6	24	22	6	28
	6,2%	4,4%	5,6%	6,4%	4,1%	5,7%
Totale	291	137	428	343	146	489
	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: Nostra elaborazione da dati ANBSC

### **1.3 Dinamiche di radicamento territoriale nei mercati illeciti ed espansione criminale nell'economia legale: un'analisi dei principali eventi**

Dall'analisi dei principali eventi di criminalità organizzata emersi in Toscana nel 2019, è possibile identificare alcuni andamenti di elevato interesse che investono i mercati illeciti e l'economia legale di questa regione. Una lettura di questi andamenti fa emergere, ancora una volta, l'elevata mobilità, flessibilità organizzativa e mimetismo che i gruppi criminali riescono a raggiungere nello svolgimento delle proprie attività illegali. Di seguito, verranno sinteticamente presentate le principali tendenze che riguardano l'evoluzione delle strategie criminali di controllo dei mercati illeciti, insieme ad una descrizione degli episodi più significativi occorsi nel 2018, osservati in comparazione con gli anni precedenti.

**ILLE\_01** *I gruppi criminali nello svolgimento delle proprie attività illecite in Toscana tendono ad assumere un controllo funzionale, piuttosto che territoriale, del mercato. Mancano evidenze di un radicamento organizzativo autonomo delle mafie nazionali sul territorio toscano.*

Per nessuna delle quattro mafie nazionali vengono identificati in Toscana degli insediamenti organizzativi autonomi. Lo afferma la Direzione Investigativa Antimafia (DIA) in uno dei suoi ultimi rapporti: “alle documentate attività di riciclaggio e ai fiorenti mercati illeciti monitorati dalle attività di indagine non corrispondono, tuttavia, evidenze di un insediamento strutturato ed autonomo della criminalità organizzata” nel territorio toscano (DIA 2019a:407). Sempre la DIA esclude la presenza di locali di ‘ndrangheta attivi sul territorio, quindi, di un “radicamento territoriale consolidato” (DIA 2019b:554). Permane il rischio, però, che si instaurino forme di proiezione criminale meno strutturate, con una cabina di regia decentrata nei territori d'origine. Ciò potrebbe realizzarsi con la presenza di “esponenti delle ‘ndrine, che potrebbero rappresentare cellule primarie con legami di sangue tra i componenti e costituite, quindi, dalla famiglia naturale del capo-bastone, cui se ne aggregano altre” (*Ibidem*). Gli investimenti criminali e nell'economia legale di matrice ‘ndranghetista scoperti in questi anni sembrano confermare l'ipotesi che la proiezione ‘ndranghetista sul territorio toscano sia la più significativa tra tutte le mafie nazionali.

Rispetto ad organizzazioni di matrice camorristica, a differenza delle ipotesi investigative degli anni novanta e dei primi anni duemila, non si identificano gruppi che in autonomia operano sul territorio toscano. Secondo il rapporto DIA riferito al primo semestre del 2019, si assiste, invece, ad un mutamento della strategia criminale di soggetti riconducibili a questo perimetro criminale. Questa strategia solo sporadicamente sarebbe caratterizzata da manifestazioni violente e da attività criminali predatorie, e sempre più spesso mossa, invece, da una logica di occultamento

dei tentativi di infiltrazione criminale nell'economia legale, anche quando realizzati con modalità estorsive. Nella relazione si recita che “[l]e attività criminali legate agli ambiti camorristici in Toscana non forniscono un profilo unitario, risultando distribuite in maniera eterogenea sul territorio regionale, con insediamenti sulla costa tirrenica, nelle province di Grosseto, Arezzo, Prato, Pistoia e Lucca. A fattor comune, si percepisce come la camorra, contravvenendo a quelli che sono in linea generale i propri canoni operativi, stia mirando a mantenere un profilo basso, evitando azioni criminose eclatanti, tali da attirare l'attenzione degli inquirenti” (DIA 2019b:556). Nella provincia di Lucca negli scorsi anni erano stati arrestati dei soggetti, cosiddetti del “gruppo misto”, contigui al clan dei c.d. casalesi, accusati di vari reati tra cui, a vario titolo, detenzione di sostanze stupefacenti e di armi e estorsione aggravata dal metodo mafioso.

La presenza di gruppi riconducibili alla Cosa Nostra siciliana in Toscana viene altrettanto esclusa. Allo stesso tempo, però, alcuni episodi del 2019, in continuità con gli anni precedenti, dimostrano una proiezione criminale più evoluta sul territorio. Lo si evince, per esempio, dall'operazione “Golden wood” (OCC n. 7690/17 RGNR- 4043/18 RG GIP emessa il 3 gennaio 2020 dal GIP presso il Tribunale di Firenze), evoluzione di un'inchiesta già trattata nel precedente rapporto (2018). Come già evidenziato in precedenza, il caso è di significativo interesse perché dimostra una nuova strategia di mimetismo criminale da parte di queste organizzazioni. I soggetti criminali si insediano strumentalmente nel tessuto economico dei territori a più recente espansione criminale, ma mantenendo un interesse specifico rispetto alle attività criminali svolte nei loro rispettivi territori di origine. Per i soggetti coinvolti, riconducibili al mandamento mafioso di Corso dei Mille, sono stati ipotizzati i reati di associazione finalizzata ad una serie di reati di riciclaggio, auto-riciclaggio, emissione di fatture per operazioni inesistenti, intestazione fittizia di beni, contraffazione di documenti ed altri reati. Nel presente rapporto è disponibile un approfondimento in uno dei capitoli di questa sezione.

Il territorio apuano, luogo di giuntura geografica tra regioni che hanno già manifestato la presenza di insediamenti organizzativi di gruppi di criminalità organizzata, resta molto attenzionato dalle forze di polizia. Simili considerazioni anche per la Versilia e la provincia di Lucca, dove secondo il Procuratore capo del Tribunale di Lucca “il tentativo di infiltrazione mafiosa in Versilia e in Lucchesia è stato respinto e lo dicono i dati giudiziari che sono quelli che fanno fede”<sup>6</sup>. Restano alte, però, le vulnerabilità di questi territori, legate sia ad elementi di natura geografica, come la posizione, sia alle caratteristiche della struttura economica di queste aree, dove prevalgono settori ad elevato rischio di infiltrazione criminale (come le estrazioni e cave, o quello turistico-alberghiero). Come ricordato in più occasioni, dallo stesso Procuratore Capo di Firenze, «Non va

---

<sup>6</sup> La Nazione Viareggio, *Infiltrazioni mafiose, occhi aperti*, 26 gennaio 2019.

abbassata la guardia perché la Toscana e quindi anche la Versilia restano terre appetibili per il malaffare»<sup>7</sup>.

**ILLE\_02** *La Toscana si conferma un laboratorio criminale per le organizzazioni criminali di origine straniera. La presenza meno incisiva, o l'arretramento, delle quattro mafie storiche nazionali nei mercati illeciti della regione, ha permesso dinamiche di sostituzione criminale con gruppi stranieri. Il processo è favorito dalla presenza di minoranze etniche concentrate, che, in alcuni casi, presentano un'elevata marginalità economica, sociale ed etnica.*

Secondo i recenti rapporti della Direzione Nazionale Antimafia e della Direzione Investigativa Antimafia, la Toscana, come altre regioni d'Italia, rappresenta un laboratorio criminale per le organizzazioni criminali di origine straniera che si caratterizzano, in alcuni casi, per una *specializzazione economica* in alcuni settori illeciti specifici – come nel caso degli stupefacenti o dello sfruttamento della prostituzione (dinamica riscontrabile prevalentemente nei gruppi di nazionalità albanese e nigeriana) – o, altrimenti, per le spiccate capacità di diversificare in maniera più organica e sistematica il proprio business criminale, venendo incontro così ad una domanda di beni e servizi illeciti più ampia, data l'esistenza sul territorio di importanti comunità di connazionali. In quest'ultimo caso, è più elevato il rischio rispetto al consolidarsi anche di fenomeni estorsivi e di controllo territoriale. Esempi emblematici sono le organizzazioni di nazionalità cinese che operano all'interno della propria comunità di appartenenza, come nel caso del distretto di Prato. La pericolosità di queste tipologie di organizzazioni criminali straniere deriva, non solo dalle attività illecite che promuovono, ma anche dalla minore efficacia degli strumenti antimafia di prevenzione e contrasto. Il problema di qualificazione giuridica del *modus operandi* di queste organizzazioni contribuisce in larga parte a spiegare l'esistenza di un *deficit* di risposta istituzionale. Gli ostacoli non riguardano soltanto le minori capacità di repressione investigativa rispetto agli stessi autori dei delitti, date le maggiori difficoltà nel reperire ed analizzare il materiale probatorio, ma riguardano anche le maggiori difficoltà nel ricostruire con organicità il quadro ambientale entro il quale questi reati vengono commessi. Ciò vale sia in riferimento alle stesse vittime dei delitti, spesso restie a denunciare e a collaborare con le forze di polizia, sia, indirettamente, rispetto ai meccanismi di “socializzazione” di questi reati all'interno delle comunità di connazionali. Resta ad oggi molto arduo, per esempio, comprendere se e in che misura questi delitti nell'insieme creino un clima di subordinazione e intimidazione diffusa in tutta la comunità di riferimento. Di questo avviso è l'attuale Procuratore Nazionale Antimafia, il dott. Cafiero de Raho, secondo il quale è all'interno della comunità che si realizza la triade mafiosa dell'omertà, del controllo territoriale e della violenza anche in territorio toscano: «La mafia cinese esiste come quella nigeriana. Sono

---

<sup>7</sup> *Ibidem*

tantissime le attività gestite sotto il controllo della mafia cinese e anche qui la proiezione è quella propria della comunità: è nei confronti della comunità cinese che si svolgeva il controllo e l'intimidazione»<sup>8</sup>. Diverse le valutazioni di altre autorità impegnate sul territorio, come il Procuratore capo di Prato, il dott. Giuseppe Nicolosi, che pragmaticamente solleva il problema di qualificazione giuridica dei fatti, senza per questo sminuire la pericolosità di attività illecite che restano molto gravi, anche in assenza di una qualificazione di “mafiosità”. Con le parole del Procuratore, «rifiuterei etichettature fuori dai territori tradizionali ... perché la 'mafia' è difficile da definire in termini di legge. Come dimostrano queste inchieste, la 'qualifica' non regge nei processi perché manca il controllo del territorio. Ciò non toglie che nel linguaggio comune esistano gruppi criminali molto pericolosi che controllano le attività economiche e che gestiscono quelle illecite come fa la mafia in senso stretto. Dalle nostre indagini emergono segnali inequivocabili: chi vuole essere monopolista di un'attività, intimidisce, usa la violenza . Ma finché il fenomeno non trascina al di fuori della comunità orientale, non viene avvertito il pericolo»<sup>9</sup>.

Dall'esame dei principali episodi emersi nel 2019, è possibile però superare alcune letture stereotipate, e strumentali, rispetto a questi fenomeni. In prima istanza, queste organizzazioni non sono necessariamente più predatorie e violente delle mafie nazionali. Al contrario, nella rappresentazione che ne viene data anche nel dibattito pubblico in Toscana, queste sono sempre espressione di subculture arretrate ed “estranee” rispetto alla “civiltà” dei territori ospitanti. Si tratta di rappresentazioni, talvolta strumentali, ma quasi sempre fuorvianti per diversi motivi. È sufficiente osservare la sofisticazione organizzativa e la transnazionalità di questi gruppi per comprenderne l'elevato sviluppo della strategia criminale, che al pari, e forse più, di molte mafie nazionali è decisamente più orientata al profitto piuttosto che alla ricerca di un radicamento territoriale e relazionale nei territori in cui operano (si vedano alcuni esempi di seguito descritti). In secondo luogo, si tratta di organizzazioni spesso a nazionalità mista, che vedono il coinvolgimento di soggetti di nazionalità italiana, con ruoli non sempre di secondo ordine. Innumerevoli gli esempi che derivano dall'analisi dell'organizzazione del mercato degli stupefacenti in Toscana (si veda sotto). Infine, l'elemento più sorprendente deriva dal fatto che molte di queste organizzazioni, pur vedendo il coinvolgimento di soggetti stranieri, hanno spesso origine e si formano sul territorio nazionale italiano. La Toscana offre evidenze molto utili per comprendere questa dinamica. La presenza di floridi mercati illeciti in regione, oramai non facilmente monopolizzabili da parte di attori criminali nazionali, produce molteplici opportunità economiche da poter essere sfruttate proprio da quegli attori criminali che hanno maggiori connessioni transnazionali (si veda il

---

<sup>8</sup> La Nazione Prato, *La mafia c'è, abbiamo le prove*, 29 novembre 2019.

<sup>9</sup> *Ibidem*

paragrafo sul mercato degli stupefacenti). La marginalizzazione etnica di vaste comunità di connazionali, allo stesso tempo, crea un terreno fertile per il diffondersi di fenomeni estorsivi, anche con carattere territoriale (si veda il paragrafo sul mercato delle estorsioni).

Secondo le risultanze della DIA, non risultano evidenze di una presenza sul territorio toscano di cellule criminali appartenenti ad organizzazioni di stampo mafioso di origine nigeriana, già identificate in altre realtà italiane. Come si recita in una delle ultime relazioni “non è stato rilevato sul territorio toscano, in maniera esplicita, il fenomeno della mafia nigeriana, anche se molti degli episodi legati all’importazione di sostanze stupefacenti, registrati soprattutto a Prato, hanno coinvolto soggetti legati ai gruppi *Black Axe* e *Supreme Eye Confraternity*” (DIA 2019b:558).

**ILLE\_3** *Il fenomeno dell’estorsione in Toscana sembra evolversi dalle forme più classiche e predatorie – quando collegato, per esempio, ad altri reati violenti, come il ritorno di crediti usurari o il mero ricatto – a forme più evolute e simbiotiche, quando promuove meccanismi di reciprocità tra vittima ed estorsore, configurandosi come una protezione-estorsione mafiosa.*

Come evidenziato nei precedenti rapporti, il fenomeno dell’estorsione in Toscana, pur avendo assunto solo occasionalmente le forme del racket territoriale tipiche dei territori a tradizionale presenza mafiosa, rappresenta, quando collegato all’usura, il principale canale di penetrazione mafiosa nel territorio della regione. Gli episodi emersi nel 2019 forniscono nuova base empirica a questa ipotesi. In alcune circostanze il fenomeno ha tentato di mutuare alcune caratteristiche dal modello del racket territoriale delle quattro mafie storiche, ma su una scala molto ridotta, sia per numero di vittime che per il perimetro delle attività economiche di interesse. Similmente ad altri eventi già analizzati nei precedenti rapporti, anche nel 2019, per esempio, vi sono stati episodi riconducibili a forma di racket “di provenienza” territoriale, dato che le vittime condividevano coi presunti estorsori la medesima provenienza geografica. Un tentativo di estorsione è stato scoperto nel corso di un’operazione di contrasto ad alcuni clan ‘ndranghetisti operanti prevalentemente nel territorio lombardo. Secondo alcune prime evidenze, ancora al vaglio dell’autorità giudiziaria, un amministratore di una società di costruzioni con attività economiche in Toscana avrebbe ricevuto una richiesta estorsiva da parte di alcuni presunti emissari della cosca, al servizio di un soggetto imprenditoriale vicino all’organizzazione. L’estorsione non si sarebbe conclusa per via del rifiuto della vittima. Secondo la difesa dei soggetti indagati, non sarebbe stato in alcun modo esplicito il collegamento alla cosca, escludendo l’aggravante mafiosa rispetto al reato contestato. Al di là del caso in esame, è ancora una volta evidente come le vittime potenziali di fenomeni estorsivi di matrice mafiosa siano spesso soggetti che, con gli emissari, condividono luogo di origine e comunità di riferimento.

Rispetto al business delle estorsioni, si segnalano alcuni episodi di interesse avvenuti nel 2019, anche se permangono poche evidenze rispetto a forme di racket estorsivo su base territoriale nel territorio toscano, con l'eccezione di alcune comunità concentrate di stranieri, come quella cinese nell'area pratese. In questo caso la combinazione tra fenomeni di marginalizzazione etnica, condizioni diffuse di illegalità del mercato del lavoro e un'economia sommersa florida, con forti legami transnazionali, crea le migliori condizioni ambientali per l'emersione di un mercato illegale della protezione privata, con meccanismi simili ad alcune aree nazionali a presenza storica delle mafie. La presenza di floridi settori criminali, da quello del gioco d'azzardo, agli stupefacenti e alla prostituzione, spiega una possibile domanda di servizi criminali di protezione che resta, come le stesse attività criminali, circoscritta alla sola comunità straniera. Alcuni episodi rilevano l'esistenza di simili meccanismi come, per esempio, il regolamento di conti tra due gruppi dediti alla prostituzione, avvenuto durante l'anno a Prato, e che ha visto l'utilizzo di armi da fuoco a scopo intimidatorio e il ferimento di quattro persone. Tra i soggetti poi arrestati, alcuni di questi avevano precedenti indagini in corso per reati di estorsione, con vittime sempre appartenenti alla comunità cinese.

**ILLE\_04** *I fenomeni di sfruttamento sessuale o lavorativo vantano una presenza radicata ed oramai cronicizzata in alcuni territori della Toscana. Insieme alle attività di contrasto, si conferma l'importanza delle azioni di supporto delle vittime già implementate a livello regionale, e un piano regionale anti-tratta che eviti il problema di doppia vittimizzazione delle persone coinvolte.*

I fenomeni di tratta di esseri umani per sfruttamento lavorativo o nel mercato della prostituzione vantano una presenza radicata ed oramai cronicizzata in alcuni territori della Toscana. Nel 2019 non sono mancate operazioni di polizia e dell'autorità giudiziaria che hanno fatto emergere forme sempre più avanzate ed organizzate di sfruttamento a fini sessuali, perpetrate contro vittime ad elevata vulnerabilità, financo minorenni. I modelli organizzativi scoperti non differiscono da quelli individuati in altre parti del territorio nazionale. È del gennaio 2019, per esempio, l'arresto di una presunta "maman" di nazionalità nigeriana, che operava nella provincia di Prato e Firenze, accusata di tratta di essere umani, riduzione in schiavitù e sfruttamento della prostituzione (DIA 2019a). La prostituzione, in questo caso, prevalentemente su strada, aveva come principali territori l'area metropolitana di Firenze, in particolare i territori di Calenzano e Sesto Fiorentino. Il meccanismo di soggiogamento replica dinamiche già ampiamente dimostrate in molte altre indagini, e consiste nell'obbligo da parte delle vittime di restituire, con condizioni usuraie, il debito contratto con la maman al fine di raggiungere l'Italia. Il debito può ammontare a diverse decine di migliaia di euro. Anche nel caso in esame, l'associazione, di matrice familiare, ruotava intorno alla figura della maman, con un numero di vittime di poco superiore la decina. La

scala ridotta dell'organizzazione garantiva, in ogni caso, un'elevata transnazionalità del business illegale, con il coinvolgimento di paesi di transito, come la Libia, e di paesi terzi di destinazione, oltre all'Italia, come la Germania e la Francia. L'elevato grado di marginalizzazione etnica in cui versano le vittime di questo business spiega l'elevata capacità di auto-riproduzione del fenomeno, facilmente constatabile dal fatto che le stesse vittime, spesso, una volta ripagato il debito, decidono di promuovere attività di sfruttamento autonome, attraverso il reclutamento di nuove donne.

Seppur limitate rispetto ad un fenomeno dai confini difficilmente definibili, le azioni di repressione hanno ricevuto alcune conferme in sede processuale. Nel settembre 2019, la Corte d'Assise di Firenze, ha condannato, con rito abbreviato, una coppia di nigeriani per tratta di esseri umani, detenzione di materiale pedopornografico e tentata estorsione. Elemento di interesse è rappresentato dalla collaborazione di una delle vittime, fermata per un controllo di routine in provincia di Pistoia nel 2017, e che infine decise di denunciare. Una condanna è stata combinata nel dicembre del 2019 contro una cittadina nigeriana, estradata lo stesso anno dall'Inghilterra, ed accusata di tratta di esseri umani dalla Nigeria e sfruttamento della prostituzione anche minorile (DIA 2019b: 558).

**ILLE\_5** *Il mercato degli stupefacenti si conferma il principale settore criminale non solo per i capitali che movimentata, ma anche per il numero e l'eterogeneità degli operatori criminali che vi operano. Quello toscano, rispetto al resto delle regioni italiane, presenta una peculiarità tutta regionale essendo tra i più transnazionali (per la quota di operatori di origine straniera), competitivi (per il numero di operatori nel settore), e segmentati (per la sempre maggiore presenza di una domanda di matrice straniera di stupefacenti).*

Il 2019 conferma la centralità della Toscana nei traffici nazionali e transnazionali di stupefacenti, come dimostrato dai sequestri realizzati durante l'anno, in particolare, al porto di Livorno, ma non solo. I sequestri di ingenti quantitativi di stupefacenti eseguiti al porto di Livorno nel corso del 2019 hanno superato i già elevati numeri degli scorsi anni. In solo anno sono stati sequestrati oltre una tonnellata di cocaina (1100 kg) con due eccezionali sequestri: uno avvenuto nel maggio per opera della Guardia di finanza e dell'agenzia delle Dogane pari a 644 kg di cocaina (per un valore stimato in circa 130 milioni di euro, DIA 2019a: 408), e nel semestre successivo, a novembre, un secondo maxi-sequestro di 300 kg della stessa sostanza stupefacente, divisa in 266 panetti, nascosti all'interno di un container contenente legname (DIA 2019b: 565).. Sempre nella città di Livorno, nel gennaio 2019 sono stati sequestrati ben 830 kg di stupefacenti, di cui 564 kg di infiorescenze di marijuana e 266 kg di hashish, nella disponibilità di un operaio albanese incensurato (DIA 2019a: 409).

Gli elementi già evidenziati nel precedente Rapporto 2019, ovvero l'elevata internazionalizzazione e la frammentazione dell'offerta, trovano ulteriori riscontri nell'anno in esame. Rispetto al primo elemento, operazioni di polizia condotte durante l'anno hanno ulteriormente evidenziato il ruolo di primo piano conquistato da organizzazioni di origine albanese nel mercato degli stupefacenti in Italia e, in particolare, in Toscana, che rappresenta una delle sedi operative più importanti nelle reti del traffico transnazionale promosse da questi gruppi. Nello specifico, secondo le valutazioni della DIA, "la criminalità albanese sembra aver acquisito, in Toscana, una sorta di monopolio di tutta la filiera illecita relativa alla distribuzione degli stupefacenti, dimostrando capacità relazionali anche con altre compagini delinquenziali" (DIA 2019a: 409). Si tratta di organizzazioni molto resilienti, "di difficile disarticolazione, per la loro abilità nel rivitalizzarsi e rinnovarsi attraverso affiliazioni, consolidate dai legami familiari e dalla comune provenienza geografica, nonché per la capacità di mantenere legami anche all'estero" (DIA 2019b: 558).

Alcuni elementi emersi nel corso del 2019 contribuiscono a disegnare meglio questo quadro. Partendo dai sequestri di stupefacente, per esempio, nel luglio 2019 a Firenze sono stati ritrovati 15 kg di cocaina nel garage di un cittadino albanese. Di origine balcanica, invece, il cittadino serbo che, in occasione di un controllo autostradale, è stato rinvenuto con ben 6 kg di eroina nella propria autovettura. Quattro ucraini, invece, sono stati arrestati nell'estate a Lucca con l'accusa di associazione finalizzata al traffico di stupefacenti, nell'ambito dell'operazione denominata "Eden". Nel caso in esame è interessante il modello di business criminale, cartina di tornasole della liberalizzazione e internazionalizzazione del mercato degli stupefacenti. L'associazione, infatti, acquistava lo stupefacente dall'estero (Olanda e Germania), utilizzando cripto valuta per i pagamenti (OCC n. 2939/19 RGNR e n. 3486/19 RG GIP emessa dal GIP del Tribunale di Lucca il 7 agosto 2019).

Esemplificative della maggiore facilità di approvvigionamento dello stupefacente all'ingrosso sono le risultanze dell'operazione "Buslijnen", che ha svelato una rete transnazionale italo-albanese (11 soggetti arrestati), che utilizzava pullman di linea sulla tratta stradale Olanda-Belgio-Milano, per il trasporto dello stupefacente nel capoluogo lombardo e successivamente in Toscana (almeno 17 i flussi accertati). L'operazione ha portato ad un sequestro complessivo di circa mezza tonnellata di marijuana e 18 kg di cocaina (OCCC n. 8006/15 RGNR-4778/16 RG GIP, emessa il 4 ottobre 2018 dal GIP del Tribunale di Firenze).

Del giugno è un'altra operazione che ha visto il coinvolgimento di un gruppo criminale dedito al narcotraffico con l'Albania e con interessi in diverse piazze di spaccio della Toscana e d'Italia. A Firenze sarebbe stata individuata una centrale di spaccio all'ingrosso di cocaina, mentre

altri stupefacenti, come la marijuana veniva venduta in diverse città d'Italia. Dieci i soggetti arrestati in varie località della Toscana, mentre lo stupefacente sequestrato era pari a 275kg di marijuana e 6 kg di cocaina (DIA 2019a)

La maggiore frammentazione dell'offerta è anche il risultato dei più limitati *start-up costs* relativi alla creazione e gestione di una rete criminale di traffico di stupefacenti. L'abbattimento delle confini interni tra paesi membri dell'UE e l'imponente incremento del commercio marittimo negli ultimi decenni spiegano la rivoluzione nel mercato degli stupefacenti. Dimostrazione di un mercato più pulviscolare è un ulteriore episodio del 2019 che si riferisce ad un'operazione di polizia che ha portato nel novembre all'arresto di sette soggetti tra Lombardia e Toscana, ma con base operativa nella seconda. Anche in questo caso, il gruppo era costituito da pochi e ristretti membri, in particolare, due albanesi, ventenni, a capo delle attività di traffico, che vedevano il coinvolgimento di un italiano, originario, di Pistoia, incaricato di introdurre illegalmente in Italia la cocaina e di redistribuirla in altre province italiane. Il sequestro nell'autovettura dello stesso di circa 10kg di cocaina, del valore di circa 800mila euro, dimostra l'elevata remunerabilità di questo business.

A matrice mista, italiana e albanese, sono anche le due associazioni individuate in due indagini distinte dall'autorità di polizia in provincia di Siena. L'operazione "Silvestre" ha visto l'arresto di 19 soggetti accusati di associazione dedita al traffico e spaccio di sostanze stupefacenti, con nazionalità italo-albanese (OCC n. 3894/2018 RNR e n. 1969/2019 RG GIP emessa dal GIP del Tribunale di Siena il 4 ottobre 2019). Una seconda associazione, sempre in provincia di Siena, vedeva il coinvolgimento di cinque soggetti, tra albanesi ed italiani, dedicato al traffico di cocaina (OCC n. 2853/18 RG NR e n. 2423/19 RG GIP emessa dal GIP del Tribunale di Siena il 25 ottobre 2019).

L'attività di spaccio su strada assume talvolta, anche in Toscana, meccanismi di controllo territoriale, come dimostrato da alcune operazioni di polizia che hanno portato, in alcune occasioni, all'arresto di decine di spacciatori, tutti della medesima nazionalità, che secondo una precisa divisione del lavoro interna amministravano ampie piazze di spaccio nelle vicinanze di stazioni cittadine, come nel caso del capoluogo toscano, o in aree verdi, come nel caso della zona Fortezza, sempre nel comune fiorentino. Insieme a gruppi di nord africani, la nazionalità dei soggetti coinvolti è prevalentemente nigeriana. È quanto emerge dall'operazione "Bat24" eseguita dalla Polizia di Stato nel gennaio 2019, che ha portato all'arresto di 26 soggetti di nazionalità nigeriana e marocchina. Grazie all'utilizzazione di agenti sotto-copertura è stato possibile acquisire sufficienti elementi probatori contro un'associazione finalizzata allo spaccio di eroina, hashish e marijuana tra i giardini della Fortezza da Basso, nel centro del capoluogo toscano. A capo dell'associazione vi sarebbe stato un cittadino nigeriano (P.p. n. 15243/18 RG NR). Il fenomeno interessa in misura

uguale anche le altre province della regione, come comprovato dalle numerose operazioni di polizia. Tra tutte si segnala quella svolta nel territorio di Arezzo, denominata “Duomo Vecchio”, che ha colpito una vasta piazza di spaccio con almeno 40 soggetti coinvolti di origine prevalentemente nigeriana e marocchina (OCCC n. 435/19 RG NR-1390/19 RG GIP, emessa dal GIP del Tribunale di Arezzo). Anche in questo caso le attività di spaccio erano caratterizzate dalla diversificazione dell’offerta di stupefacente da parte degli stessi spacciatori, ed insieme da un’organizzazione orizzontale e frammentata, dove l’assenza di una regia comune rende meno efficace, sia nel medio che nel breve termine, l’azione di repressione. Simili evidenze sono emerse in occasione di un’altra vasta operazione di polizia che ha portato al fermo di più di 10 soggetti di nazionalità nigeriana in provincia di Pistoia per spaccio di sostanze stupefacenti. Evidenze di questo tipo dimostrano l’esigenza di un’azione sinergica sotto il profilo della prevenzione, a partire dalla promozione di politiche di riqualificazione degli spazi urbani e di sicurezza urbana che superino condizioni di degrado. Simili spazi, infatti, restano facilmente appetibili poi da fenomeni diffusi di illegalità.

In altri contesti ambientali, invece, per loro stessa natura facilmente controllabili, perché ben territorialmente circoscritti, sembrano prevalere ancora sistemi di spaccio di matrice nazionale, come nel caso dell’isola d’Elba dove alcuni soggetti, legati, anche per legami di sangue, ad un clan camorrista operante in Campania tra Soccavo e Pianura, gestivano attività di spaccio di stupefacenti nell’isola. Anche in questo caso, l’approvvigionamento dello stupefacente non passava da canali nazionali, ma da un’associazione transnazionale di albanesi e italiani, operante nelle province di Pisa e Toscana, e disarticolata dall’operazione “Due Mondi” nel febbraio 2019, dedita al traffico all’ingrosso di marijuana e cocaina, e alla vendita al dettaglio nella provincia di Livorno (OCCC n. 4297/2016 RG NR, emessa dal GIP del Tribunale di Livorno).

Rispetto alle interazioni con le mafie nazionali, è stato accertato che le linee di rifornimento dello spaccio possano avere origine anche dall’hinterland napoletano, e quindi con collegamenti con organizzazioni del narcotraffico campano. Esclusi i canali di approvvigionamento transnazionali, la piazza napoletana rappresenta a livello nazionale una delle più significative per l’offerta di stupefacente all’ingrosso, data la strutturata presenza di reti dedite al narcotraffico su larga scala e l’elevata interconnessione con la rete di comunicazione nazionale, garantita anche dal sistema ferroviario dell’AV. Sempre dei collegamenti ad ambienti di criminalità organizzata sono stati ipotizzati nell’inchiesta a carico di alcuni soggetti, ritenuti legati alla cosca calabrese dei Bellocco, e accusati di coltivazione illecita di stupefacenti (p.p. 110274/19 RG NR DDA Tribunale di Firenze). I fatti si ricollegano all’operazione “L’erba di Grace” che, nel 2017, aveva scoperto, in un vivaio di

Pistoia, la più grande coltivazione di marijuana mai scoperta in Toscana, con 3.185 piante equivalenti a oltre 350.000 dosi di stupefacente (DIA 2019b:563).

L'interconnessione con ambienti di criminalità organizzata nazionale è spesso veicolata da singoli soggetti che mettono in comunicazione i due ambienti. Come emerso da un'operazione di polizia, il gestore di fatto di una pizzeria vicino alla stazione ferroviaria di Montecatini, con collegamenti con gruppi di 'ndrangheta in provincia di Vibo Valentia, avrebbe sviluppato connessioni con alcuni soggetti di nazionalità albanese dediti al traffico transnazionale di marijuana, coi quali avrebbe iniziato una partnership economica per l'invio e vendita di stupefacente nella regione meridionale. Queste risultanze sono emerse da una più vasta inchiesta denominata "Sabbia 2", conclusa dai Carabinieri il 12 dicembre 2019, che ha preso di mira una associazione dedita al narcotraffico di marijuana e cocaina provenienti dall'Albania, che vedeva principalmente la partecipazione di soggetti di nazionalità albanese (OCCC n. 14139/2017 RGNR-336/2019 RGGIP, emessa dal GIP del Tribunale di Firenze). L'indagine è successiva all'operazione "Sabbia", che aveva disarticolato un'associazione dedita al narcotraffico con ramificazioni transnazionali, vista la matrice italo-albanese.

**LEGAL\_01** *Secondo le evidenze emerse al momento, sembrerebbe prevalere in Toscana una proiezione criminale nell'economia legale rivolta prevalentemente al riciclaggio e all'occultamento di capitali criminali, anche se non mancano riscontri rispetto a fenomeni di imprenditorialità mafiosa con sede nella regione, finalizzati più alla realizzazione/occultamento di nuove attività illecite piuttosto che all'acquisizione di segmenti del mercato (dinamica emersa, invece, in altre regioni del centro e nord Italia).*

Come evidenziato nei precedenti rapporti, in assenza di insediamenti organizzativi autonomi in Toscana, almeno secondo le evidenze finora disponibili, il riciclaggio e l'occultamento dei capitali illeciti rappresentano la strategia a più basso costo e a maggiore remunerabilità. Si tratta, infatti, di attività tendenzialmente più *capital intensive* che *labour-intensive* anche sotto il profilo criminale, non necessitando né di elevata manodopera criminale, né di un reticolo di contatti e protezione che altre attività, come il settore dei lavori pubblici, potrebbero invece richiedere. Si tratta di operazioni che prevedono, quale fine prioritario, l'occultamento e l'integrazione dei capitali generati dal clan e in cui, spesso, possono prevalere le preferenze, aspettative e scelte degli stessi attori criminali. Al criterio economico di remunerabilità dell'investimento, spesso prevale la ricerca di altre forme di utilità, come la maggiore invisibilità dei capitali o, come è accaduto anche in nuovi territori di espansione, il tentativo d'acquisizione di consenso a livello territoriale. In Toscana il prevalere di una simile logica, più rivolta all'occultamento che ad un'iniziativa economica più ampia, trova un riscontro oggettivo nei numerosi investimenti nel settore immobiliare (si vedono i

dati sulle confische patrimoniali), e nell'acquisizione di quelle attività economiche che garantiscono una minore visibilità nel mercato e che richiedono, per il loro realizzarsi, una più sporadica interazione con le amministrazioni pubbliche (ristorazione e ricettività).

Come evidenziato in più occasioni da diversi rappresentanti dell'autorità giudiziaria del Distretto toscano, le attività di riciclaggio rappresentano il principale strumento di proiezione criminale della criminalità organizzata in Toscana. È risaputo, infatti, che “il riciclaggio serve a investire in forma sicura, non aggredibile dall'autorità giudiziaria, i profitti accumulati con le attività criminali...La Toscana è appetibile ma ha anche sviluppato anticorpi forti: sono le denunce a far emergere questo fenomeno. A ‘ripulire’ denaro sporco in attività lecite, ancora oggi, sono camorra, 'ndrangheta e mafia cinese” (Proc. capo del Tribunale di Lucca, dott. Suchan)<sup>10</sup>. Il mimetismo criminale, quindi, è il presupposto essenziale per poter riciclare in sicurezza gli enormi capitali illeciti. Come ribadito in più occasioni dal Procuratore capo della Direzione distrettuale antimafia di Firenze, il dott. Creazzo “la mafia in Toscana non ricorre a manifestazioni eclatanti, ma acquisisce settori economici ...Dalle indagini emerge che camorra, 'ndrangheta e Cosa nostra sono ben presenti in Toscana, le inchieste raccontano come le imprese mafiose fossero dentro lo smaltimento dei rifiuti e subappalti appannaggio dei casalesi”<sup>11</sup>. Quale sia la risposta istituzionale più efficace per contrastare questo mimetismo criminale non è un quesito che al momento ha trovato risposte univoche. Vi è, però, una presa di consapevolezza da parte di tutte le istituzioni locali e nazionali che solo un'azione “pro-attiva”, e non meramente “reattiva”, da parte loro potrebbe facilitare un processo di immunizzazione. Ne conferma l'importanza il dott. Eligio Paolini, procuratore della Repubblica presso la direzione distrettuale antimafia di Firenze, in uno dei tanti dibattiti pubblici tenuti nel corso del 2019: “Bisogna fare attenzione a dire che si è esenti da un fenomeno come quello delle mafie. Del resto spesso quando intervengono le procure il problema è già ampio. La Toscana è terra di conquista dove è interesse di tutti coloro che partecipano alle organizzazioni criminali che la situazione rimanga quieta. Qui vengono reimpiegati i capitali illeciti, attraverso prestanome e scatole cinesi, in modo da non risalire alle origine. Come diceva Falcone bisogna seguire il denaro [...]”<sup>12</sup>.

La presa di consapevolezza è preconditione per un sistema di prevenzione efficiente, ma non sufficiente. La sofisticazione dei schemi di riciclaggio rende di difficile identificazione tanto gli autori, quanto l'origine dei capitali illeciti. Non è soltanto una questione di sofisticazione contabile, anche se la creazione di sistemi di “scatole cinesi” per schermare il patrimonio economico e celare le effettive possidenze, contribuisce sicuramente ad occultare la riconducibilità piena ed effettiva di

---

<sup>10</sup> Corriere Fiorentino, *Alberghi, ristoranti e fondi immobiliari, così i clan riciclano*, 15 ottobre 2019.

<sup>11</sup> La Repubblica Firenze, *La minaccia delle nuove cosche*, 27 ottobre 2019.

<sup>12</sup> Corriere Siena, *Siena terra di riciclaggio*, 13 ottobre 2019.

grandi patrimoni in capo a soggetti riconducibili ad ambienti di criminalità organizzata. Altri elementi incrementano la sofisticazione di questi sistemi. Da una parte, vi è certamente la possibilità di sfruttare connessioni transnazionali in altri paesi dell'UE e in paesi extracomunitari, come dimostrato ampiamente in diverse inchieste. Per restare al caso toscano, il riferimento va, per esempio, all'inchiesta "Vello d'Oro" e alle diramazioni in Slovenia di alcune attività di riciclaggio. Un secondo elemento, invece, è tutto autoctono e nazionale, e dipende da un tessuto economico nazionale dove la commissione di reati economico-finanziari è spesso cronicizzata e diffusa. Si tratta di attività che richiedono un elevato tasso di professionalità che soltanto alcuni operatori contabili e finanziari possono offrire. Ne sono esempio emblematico le risultanze dell'operazione del 2018, denominata "Amici Nostri", eseguita in provincia di Pistoia, che ha visto la denuncia di circa 160 soggetti, tra cui diversi professionisti locali e imprenditori, alcuni contigui all' 'ndrangheta, coinvolti a vario titolo in un'associazione, che secondo le ipotesi investigative, avrebbe commesso una serie di reati quali l'auto-riciclaggio, la bancarotta fraudolenta, la truffa in danno dello Stato, l'intestazione fittizia di beni, il favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, l'evasione d'imposta e la falsa fatturazione, nonché l'usura e l'estorsione. Del luglio 2019 vi è stata la confisca di alcuni beni riconducibili ad uno dei professionisti locali, per un valore complessivo di 1,9 milioni di euro, tra le menti del sistema scoperto dalle indagini (decreto n. 12/2018 R.G.M.P del 12 giugno 2019). Sono stati identificati degli investimenti in provincia di Siena di soggetti vicini, secondo l'autorità inquirente, ai gruppi di 'ndrangheta Bellocco-Piromalli-Rugolo e ai De Stefano-Tegano. I sequestri hanno riguardato un immobile e il 50% di una società attiva nel settore agroalimentare e la vendita online. I prestanome, residenti in Toscana, rientravano dentro un sistema, con base in Calabria, dedito a reati economici e di riciclaggio, basato sull'evasione sistematica e fraudolenta delle imposte. Questo avveniva sia attraverso l'emissione e l'utilizzo di fatture relative ad operazioni inesistenti, sia attraverso l'omessa dichiarazione dei redditi prodotti, portando al fallimento le società non ritenute più idonee allo scopo illecito e riciclando i relativi proventi delittuosi.

Sono state ritrovate in Toscana le ramificazioni del sistema di corruzione e infiltrazione mafiosa che ha regolato il mercato dei contratti pubblici del Comune di Reggio Calabria fino allo scioglimento dell'ente per supposta infiltrazione mafiosa. L'imprenditore calabrese, arrestato a Siena nell'ottobre del 2019 nell'ambito dell'operazione "Mala Gestio", è accusato di bancarotta fraudolenta, insieme ad altre sette persone, con collegamenti, in alcuni casi, col clan dei Tegano. Le società che ruotavano anche attorno ad altri famigliari dell'arrestato era mandatarie dell'erogazione di diversi servizi pubblici essenziali per conto del comune calabrese (OCCC n. 9401/15 RGNR-1849/16 RGGIP-59/17 ROCC, emessa dal GIP presso il Tribunale di Reggio Calabria).

Altri episodi hanno confermato l'appetibilità del territorio toscano rispetto a fenomeni di riciclaggio criminale-mafioso. Alcune evidenze sono emerse in maniera fortuita, come nel caso della scoperta di 300 mila euro contanti, scoperti nel vano di un'autovettura durante un normale controllo di polizia nei pressi di Arezzo, che ha portato ad un'indagine per riciclaggio a carico dei due soggetti presenti, entrambi di origine calabrese (dicembre 2019, DIA 2019b). In provincia di Grosseto, invece, la DIA ha sequestrato beni e conti correnti ad un soggetto, che operava tra Aversa e Follonica. Condannato negli anni novanta dalla Corte d'assise d'appello di Napoli per appartenenza alla Nuova camorra organizzata e di nuovo nel 2000 per omicidio, si era stabilito in Maremma dove gestiva un hotel tramite una società intestata alla moglie (Decreto di sequestro n. 42/19-67/2016 RGMP, emesso il 25 settembre 2019 dal Tribunale di Santa Maria Capua Vetere). Insieme alla società, il provvedimento ha interessato tre immobili ubicati ad Aversa e di alcuni rapporti bancari e finanziari, in Italia ed all'estero, per un valore complessivo di oltre 460mila euro. Vicino invece a gruppi di camorra, un presunto prestanome, che anche in provincia di Siena avrebbe realizzato investimenti agevolando il clan camorristico dei Cava (DIA 2019b).

L'aggressione di patrimoni di origine illecita ha riguardato anche consorterie con una base organizzativa autoctona al territorio toscano. Durante il 2019, nelle province di Prato e Pistoia, è continuata l'azione di contrasto nei confronti di alcuni soggetti ritenuti legati al clan camorristico dei Bitta-Iacomino, già oggetto di indagini nel corso degli ultimi decenni, ed attivi nel settore degli stracci (Decreto n. 3/2025 RG MP disposto il 22 ottobre 2019 dal Tribunale di Prato). La confisca ha riguardato un patrimonio di beni significativo, nonostante i già precedenti provvedimenti, ed in particolare sette beni immobili, due aziende, vari conti correnti e due beni mobili registrati per un valore complessivo di 1 milione e 150 mila euro. Come evidenziato dalla DIA, sarebbe stata riscontrata "una netta sperequazione tra la capacità finanziaria ed i redditi dichiarati dal pregiudicato e dai componenti del suo nucleo familiare. Quest'ultimi, in particolare, anche durante i periodi di detenzione del capo famiglia "hanno dimostrato una capacità di spendita notevolmente superiore alla propria possibilità reddituale, senza oltretutto ricorrere ad accensioni di mutui o prestiti, saldando dunque ogni tipologia di investimento effettuato" (DIA 2019b:561).

Attività di riciclaggio sono state scoperte anche in provincia di Siena, in collegamento con un sodalizio criminale costituito da una serie di società finalizzate alla "commissione di una serie indeterminata di delitti fiscali, in materia tributaria, di bancarotta fraudolenta e di riciclaggio, nonché di truffa ed altri reati contro il patrimonio ed in materia economico-finanziaria...con l'aggravante di aver commesso i fatti con la finalità di agevolare l'associazione mafiosa unitaria denominata 'ndrangheta". Il sistema era legato, secondo gli investigatori, alle principali 'ndrine della fascia tirrenica e dello stesso capoluogo reggino. L'operazione, denominata "Default" ed

eseguita nel maggio del 2019, ha portato al sequestro preventivo d'urgenza di un complesso di immobili, ubicati a Siena e le quote di una società con sede legale a Colle di Val d'Elsa (SI), attiva nel commercio all'ingrosso e al dettaglio di prodotti alimentari e non, anche a mezzo internet (OCCC n. 3102/11 RGNR-5450/11 RGGIP-17/16 RMC, emessa dal GIP del Tribunale di Reggio Calabria).

Sempre nel 2019, un'indagine della Procura della Repubblica di Rimini ha coinvolto due gestori di un hotel a Chianciano Terme, chiuso al momento dell'arresto. Secondo le accuse degli investigatori, i due soggetti, nel tentativo di aggirare dei provvedimenti di prevenzione patrimoniale, sarebbero accusati di estorsione, riciclaggio e intestazione fittizia di beni a svariate società che gestiscono aziende ed alberghi.

Infine, secondo un'indagine della Procura di Roma, il clan dei c.d. Casamonica avrebbe svolto attività di riciclaggio anche in provincia di Grosseto, attraverso una società, al momento degli arresti inattiva, che avrebbe dovuto operare nel settore della ristorazione. Il capitale messo sotto sequestro, insieme ai diversi beni sequestrati in tutta Italia ammontava a circa 30 milioni di euro.

**LEGAL\_02** *Elevata incidenza nel territorio toscano di forme gravi di criminalità economica, di reati economici e finanziari spesso realizzati da strutture organizzative sofisticate, che vedono il coinvolgimento del know-how di professionisti, e con sviluppati legami transnazionali.*

Anche il 2019 ha rivelato l'elevata incidenza nel territorio toscano di reati economici e finanziari spesso realizzati da strutture organizzative sofisticate e con legami transnazionali. Anche se il coinvolgimento di soggetti vicini alla criminalità organizzata è limitato solo ad alcuni casi, l'esistenza di un settore criminale così vasto, diffuso e pulviscolare rappresenta un veicolo privilegiato di contaminazione mafiosa. Nel 2019, per esempio, un'indagine in provincia di Pisa ha visto il coinvolgimento di alcuni soggetti imprenditoriali nel settore dell'agroalimentare biologico, accusati del reato di associazione per delinquere finalizzata alla contraffazione di alimenti, truffa e auto-riciclaggio. L'inchiesta ha svelato il loro collegamento con un soggetto originario della Campania, dell'area dell'agronocerino-sarnese, figlio di uno storico appartenente della Camorra locale, già destinatario di un importante provvedimento di sequestro in quanto indagato, insieme alla moglie ed altre nove persone, a vario titolo, per reati quali l'intestazione fittizia di un grosso patrimonio accumulato. Secondo i risultati di questa operazione, denominata "Bad Juice" (OCCC n. 4070/18 RG, emessa dal GIP del Tribunale di Pisa), i due imprenditori toscani si sarebbero interfacciati col soggetto campano, per superare una grave crisi finanziaria e giudiziaria.

Un'altra inchiesta, sempre in provincia di Prato, soprannominata "Gagaro", ha svelato nel novembre del 2019 un vasto sistema di occultamento di beni finalizzato ad impedire ed eludere possibili provvedimenti patrimoniali da parte dell'autorità giudiziaria (OCC. n. 4017/17 RGNR - 3210/18 RG GIP emessa dal GIP presso il Tribunale di Prato). Il veicolo utilizzato era una società immobiliare alla quale venivano intestati case e terreni per sottrarli alle pretese dell'erario e di possibili interventi da parte dell'autorità. Tale sistema vedeva il coinvolgimento di diversi attori con funzioni differenziate: dal professionista, mente economica e contabile delle attività di occultamento, ai singoli prestanome, al libro paga dell'associazione con retribuzioni mensili variabili a seconda del ruolo e del ceto sociale (coinvolti, infatti, soggetti insospettabili residenti presso alloggi per residenzialità sociale, e, allo stesso tempo, residenti in immobili di pregio). Almeno 17 le persone coinvolte nell'operazione, facenti parte di un sistema di "frode carosello" con diramazioni transnazionali (Slovenia e Repubblica Ceca), i cui capitali traevano origine dal commercio di derivati del petrolio funzionali alla produzione della plastica.

Entro questi ambiti, il distretto di Prato rappresenta uno dei principali hub in Italia e nel continente europeo per il trasferimento illegale di capitali, fenomeno in gran parte, ma non esclusivamente riconducibile, al distretto manifatturiero cinese. Tra le diverse operazioni eseguite con destinatari soggetti imprenditoriali di nazionalità mista (cinese ed italiana), è da menzionare l'operazione "Prato Waste" (OCCC n. 18604/18 RGNR-6120/19 RGGIP, emessa dal GIP del Tribunale di Firenze il 19 luglio 2019). Secondo le risultanze dell'indagine, alcuni imprenditori (quattro italiani e due cinesi) avrebbero smaltito illegalmente gli scarti tessili non pericolosi presso siti di stoccaggio, individuati in varie regioni del territorio italiano e all'estero, attraverso spedizioni transfrontaliere. Il sistema avrebbe visto il coinvolgimento anche di altre società, italiane e cinesi, in alcuni casi di fatto "fittizie", anche se registrate per attività di smaltimento di rifiuti. L'inchiesta ha interessato anche un imprenditore tessile, con precedenti penali connessi all'immigrazione illegale, al gioco d'azzardo e all'importazione di merce di contrabbando, il cui tenore di vita non sarebbe risultato proporzionato al reddito dichiarato. Ne è conseguito un provvedimento di confisca di una villetta, delle partecipazioni a due società e di numerosi conti correnti (DIA 2019 #, decreto di confisca n. 11/16 RGMP dell'8 aprile 2019).

Nel distretto, infatti, trovano una perfetta compenetrazione territoriale fenomeni gravi di criminalità economica di matrice nazionale-autoctona, con quelli di matrice straniera, e cinese in particolar modo. Nel corso nel 2019 sono state molteplici le inchieste che hanno dimostrato l'esistenza di numerosi vasi comunicanti tra i due mondi, sempre meno distinguibili. È del novembre 2019, per esempio, l'emissione di un'ordinanza di custodia cautelare nei confronti di una, che si suppone essere, associazione per delinquere (capitanata da un soggetto pratese, 39 i soggetti

indagati complessivi), dedita alla realizzazione di reati economici come dichiarazioni fraudolente, emissione di fatture per operazioni inesistenti, omesso versamento Iva e indebita compensazione (DIA 2019b).

I perimetri criminali nazionali e stranieri spesso vengono a sovrapporsi, come dimostrato dalla ricerca di *partnerships* economiche tra soggetti imprenditoriali vicini all'orbita camorristica e alcuni appartenenti alla comunità cinese. Significativa al riguardo l'interdittiva emessa, a gennaio del 2020, dalla Prefettura di Prato nei confronti di un'azienda operante nel commercio, la cui compagine societaria, composta da italiani e cinesi, è stata ritenuta a rischio d'infiltrazione mafiosa per la vicinanza ad un clan di camorra (DIA 2019b).

**LEGAL\_03** *Le varie istituzioni della Toscana, sia locali che dell'amministrazione centrale, hanno dimostrato un atteggiamento proattivo nella prevenzione e nel contrasto di alcuni dei fenomeni ad elevato rischio criminalità organizzata.*

Almeno tre iniziative promosse nel corso del 2019 hanno dimostrato un possibile cambio di approccio nella risposta antimafia sul territorio toscano, non più improntato su un modello reattivo, ma mosso da una logica della prevenzione, in linea con un modello più proattivo. Tra questi è da segnalare il rinnovo del protocollo di legalità tra la Prefettura di Firenze e gli enti locali della provincia rappresenta una delle iniziative di prevenzione più significative nel corso del 2019<sup>13</sup>. Il protocollo, infatti, prevede degli strumenti innovativi di prevenzione che, con le parole del Prefetto, “alzano l'asticella” di legalità per quanto concerne il mercato dei contratti pubblici. L'innovazione non sta soltanto nel maggior “approfondimento” del sistema di controlli, che divengono più mirati e approfonditi anche per contratti al di sotto delle soglie previste dalla legislazione nazionale e da quella comunitaria, ma, elemento di interesse che andrebbe esteso in più province, anche nell'“estensione” del sistema di sorveglianza e prevenzione anche rispetto a nuovi settori di attività della pubblica amministrazione, come l'edilizia privata, l'urbanistica, le concessioni per attività commerciali. Si tratta, infatti, di settori ad elevato rischio di infiltrazione criminale che, pur riguardando attività economiche private, richiedono una necessaria interazione, di carattere autorizzativo o concessorio, con l'amministrazione pubblica. Da qui l'esigenza di applicare il sistema di filtro di legalità antimafia anche ad attività economiche sospette che rientrano in questi ambiti. In particolare, viene previsto il filtro di legalità sui privati che cedano ai Comuni territori per uso pubblico, sulle concessioni edilizie private oltre i 2.000 metri quadri e sugli interventi infrastrutturali di urbanizzazione (art. 8 del protocollo). Rispetto ad alcune attività commerciali, come gli esercizi di ristorazione e somministrazione bevande, caffè, bar, strutture ricettive, di

---

<sup>13</sup> I comuni della Città metropolitana, l'Unione dei Comuni di Mugello, Chianti, Valdarno e Valdisieve, Circondario Empolese Valdelsa.

intrattenimento, di giochi, di scommesse, di vendita al dettaglio e all'ingrosso, i Comuni firmatari del protocollo si impegnano a comunicarne le variazioni di proprietà con cadenza quadrimestrale (art. 9)<sup>14</sup>. Il focus del protocollo diventa più ampio, nelle intenzioni del Prefetto, infatti, l'obiettivo è “mettere al sicuro il territorio controllando non solo gli appalti pubblici ma anche il tessuto produttivo”.

Di simile impatto sono anche altre due iniziative. La prima ha visto promotrice sempre la Prefettura di Firenze, con la firma di un protocollo anti-usura che ha previsto l'istituzione di un Osservatorio con il coinvolgimento di una platea ampia di interlocutori e attori, tra i quali sedici istituti bancari e venticinque tra istituzioni e associazioni di categoria. La seconda iniziativa si riferisce alla riforma regionale della normativa sui contratti pubblici per opera delle istituzioni regionali che ha previsto un rafforzamento delle disposizioni organizzative sulle procedure per l'affidamento di lavori in materia di appalti pubblici (L.R. n. 18/2019, pubblicata nel B.U. Toscana il 19 aprile 2019).

Anche sul fronte della repressione giudiziaria del fenomeno, vi sono stati importanti sviluppi in riferimento a procedimenti che negli anni scorsi hanno riguardato gravi fenomeni di infiltrazione criminale nel territorio toscano. Durante l'anno, per esempio, è iniziato il processo contro il presunto clan camorristico, c.d. Terraciano, con oltre 50 imputati. I capi di imputazione sono molteplici, dall'usura e alle scommesse clandestine, al riciclaggio, tutte attività illecite, che secondo l'autorità inquirente, erano strumentali per garantire la sopravvivenza della cellula criminale toscana, ma anche il presunto gruppo criminale di riferimento in Campania. Il caso è stato più volte esaminato nelle precedenti edizioni del rapporto. Sotto un profilo più processuale, si segnalano i lunghi tempi del procedimento, che data la complessità e il numero di imputati, è giunto soltanto nel 2019 a dibattimento dopo almeno tre anni di udienza preliminare, con indagini iniziate nel lontano 2007.

Sempre nel 2019, ma con tempi processuali decisamente più rapidi, sono giunti a sentenza di primo grado alcuni dei procedimenti, collegati alla operazione c.d. “Vicerè”, che ha visto imputato un alto funzionario della pubblica amministrazione in carica presso il comune dell'isola d'Elba. Riconosciuti, in uno di questi, i reati di accesso abusivo a sistema informatico o telematico in concorso e procurata inosservanza della pena. A marzo, invece, la condanna per un altro

---

<sup>14</sup> Le “attività economico-commerciali, in particolare nei settori afferenti la somministrazione al pubblico di alimenti e bevande in attività di ristorazione, caffè, bar, ecc., le attività recettive, l'intrattenimento, i giochi, la raccolta di scommesse, la vendita al dettaglio e all'ingrosso” contempla l'impegno “a porre in essere azioni condivise volte ad implementare e finalizzare i controlli nonché a sviluppare uno scambio informativo volto ad intercettare, anche attraverso analisi e monitoraggio dei passaggi proprietari e di gestione, eventuali fenomeni di riciclaggio, usura ed estorsione”.

procedimento che lo aveva visto imputato per associazione per delinquere finalizzata all'evasione fiscale, frode sulle accise, contrabbando.

Iniziato nell'ottobre del 2019 il processo relativo all'inchiesta "Vello d'Oro". Il Giudice per l'udienza preliminare oltre a prevedere il rinvio a giudizio per tredici indagati, con le accuse, a vario titolo - di associazione a delinquere, riciclaggio e autoriciclaggio, usura, estorsione, esercizio abusivo del credito, frode fiscale, fatture false. Il GUP ha escluso l'aggravante mafiosa per alcuni episodi in cui sono accusati imprenditori mentre la medesima circostanza permane per gli altri otto imputati. Sempre in connessione con la medesima inchiesta, nel dicembre è stato eseguito un provvedimento di sequestro per "sproporzione" ex d.lgs. 159/2011, a carico di un imprenditore legato al sistema individuato dall'indagine "Vello d'Oro". I beni sequestrati, pari ad un valore di circa 2 milioni di euro, comprendevano diversi rapporti bancari, autoveicoli, tre aziende registrate a Reggio Calabria e Pisa, il 50% delle quote societarie di altra società con sede a Catanzaro nonché 8 immobili, tra cui uno a Tenerife (Decreto n. 37/2019 RG MP, emesso il 25 novembre 2019 dal Tribunale di Firenze.).

Sul fronte dei provvedimenti di contrasto patrimoniale si segnala la confisca divenuta definitiva nel luglio 2019, di un vasto patrimonio di beni, che include diversi appartamenti, terreni ed altri beni immobili, per un valore di circa 4 milioni di euro, riconducibili ad un soggetto, di cui negli anni novanta si era ipotizzata la contiguità con il clan 'ndranghetista dei Piromalli, ipotesi poi decadute in sede processuale, e la cui pericolosità sociale è da ascrivere a forme sistematiche di estorsione a fine di usura.

## **1.4 Criminalità organizzata e accesso criminale nel mercato dei contratti pubblici in Toscana.**

### *Introduzione*

Soltanto in anni più recenti gli studi sulla criminalità organizzata si sono occupati dell'incidenza di questo fenomeno nel mercato dei contratti pubblici anche nelle aree di nuova espansione criminale (Caneppele & Calderoni 2014; Sciarrone & Storti 2019). Grandi eventi o opere, come l'EXPO 2015 e la TAV, o interventi emergenziali di ricostruzione a seguito di calamità naturali, come nel caso del terremoto nell'Emilia, hanno contribuito a catalizzare l'attenzione delle forze di polizia e dell'autorità giudiziaria su questi 'nuovi' contesti territoriali, svelando però un quadro di presenza criminale nei lavori pubblici, così come nelle forniture e servizi, ben più vasto e solo in parte circoscritto agli interventi emergenziali o speciali. Le grandi inchieste di questi ultimi anni sulle c.d. mafie del Centro e Nord Italia, oltre ad aver individuato degli insediamenti organizzativi di matrice mafiosa, un tempo non riconosciuti in quei territori, hanno reso visibili nelle stesse realtà forme consolidate di imprenditorialità mafiosa sia nel settore degli appalti pubblici/forniture sia in quei settori privati, pensiamo all'edilizia, dove sono comunque essenziali le attività autorizzative e di controllo esercitate dalla pubblica amministrazione.

Nonostante l'emergere di queste evidenze, esiste ancora un divario conoscitivo da colmare tra le forme di accesso criminale sviluppate dalle mafie nel settore pubblico del centro e nord del paese, e i modelli di analisi criminale che sono stati utilizzati fino ad ora per spiegare un fenomeno, come quello del controllo mafioso della spesa pubblica, "storico" quanto quello delle mafie, ma "in mutazione" avendo varcato i suoi confini tradizionali di influenza.

Alla mutazione di questi fenomeni, specularmente, si è accompagnata la progressiva evoluzione degli stessi strumenti di prevenzione e contrasto che, nonostante le criticità dimostrate su molti aspetti, hanno comunque avuto un impatto sulle strategie criminali della criminalità organizzata e portato alla specializzazione di regole e attori istituzionali nell'ambito dei contratti pubblici. Il sistema di certificazione antimafia ne è un esempio emblematico, in quanto il risultato

di numerosi interventi e riforme in sede normativa, e di un processo di specializzazione che vede il coinvolgimento di diversi attori pubblici: dalle Stazioni Appaltanti alle Prefetture, passando per la Direzione Investigativa Antimafia e le forze di polizia, per includerne alcuni. La logica ispiratrice del sistema è quella di stabilire un “controllo all’accesso” di quei operatori economici che intendono contrarre con la pubblica amministrazione o ottenerne benefici di vario tipo, filtrandone l’idoneità e la corrispondenza a principi di legalità. In questo approfondimento del rapporto vengono presentati i risultati di un primo studio sulle fenomenologie di accesso criminale di operatori economici direttamente o indirettamente riconducibili ad organizzazioni mafiose nel mercato dei contratti pubblici, guardando anche al funzionamento e impatto dei sistemi di certificazione sia sugli operatori economici che sulle stesse procedure di contrattazione pubblica ed esecuzione delle opere. Il focus di indagine è prevalentemente sul mercato dei contratti pubblici in Toscana, ma fa proprie le evidenze emerse in altri contesti regionali dove questi fenomeni criminali hanno acquisito maggiore visibilità e riconoscibilità da parte delle autorità. Le finalità del presente studio sono dunque duplici:

- (a) fornire un quadro quanto più dettagliato e documentato possibile sulle forme di imprenditorialità mafiosa in questo mercato, e sugli strumenti di prevenzione e contrasto formulati e implementati in questi anni dalla pubblica amministrazione;
- (b) valutare empiricamente l’impatto di questi strumenti –e, in particolare, il sistema di certificazione – sugli operatori economici e sulla contrattazione pubblica, identificandone punti di forza e criticità.

Il presente studio si sviluppa in tre parti: una prima parte di inquadramento dei modelli di analisi già utilizzati per comprendere la penetrazione mafiosa negli appalti nelle regioni a presenza storica delle mafie e nelle nuove aree di espansione territoriale; una seconda parte di misurazione delle principali fonti di informazioni disponibili sul tema sia in ambito nazionale che regionale; una terza parte nella quale si illustrano e analizzano alcune dinamiche emerse in Toscana a partire dagli episodi censiti per la presente ricerca in un arco temporale compreso tra il 2008 e il 2019.

#### *1.4.1 Fenomenologie dell'accesso criminale negli appalti pubblici*

I modelli di analisi criminale sviluppati in questi anni hanno investigato quali *motivazioni* e quali *strategie* muovono la criminalità organizzata nel tentativo di garantirsi un accesso privilegiato nel mercato pubblico. L'accaparramento, infatti, delle rendite pubbliche contraddistingue queste organizzazioni da altre forme di criminalità associativa, da qui l'interesse di molte ricerche condotte in passato (si veda per rassegna Caneppele & Calderoni 2014). Nonostante l'importanza, però, esiste un notevole gap conoscitivo proprio in questo settore di attività delle mafie. Infatti, se per altre attività economiche promosse da queste organizzazioni, come quelle di riciclaggio, le analisi ne hanno seguito l'espansione oltre i territori di origine, sviluppando dei modelli capaci di 'viaggiare' al diffondersi degli affari criminali, nel caso dell'accesso criminale nel settore pubblico, non è ancora del tutto chiaro in che misura i modelli elaborati per comprendere le dinamiche nei territori d'origine siano 'esportabili' per decifrare quelle in corso nei nuovi territori di diffusione. Nei prossimi paragrafi, verrà prima offerta una sintetica ricognizione dei risultati della ricerca e dell'analisi criminale rispetto al rapporto mafie e settore pubblico nei territori a presenza storica, seguita da una esplorazione sul medesimo rapporto, ma nei territori a recente espansione criminale.

#### *Le motivazioni e le strategie di accesso criminale: i territori a presenza storica*

Le ricerche sulle mafie, con diverse prospettive disciplinari, insieme ai modelli di analisi criminale sviluppati negli anni dalle autorità investigative e giudiziaria, hanno nel tempo identificato alcuni dei moventi che da sempre giustificano l'iniziativa criminale della criminalità organizzata nel settore pubblico. La sua proiezione nell'economia pubblica, infatti, seppur cruciale per comprenderne il *modus operandi*, non è condizione necessaria per la sua sopravvivenza economica e organizzativa. Il settore privato, da sempre, infatti, rappresenta il principale ambito di investimento e di iniziativa imprenditoriale per le mafie fin dai loro primordi, in presenza o in assenza dello Stato, sia come regolatore che come committente. Le motivazioni individuate hanno natura diversa, ma sono accumulate dalla comune finalità a cui queste organizzazioni aspirano senza distinzioni: quella di accrescere l'autonomia organizzativa dei gruppi nei loro diversi profili di proiezione criminale (economico, sociale, politico, etc.). In sintesi, è possibile identificare almeno quattro principali matrici:

- matrice *criminale*, in quanto l'accesso in questo settore è strumentale (a) alle più ampie

strategie di riciclaggio e integrazione nell'economia legale dei capitali illeciti generati in altre attività illegali realizzate dai gruppi; (b) all'accumulazione di nuove risorse illecite prodotte o dalle attività di frode connesse alla stessa esecuzione delle commesse pubbliche e/o dall'imposizione/offerta alle imprese aggiudicatrici delle attività di protezione-estorsione; (c) a difendersi dalla concorrenza criminale esercitata da altri gruppi che potrebbero operare negli stessi territori o settori economici;

- matrice *sociale*, in quanto l'accesso permette (d) di incrementare il patrimonio reputazionale dei gruppi criminali coinvolti, e la legittimazione esterna da parte delle comunità locali, rappresentando l'esecuzione delle commesse pubbliche l'unico stimolo all'economia e al mercato del lavoro locale in aree depresse economicamente<sup>15</sup>;
- matrice *economica*, in quanto il controllo delle risorse pubbliche, o anche soltanto la 'cattura' criminale delle commesse, oltre a generare un profitto economico, permette (e) l'acquisizione di un controllo privilegiato di quei segmenti delle filiere produttive coinvolte nella produzione ed erogazione dei beni/servizi richiesti;
- matrice *politico-istituzionale*, in quanto l'accesso promuove e consolida la creazione di un fitto reticolo di relazioni e scambio tra sfera criminale, burocratica-istituzionale, economica e dei professionisti, permettendo (f) l'accumulazione di un capitale sociale utile al perseguimento di variegati obiettivi criminali.

Le *strategie* di perseguimento di queste finalità da parte della criminalità organizzata sono da sempre state molto variegate, a testimonianza della *versatilità* che caratterizza le più ampie strategie di proiezione criminale che queste adottano per acquisire il controllo di segmenti dell'economia legale. Tuttavia, nella loro capacità di adattarsi sfruttando le opportunità offerte dal mercato, queste organizzazioni non sono così dissimili da altri fenomeni illegali, non per forza organizzati, ma certamente molto versatili, come nel caso dei fenomeni di criminalità economica, tributaria e contro la pubblica amministrazione. Il riconoscimento di questa analogia non sminuisce l'allarme e la

---

<sup>15</sup> La Direzione Investigativa Antimafia, in uno dei suoi più recenti rapporti, ben fotografa la matrice sociale che guida la proiezione criminale delle mafie nei contratti pubblici, infatti, "gli appalti pubblici costituiscono tradizionalmente un obiettivo primario delle organizzazioni criminali sia per l'opportunità di acquisire cospicui introiti, sia perché garantiscono, attraverso ditte controllate, la possibilità di offrire lavoro, sovente a basso contenuto tecnologico, ad affiliati e a persone estranee alle consorzierie. Specie queste ultime, inconsapevolmente finiranno per riconoscere al sodalizio la capacità di "creare economia" in aree tradizionalmente depresse. Creare occupazione è, infatti, un mezzo utilizzato dalle mafie per conseguire consenso, dimostrando subdolamente di essere in grado di garantire quel welfare che lo Stato appare impossibilitato, talvolta, ad assicurare. Determinare, anche nella parte sana della popolazione, la consapevolezza di dover dipendere dalla criminalità organizzata, innesta un processo di fidelizzazione indispensabile ai sodalizi per prosperare garantendosi uno spazio nel tessuto sociale" (DIA 2017a: 14).

pericolosità sociale legato alle attività delle mafie, ma rende intellegibile, invece, la naturale connessione a ‘vasi comunicanti’ tra criminalità cosiddetta ordinaria e quella organizzata, tra economia informale e criminale. Nel caso della corruzione pubblica e del riciclaggio finanziario, per esempio, la loro vasta fenomenologia e la cangiante natura degli attori coinvolti e delle loro strategie, fanno ‘scuola’ e divengono modelli di riferimento per la stessa imprenditorialità mafiosa, rendendo sempre più impropria l’espressione di ‘infiltrazione’ mafiosa nel mercato degli appalti. Sarebbe, infatti, più corretto riferirsi a dinamiche di ‘accesso’ criminale, al pari dei tanti ‘accessi’ impropri e privilegiati che attori legali e non riescono a garantirsi illegalmente, al fine di manipolare le decisioni pubbliche legate al ciclo della contrattazione pubblica.

Caratteristiche comuni a queste variegata strategie di accesso criminale nel mercato dei contratti pubblici da parte delle mafie, ancora una volta, sono la *versatilità*, in quanto spesso perseguono economie di scala più complesse, e l'*adattabilità* rispetto ai cangianti assetti della regolamentazione ordinaria e antimafia che governa il settore. In generale possiamo distinguere due forme principali di accesso criminale, da cui derivano, come vedremo subito dopo, diverse strategie e modalità di proiezione nel mercato.

Da una parte, la criminalità organizzata come *operatore* del mercato, quando risulta essere beneficiaria (e partecipante) ad una commessa pubblica direttamente, in quanto contraente pubblico e aggiudicatario, o indirettamente, in fase di subcontratto, fornitura, servizi, etc. Nonostante il sistema di certificazione antimafia e di prevenzione patrimoniale, non mancano i casi, ancora oggi, di imprese direttamente intestate, oltre che gestite di fatto, da affiliati. Il controllo diretto e formale da parte di un clan è inversamente proporzionale alla riconducibilità dei soggetti proprietari al campo organizzativo di un clan. Sembrerebbe un paradosso, ma non rappresenterebbe una sorpresa ritrovare imprese di questo tipo proprio nei territori a recente espansione criminale data la minore (e talvolta più recente) riconoscibilità della matrice criminale della proprietà di queste imprese (si veda le indagini *Infinito* e *Aemilia*). Le barriere d’accesso imposte nel tempo dal legislatore, con tutte le criticità che ha presentato la normativa, e la progressiva estensione degli strumenti di prevenzione patrimoniale, hanno portato le mafie ad adottare forme più sofisticate di controllo delle imprese ed insieme, quando richiesto, un accesso nel ciclo del contratto meno visibile e localizzato nelle attività complementari, come quelle del subcontratto o delle forniture. Come evidenziato, per esempio, nella relazione conclusiva della commissione bicamerale antimafia della scorsa legislatura (pres. Bindi, legislatura XVIII), la più frequente strategia di occultamento della matrice criminale delle aziende si realizzerebbe attraverso (a) la ricerca di operatori terzi, distinti dall’orbita imprenditoriale dei clans e, quindi, più difficilmente riconducibili a questi. Si legge nella relazione:

“In ragione di presidi posti dalla normativa antimafia e dei controlli sull’imprese, oggi il *modus operandi* delle organizzazioni, finalizzato ad aggiudicarsi l’appalto, è divenuto quello di frapporre tra sé e l’amministrazione un terzo soggetto formalmente estraneo, una nuova società partecipata e amministrata da prestanome riconducibili alle famiglie malavitose, ma da loro formalmente distinta. Ciò viene attuato attraverso la costituzione di: società di capitali, per lo più nella forma di società a responsabilità limitata, sottocapitalizzate; società cooperative, appositamente costituite per l’esecuzione specifica di un lavoro, il cui punto di forza è rappresentato proprio dalla temporaneità della durata del rapporto, limitato nel tempo alla realizzazione dell’opera; raggruppamenti temporanei di impresa, costituiti per occultare la presenza di società direttamente riconducibili ai sodalizi criminali” (CPCOM 2018:158).

Una ulteriore strategia di occultamento del tentativo di accesso criminale nella contrattazione pubblica può consistere nella ricerca di forme di collaborazione con imprese già esistenti e con dimensioni aziendali significative, in quanto quest’ultime sarebbero le uniche capaci di partecipare e aggiudicarsi commesse di entità rilevante, oltre ad essere tendenzialmente estranee alle attenzioni delle autorità investigative. L’accesso criminale si concretizzerebbe (b) attraverso il subappalto di piccoli lavori, o se non tramite il subappalto, attraverso (c) la fornitura da parte di imprese criminali di servizi di guardiania dei cantieri, di intermediazione illecita dell’offerta di lavoro illegale negli stessi, di servizi di movimentazione terra. Questi rapporti possono essere il risultato dell’imposizione da parte mafiosa dei servizi di protezione-estorsione, scenario più plausibile in territori dove più longevi sono gli insediamenti organizzativi criminali, o da una reciprocità tra le due parti legata alle utilità derivabili dai servizi mafiosi.

L’occultamento resta la strategia principale, come riconosciuto nella stessa relazione “le organizzazioni criminali sono solite operare ‘oblique’ forme di pressione sulle aziende appaltatrici, impiegando – come paravento formale – un’ampia gamma di forme contrattuali di sub-affidamento dei lavori pubblici o di parti consistenti degli stessi (subappalto, noli a caldo e/o freddo, movimento terra, trasporto di materiali, forniture di materie prime e smaltimento dei rifiuti), al fine di annullare ogni possibile forma di concorrenza” (DIA 2016a: 194). In molte altre relazioni, sia della DIA che della DNA, si fa riferimento all’utilizzo di forme societarie giuridicamente lecite, come nel caso dell’affidamento dei lavori da parte dei consorzi alle imprese consorziate, secondo la prassi della scomposizione di un lavoro in vari sub-contratti, allo scopo di eludere l’obbligo della preventiva autorizzazione (DIA 2016°, 2016b; DNA 2015, 2016).<sup>[L]<sub>SEP</sub></sup>

Una seconda forma di accesso, spesso inevitabilmente in sovrapposizione con la prima, ma non necessariamente, vede la criminalità organizzata come *regolatore* del mercato, svolgente le funzioni di agenzia di servizi di protezione-estorsione mafiosa, quando governa direttamente, per esempio, gli scambi corruttivi tra aziende protette, amministrazione e organi di indirizzo politico o, più indirettamente, quando impone il pagamento su base territoriale del *pizzo* alle aziende

aggiudicatarie o che partecipano alla commessa. Quest'ultima opzione richiede, da parte mafiosa, un insediamento organizzativo stabile su un territorio o in un specifico segmento di mercato tale da garantire l'effettiva capacità di regolazione degli scambi, attraverso, come *ultima ratio*, l'intimidazione e la violenza, e/o l'uso del capitale sociale e reputazionale col tempo accumulato. Le risultanze investigative della DIA disegnano un quadro di azione criminale simile a quello sopra presentato. In una recente relazione al Parlamento, ha rilevato come "la turbativa dei sistemi legali di scelta del contraente, attuata dalle mafie allo scopo di accaparrarsi appalti e contratti pubblici, risulti spesso effettuata, in concreto, mediante il c.d. metodo "del tavolino" [...] o, in alternativa, condizionando e regolando la partecipazione delle imprese alle gare pubbliche" (DIA 2016a: 194).

In base alla distinzione fatta da Sciarrone & Storti (2019), se in quest'ultimo scenario, trattandosi di transazioni e relazioni di scambio, tendenzialmente si presuppone che prevalga una logica di appartenenza, in quanto preconditione stessa per il realizzarsi della regolazione mafiosa, nel prima forma di accesso, tendenzialmente prevarrebbe una logica più pragmatica legata alla massimizzazione dell'utilità, anche attraverso l'impiego individuale di soggetti criminali o comunque del campo organizzativo del clan.

Questa distinzione tra le due forme di accesso resta spesso del tutto analitica in quei territori con consolidati insediamenti criminali, data la frequente sovrapposizione tra le due modalità, anche se le attività di regolazione richiedono capacità e risorse criminali che non tutti i gruppi di criminalità organizzata, anche quelli che operano in floridi mercati criminali, riescono ad accumulare e utilizzare nel tempo. Questa diversificazione, come vedremo, diviene più intellegibile, invece, proprio nei nuovi territori di espansione, per le diverse condizioni ambientali dove tendenzialmente questi gruppi operano, e per le diverse strategie di diversificazione e occultamento degli investimenti criminali.

Le strategie e modalità attraverso le quali nella pratica i gruppi criminali riescono a garantirsi un accesso privilegiato nel ciclo del contratto pubblico sono molto variegate, e si rivolgono non ad una sola fase del lungo processo decisionale ed attuativo che contraddistingue il ciclo dei contratti pubblici, ma insistono su diversi momenti a seconda delle opportunità e delle risorse criminali disponibili e mobilitabili. In altre parole, anche se le fasi di affidamento ed esecuzione dei lavori pubblici sono particolarmente vulnerabili a tentativi di accesso criminale diretto o indiretto, queste non esauriscono le opportunità criminali che un gruppo mafioso può sfruttare nel tentativo di garantirsi dei benefici privilegiati nel mercato.

La tabella 1.1 cerca di riassumere sinteticamente le diverse tecniche per garantirsi un accesso privilegiato nelle diverse fasi del ciclo dei contratti pubblici. L'iniziativa criminale dei

gruppi può infatti innescarsi fin nelle fasi propedeutiche alla stessa genesi di un intervento pubblico, ovvero nel momento stesso della *agenda-setting*, quando questo si materializza ancora nelle forme di un bisogno pubblico a cui provvedere con l'individuazione delle risorse e la successiva progettazione dell'intervento. Un accesso a monte del ciclo, infatti, garantisce un controllo degli stessi esiti finali del lungo processo di attuazione del lavoro pubblico, pre-determinandone la direzione e i beneficiari. Un controllo di questo tipo presuppone l'esistenza di consolidati meccanismi di reciprocità tra la componente criminale e quella politico-istituzionale, detentrici del potere c.d. di *agenda setting*, di allocazione discrezionale degli investimenti pubblici, delle nomine interne ed esterne dei responsabili della progettazione degli interventi.

Seguendo diacronicamente l'evoluzione di un determinato contratto pubblico, in fase di progettazione, divengono essenziali, questa volta, i rapporti di scambio con i detentori delle conoscenze tecniche necessarie per la progettazione dell'intervento o per l'individuazione dei servizi e beni richiesti dall'amministrazione, quindi con l'universo dei professionisti, dei funzionari pubblici, dei dirigenti degli uffici tecnici, dei direttori dei lavori, dei collaudatori, e dei consulenti in genere.

Nella fase successiva, quella legata alle procedure di affidamento, alla definizione delle sue modalità e quindi della platea possibile di operatori economici partecipanti, in questo cruciale momento del ciclo di un contratto oltre agli attori sopra menzionati, potrebbe essere richiesto il coinvolgimento delle imprese, in qualità di beneficiari e partecipanti di possibili cartelli a conduzione mafiosa che mirano ad una redistribuzione delle rendite derivabili dai contratti pubblici su ampia scala e nel tempo.

Speculare ad un controllo a monte del processo, vi è il controllo 'a valle', nelle sue ultime fasi attuative. Questo si può realizzare senza alcuna violenza e intimidazione, in quanto un'impresa mafiosa, o a capitale mafioso, ha le risorse necessarie per sbaragliare la concorrenza, forte dei capitali illeciti di cui dispone e che intende riciclare tramite l'esecuzione dell'opera, o di fattori produttivi e materie prime sotto-costò risultanti da condotte illecite (sfruttamento illegale di materie prime, elusione e violazione delle normative vigenti, utilizzo di manodopera illegale, etc.) che ne abbassano i costi di esecuzione e attuazione della commessa. In questo caso, però, le opportunità criminali saranno di gran lunga più limitate rispetto ad uno scenario in cui sono le organizzazioni i gestori di fatto dell'intero ciclo, capaci in questo modo di moltiplicare le rendite politiche derivabili dall'intervento pubblico. Tuttavia, un controllo "a valle" del processo di attuazione può essere più funzionale ad occultare la reale matrice criminale dell'accesso, con il minor rischio che le attività di riciclaggio vengano così riconosciute dalle stazioni appaltanti e/o dalle autorità di polizia.

Nonostante le differenze, in entrambi gli scenari la violenza esplicita e l'intimidazione risultano essere risorse residuali, seppur sempre cruciali, in una strategia globale di accesso criminale, lasciando spazio a risorse corruttive e di altra natura da sole sufficienti a garantire il perseguimento delle finalità della criminalità organizzata.

*Le motivazioni e le strategie di accesso criminale: i territori a recente espansione*

Insieme alle continue riforme degli strumenti di prevenzione e repressione del comparto antimafia, sono i differenti contesti territoriali dove si realizza il tentativo di accesso criminale ad influenzare le modalità e le strategie di accesso dei gruppi criminali nel ciclo dei contratti pubblici. Come riconosciuto in uno studio sul tema coordinato dal CNEL nel 2008, “i contesti territoriali, dove questa presenza si può esprimere, sono spesso differenti e condizionano fortemente modi e forme della stessa penetrazione mafiosa” (CNEL 2008:41).

L'impatto riguarderebbe non solo le modalità, ma più a monte, le stesse motivazioni e logica d'azione perseguite dai gruppi nei nuovi territori. Alcune delle motivazioni e delle peculiari logiche d'azione riscontrate nel mercato dei contratti pubblici delle regioni meridionali d'Italia potrebbero essere il risultato di condizioni strutturali e ambientali specifiche dei territori a presenza storica delle mafie, e del radicamento organizzativo e territoriale che i gruppi di criminalità organizzata hanno tradizionalmente acquisito in queste aree del paese. Di conseguenza, l'analisi criminale su questi fenomeni potrebbe risultare ‘obsoleta’ per decriptare, invece, forme di accesso criminale che non mirano, per esempio, al raggiungimento del tradizionale obiettivo mafioso del controllo del territorio attraverso la leva della spesa pubblica, o all'illecita manipolazione del mercato attraverso un'influenza diretta nelle fasi della progettazione delle opere o della stessa gara. Al contrario, anche quando pervasiva, questa presenza sarebbe prevalentemente mossa da una logica dell'utilità e della massimizzazione del profitto, con una criminalità organizzata più interessata a ricercare un posizionamento nelle ‘retrovie’ di questo mercato, per lavori e servizi dal valore economico e responsabilità limitate, invece che in posizioni di primo ordine.

In una regione come la Toscana, per esempio, dove, al momento, non sono state riconosciute forme di insediamento e radicamento organizzativo delle mafie, è lecito domandarsi in che misura sono applicabili i modelli di analisi criminale descritti nel precedente paragrafo. Molte delle motivazioni con le quali tradizionalmente si spiega l'accesso criminale delle mafie nel mercato dei contratti pubblici si associano, comunque, ad una presenza più o meno consolidata di insediamenti

organizzativi a livello locale. In questi contesti ad elevata densità mafiosa, per esempio, la concorrenza criminale tra gruppi rende imprescindibile la scelta di ricercare un controllo anche del settore pubblico. Ancora, la creazione di economie di scala potrebbe spiegare l'interesse specifico che le mafie nutrono per questo settore dell'economia. Da qui la figura della piovra che coi suoi variegati tentacoli assume una posizione di controllo del mercato degli appalti e delle forniture. Nei territori senza una consolidata o a recente presenza organizzativa, invece, date le diverse condizioni ambientali, la criminalità organizzata potrebbe essere portata ad assumere le sembianze del camaleonte, in quanto la priorità è quella di occultare la propria presenza.

Come accennato sopra, una maggiore e più diretta iniziativa imprenditoriale si riscontra proprio nei territori a più recente espansione criminale, attraverso meccanismi di *pendolarismo criminale*. Le imprese con collegamenti di varia natura e intensità con l'orbita criminale ricercano da sempre nuovi mercati di espansione per molteplici ragioni. In questi territori tendenzialmente trovano migliori condizioni ambientali, a partire da una minore competizione criminale e una minore riconoscibilità della reale matrice, forti delle farraginose procedure di certificazione antimafia, e da una regolamentazione del settore, come l'aggiudicazione per massimo ribasso, che per molti anni, nel tentativo di garantire la concorrenza e il contenimento dei costi delle opere pubbliche, ha reso "economicamente" più competitive le imprese a capitale, gestione e manodopera criminale rispetto a quelle con un più alto grado di integrità e legalità.

L'alternativa a questa forma di *pendolarismo* è una strategia più "stanziale", ovvero il vero e proprio insediamento "produttivo" nei nuovi territori di espansione. Questa modalità può rivelarsi altrettanto efficace al raggiungimento degli obiettivi criminali e aziendali. L'insediamento in uno di questi mercati può, infatti, permettere la realizzazione di attività estorsive e di imposizione nei confronti di operatori economici terzi locali, anche con dimensioni aziendali significative, in quanto le uniche capaci di partecipare e aggiudicarsi commesse di entità rilevante. In questo caso, le imprese di matrice criminale verrebbero favorite (a) attraverso il subappalto di piccoli lavori. Se non tramite il subappalto, l'accesso può essere garantito di fatto attraverso (b) la fornitura da parte di imprese criminali di servizi di guardiania dei cantieri, di intermediazione illecita dell'offerta di lavoro illegale negli stessi, di servizi di movimentazione terra. In ogni caso, si tratterebbe di strategie già individuate più di cento anni fa nei territori di origine del fenomeno mafioso.

Una ulteriore modalità di accesso, questa volta ibrida perché combina insieme pendolarismo e soluzione stanziale, sembra emergere dall'analisi di alcuni casi osservati per la realizzazione di questa indagine, ed indicati da alcuni RUP intervistati. Alle gare parteciperebbero, con elevati margini di successo, imprese con sede legale nella regione della stazione appaltante, in questo caso la Toscana, ma i cui assetti proprietari vedono soggetti originari delle stesse località, spesso dell'Italia meridionale, dove hanno invece sede le altre aziende partecipanti al bando. Situazioni di questo tipo alimenterebbero il rischio dell'esistenza di cartelli di imprese per la manipolazione delle procedure di gara, e potrebbero mascherare anche fenomeni di accesso criminale.

#### *1.4.2 L'accesso criminale nel mercato dei contratti pubblici: diagnosi e mappatura*

##### *Le fonti di informazione: una premessa metodologica*

I casi di accesso criminale nel mercato dei contratti pubblici non sono stati pochi in Toscana, ma riuscire a dare una consistenza numerica a questi eventi, anche per poterne confrontare l'incidenza rispetto ad altre realtà territoriali è una missione di difficile realizzazione. Non esistono, infatti, fonti ufficiali che rendano pubbliche e sistematizzino le informazioni rispetto, per esempio, l'emissione di misure antimafia prefettizie nei confronti di imprese partecipanti e/o aggiudicatrici di contratti, o, ancora, rispetto ai provvedimenti giudiziari in corso che hanno riguardato fenomeni di accesso criminale con o senza l'associazione con reati di corruzione pubblica. Volendo fare un esempio, nonostante i richiami espliciti fatti in alcune recenti relazioni della DNA rispetto "alle spiccate capacità imprenditoriali" delle imprese mafiose in Toscana "con una significativa penetrazione e condizionamento di ambienti politico-amministrativi, anche, ricorrendo a comportamenti corruttivi" (DNA 2016: 453), non vi sono iscritti al momento procedimenti penali su relazioni di scambio corruttivo tra pubblica amministrazione e imprenditorialità mafiosa per reati commessi sul territorio regionale.

Restano ad oggi due fonti istituzionali principali sul tema appalti pubblici e criminalità organizzata: (1) i dati del Casellario delle imprese gestito da ANAC (ANAC 2019); (2) le informazioni sugli accessi ai cantieri e monitoraggio sugli appalti pubblici raccolte dalla Direzione Investigativa Antimafia, che ne pubblica i risultati nelle sue relazioni semestrali al Parlamento. Rispetto a questa seconda fonte – i dati ANAC verranno presentati nel prossimo paragrafo – si tratta, in ogni caso, di dati sull'attività di monitoraggio e accesso dei cantieri, prevista dalla

normativa nazionale, e sulla quale vengono fornite generiche informazioni a livello regionale sul numero di cantieri monitorati, persone, imprese e mezzi sottoposti a controllo. Altri dati, come il numero e i destinatari di interdittive promosse su proposta dei diversi Centri DIA sparsi sul territorio nazionale, sono resi disponibili soltanto con un livello di aggregazione nazionale, senza un dettaglio per le caratteristiche delle imprese destinatarie o per le tipologie di contratti pubblici e attività economiche.

Per una mappatura dei principali casi, si è quindi proceduto ad una ricognizione approfondita dei principali procedimenti giudiziari ed operazioni di polizia coordinate dalla DDA di Firenze, insieme ad una raccolta di informazioni con un perimetro più ampio sia sotto un punto di vista geografico – operazioni promosse da altre procure italiane con implicazioni in Toscana – sia sotto un punto di vista sostanziale svolgendo approfondimenti su altri strumenti di prevenzione e contrasto del medesimo fenomeno, che non hanno necessariamente prodotto procedimenti di natura penale. Questo è il caso dell’attività svolta in questo ambito dalle Prefetture attraverso il sistema della certificazione antimafia. Non essendo disponibile un elenco sistematico dei provvedimenti a carico di imprese operanti, in vario modo, nel mercato dei contratti pubblici toscano, ed emessi dalle prefetture – sia toscane che di altre province italiane in base al principio di competenza territoriale – è stata realizzata una prima, ed inedita, loro mappatura attraverso uno studio del contenzioso amministrativo<sup>16</sup> e da fonte giornalistica. Questa strategia di raccolta, senza dubbio, presenta alcune criticità legate principalmente alla completezza della popolazione dei casi rinvenuti<sup>17</sup>, ma, ai fini del presente studio, è l’unica strategia di ricerca possibile per raccogliere tali informazioni, ed insieme l’unica che offre la possibilità di valutare la legittimità dei provvedimenti interdittivi emessi dall’amministrazione.

---

<sup>16</sup> Sono state raccolte le pronunce del Tribunale Amministrativo Regionale di Firenze in merito a richieste di annullamento di provvedimenti emessi in applicazione della normativa antimafia in ambito di mercato dei contratti pubblici, erogazione di fondi pubblici, attività autorizzative, concessioni e di controllo (online <https://www.giustizia-amministrativa.it/web/guest/dcsnpr>). La codifica delle pronunce ha sistematizzato le informazioni contenute per alcune variabili di interesse: caratteristiche del ricorrente, del resistente (l’amministrazione che ha emanato l’atto o posto in essere il comportamento oggetto del ricorso), dei controinteressati (soggetti che hanno un interesse, contrapposto a quello del ricorrente, alla sopravvivenza del provvedimento impugnato), caratteristiche del provvedimento con rilevanza antimafia (attività economica, finalità del provvedimento, etc.), e della misura antimafia contestata (comunicazione, informazione, white-list, etc.), esito del ricorso.

<sup>17</sup> Non sarebbe, per esempio, possibile raccogliere quei casi in cui i soggetti destinatari decidono di non adire al giudice amministrativo, o, ancora, non sempre ad esser competente è il TAR della Toscana, in quanto, per esempio, la Prefettura che ha emesso una informazione antimafia con valore interdittivo non è toscana, e non vi è stato un coinvolgimento diretto di alcuna amministrazione pubblica della Toscana, nell’esercizio delle sue funzioni.

*L'accesso criminale nei contratti pubblici: una mappa delle regioni italiane attraverso i dati sulle interdittive antimafia.*

Grazie alle informazioni pubblicate recentemente da ANAC, è possibile conoscere il numero complessivo di interdittive antimafia emesse dalle Prefetture italiane con destinatari operatori economici qualificati a contrarre con la Pubblica Amministrazione<sup>18</sup>. I dati permettono, per la prima volta, di poter valutare il funzionamento di questo specifico strumento di prevenzione antimafia nei nell'ultimo quadriennio (2014-2018), dando la possibilità di studiare l'andamento temporale delle interdittive nelle diverse regioni e ripartizioni d'Italia. Sul territorio nazionale si contano in totale 2044 imprese destinatarie di interdittive antimafia (dati 2014-2018), ovvero circa 0,5 imprese interdette su mille imprese attive. Sud e Isole, da sole, ospitano quasi il 70% delle imprese destinatarie di un provvedimento con valore ostativo, con due regioni, in particolare, Calabria e Sicilia, che insieme contano oltre il 50% del totale delle imprese, posizionandosi così nelle prime due posizioni a livello nazionale per numero di imprese interdette, sia in valore assoluto che in rapporto al numero totale di imprese attive registrate in quelle regioni. La Campania al terzo posto, seguita però da due regioni del Nord Italia, ovvero Emilia-Romagna e Lombardia, nei cui territori circa il 15% del totale nazionale delle imprese interdette ha sede legale. Il 22% delle imprese ha sede nel Nord del paese, il restante al Centro. La Toscana è al 9° posto per numero di provvedimenti interdittivi, per un totale di 41 comunicazioni all'ANAC dal 2014 al 2018 (sorprendente il dato ligure con 19 imprese interdette, lontano dai numeri di altre regioni del Centro e Nord simili per penetrazione criminale ed insediamenti organizzativi). Per meglio ponderare l'incidenza del fenomeno rispetto alle dimensioni del territorio di riferimento, è stato calcolato un tasso di aziende interdette su numero di imprese attive registrate. Si confermano le prime posizioni delle tre regioni con una presenza storica e radicata di organizzazioni di stampo mafioso, così come il significativo dato dell'Emilia Romagna, che si conferma prima regione non meridionale per incidenza del fenomeno. Ponderando per il numero di imprese attive sul territorio, la Toscana scende al 14° posto su scala nazionale, sopravanzata da regioni, come la Liguria o l'Umbria, che, pur avendo un numero di interdittive inferiore in valore assoluto, hanno una popolazione di imprese

---

<sup>18</sup> Le informazioni sono raccolte e gestite da ANAC nel c.d. Casellario informatico delle imprese, all'interno del quale vengono annotate tutte le informazioni salienti relative agli operatori economici qualificati a contrarre con la Pubblica amministrazione, incluse le informazioni relative ad episodi che possono comportare il divieto di partecipare a gare pubbliche come, per esempio, le interdittive antimafia emesse e comunicate dalle Prefetture e altri episodi (gravi negligenze nell'esecuzione di lavori, risoluzioni contrattuali per gravi inadempienze contrattuali, false dichiarazioni sul possesso dei requisiti di partecipazione o sulle irregolarità contributive, omissioni su condanne penali, violazioni delle norme in materia salute e sicurezza sul lavoro, sentenze di condanna o di patteggiamento per reati contro la pubblica amministrazione). SI tratta di dati parziali, perché non includono informazioni su informatori economici che non contraggono con la PA, ma restano congruenti con il focus di questo approfondimento.

attive di gran lunga inferiore rispetto a quella toscana.

La rilevanza del fenomeno nelle aree del Centro e Nord del paese a più recente espansione criminale del fenomeno non sorprende e certifica ulteriormente come non esistano in Italia aree immuni dal fenomeno mafioso. Un numero così elevato di interdittive è certamente il risultato della più efficace, nonché recente, azione di prevenzione e repressione anche in queste aree del territorio nazionale, che, va sottolineato, al problema della presenza di imprese ‘locali’ sotto condizionamento mafioso, sommano meccanismi, altrettanto invasivi, di “*pendolarismo criminale*”, ovvero di operatori economici, con sede in territorio a presenza mafiosa storica, che aspirano ad operare nel mercato dei contratti pubblici di altre regioni.

Tab. 1.4.1 Le imprese destinatarie di interdittive antimafia nelle regioni di Italia (2014 – 2018)

Regione	2014	2015	2016	2017	2018	Totale	Percentuale	Valore su 1000 imprese attive	Variatione perc. ultimi due bienni
Liguria	0	5	6	5	3	19	0,9%	0,15	-37,50%
Lombardia	15	22	34	23	46	140	6,8%	0,17	18,84%
Piemonte	4	17	10	33	24	88	4,3%	0,27	52,63%
Valle d'Aosta	0	2	1	1	0	4	0,2%	0,36	-200%
<b>Nord Ovest</b>	<b>19</b>	<b>46</b>	<b>51</b>	<b>62</b>	<b>73</b>	<b>251</b>	<b>12,3%</b>	<b>0,20</b>	<b>28,15%</b>
Emilia Romagna	8	37	32	51	36	164	8,0%	0,45	20,69%
Friuli Venezia Giulia	1	0	1	1	0	3	0,1%	0,04	0%
Trentino Alto Adige	0	0	0	0	1	1	0,0%	0,01	100%
Veneto	3	6	6	16	6	37	1,8%	0,09	45,45%
<b>Nord Est</b>	<b>12</b>	<b>43</b>	<b>39</b>	<b>68</b>	<b>43</b>	<b>205</b>	<b>10,0%</b>	<b>0,22</b>	<b>26,13%</b>
Lazio	12	19	7	7	9	54	2,6%	0,12	-62,50%
Marche	0	5	3	2	6	16	0,8%	0,13	0%
<b>Toscana</b>	<b>4</b>	<b>2</b>	<b>13</b>	<b>7</b>	<b>15</b>	<b>41</b>	<b>2,0%</b>	<b>0,13</b>	<b>31,82%</b>
Umbria	0	8	2	5	4	19	0,9%	0,29	-11,11%
<b>Centro</b>	<b>16</b>	<b>34</b>	<b>25</b>	<b>21</b>	<b>34</b>	<b>130</b>	<b>6,4%</b>	<b>0,14</b>	<b>-7,27%</b>
Abruzzo	3	2	3	3	2	13	0,6%	0,13	0%
Basilicata	0	4	2	4	5	15	0,7%	0,43	33,33%
Calabria	28	45	134	166	176	549	26,9%	5,05	47,66%
Campania	17	67	33	56	56	229	11,2%	0,66	10,71%
Molise	0	0	1	5	4	10	0,5%	0,48	88,89%
Puglia	0	6	19	37	40	102	5,0%	0,4	67,53%
<b>Sud</b>	<b>48</b>	<b>124</b>	<b>192</b>	<b>271</b>	<b>283</b>	<b>918</b>	<b>44,9%</b>	<b>1,06</b>	<b>42,96%</b>
Sardegna	0	2	2	0	2	6	0,3%	0,06	-100%
Sicilia	27	117	102	150	138	534	26,1%	1,98	23,96%
<b>Isole</b>	<b>27</b>	<b>119</b>	<b>104</b>	<b>150</b>	<b>140</b>	<b>540</b>	<b>26,4%</b>	<b>1,44</b>	<b>23,10%</b>
<b>Italia</b>	<b>122</b>	<b>366</b>	<b>411</b>	<b>572</b>	<b>573</b>	<b>2044</b>	<b>100%</b>	<b>0,46</b>	<b>32,14%</b>

Fonte: El. da ANAC (2019)

Complessivamente il numero di imprese interdette è aumentato in Italia del 32%, comparando il biennio 2017-2018 con quello precedente (2015-2016)<sup>19</sup>. L'incremento maggiore nel Sud Italia

<sup>19</sup> Viene escluso da questo calcolo il 2014 anno di implementazione del sistema di comunicazione all'ANAC da parte delle Prefetture, e quindi soggetto a possibili problemi e ritardi nel flusso informativo, come riconosciuto dalla stessa Autorità (ANAC, 2019).

(+43%), ma il Nord mostra una crescita altrettanto significativa (pari al 27% circa). Nel Centro Italia, dove il numero di imprese interdette resta comunque limitato, si assiste invece ad una diminuzione del -7% circa, dato trainato dai valori stabili di Abruzzo e Marche, e in calo di Umbria (-11%) e, soprattutto, del Lazio (-62%), dove invece ci si sarebbe aspettato un andamento in crescita, considerati i risultati raggiunti in questi ultimi dalle forze di polizia e dall'autorità giudiziaria<sup>20</sup>. La Toscana, invece, è in contro-tendenza rispetto alle regioni della sua ripartizione geografica di riferimento, osserva infatti, un incremento del 32% nel numero di imprese interdette, in linea con il dato nazionale, e superiore ad altre regioni come la Sicilia, l'Emilia Romagna, la Lombardia e la Campania. Questa crescita, che riguarda tanto il Sud quanto il resto del paese, più che certificare una maggiore penetrazione criminale nel mercato dei contratti pubblici nell'ultimo biennio, rivela un più esteso ricorso al filtro antimafia previsto dal legislatore (per valutarne l'efficacia servirebbero approfondimenti non possibili considerato il mancato accesso pubblico ai dati). Come confermato da ANAC (2019), a determinare la crescita possono aver contribuito anche (a) un miglioramento dei flussi informativi tra l'Autorità stessa e le Prefetture, (b) una maggiore condivisione delle informazioni tra autorità giudiziaria e Prefetture, (c) un accesso più efficiente ai dati tramite le nuove banche dati disponibili in questo specifico ambito di certificazione. Non è un caso che i provvedimenti interdittivi siano aumentati in maniera esponenziale proprio in quelle province del Nord Italia dove l'azione di repressione penale del fenomeno è stata più incisiva, portando anche ad un riconoscimento, in sede penale, di reati qualificati ex art. 416bis c.p. (cfr. l'impatto del processo Aemilia sul numero di interdittive in provincia di Reggio Emilia). Come è noto l'azione di repressione penale del fenomeno e gli strumenti di prevenzione amministrativa (come nel caso in esame), si muovono certamente entro ambiti di legittimità differenti ed autonomi, ma non vi è dubbio che in presenza di un giudicato penale stabile e definitivo il ricorso agli strumenti di prevenzione, soprattutto in territori a recente espansione criminale, trova fondamenta e motivazioni più solide e legittime.

Analizzando i dati disponibili sulle prime 30 provincie in Italia per numero di interdittive negli ultimi tre anni (2016-2018), di queste il 60% è del Sud (9 sulle prime 10 sono meridionali), il 33% del Nord (con Torino prima provincia non meridionale al 10° posto nazionale), e il restante 7% del Centro (Roma e Urbino le due provincie in classifica). Per rintracciare una provincia toscana è necessario scendere al 34° posto con la provincia di Lucca è prima in regione per numero di

---

<sup>20</sup> Si ricorda, nuovamente, come il Casellario delle imprese dell'ANAC raccoglie informazione su operatori economici qualificati per contrarre con la PA, quindi sono parziali non comprendendo anche quelle imprese che operano esclusivamente nel settore privato, per esempio. In ogni caso, il dato del Lazio, e di altre regioni (cfr. Liguria), merita senza dubbio ulteriori approfondimenti di analisi per comprendere la possibile specificità territoriale della proiezione criminale dei gruppi di stampo mafioso nell'economia locale.

interdittive nel triennio 2014-2018. La progressione recente di alcune province del Nord diviene ancora più chiara guardando l'andamento di alcune province come Torino, Reggio Emilia, Bologna e Ravenna, che nell'ultimo triennio contano più interdittive di alcune province meridionali tristemente note per l'ancora pressante presenza di gruppi di criminalità organizzata (Agrigento, Catania e Bari tra tutte).

*Mafie in cantiere: una fotografia dagli esiti delle attività di sorveglianza e monitoraggio, e dall'azione di contrasto patrimoniale*

Come anticipato sopra, la Direzione Investigativa Antimafia, attraverso i suoi Centri operativi dislocati sul territorio nazionale, svolge un essenziale ruolo di monitoraggio e sorveglianza sul rischio di accesso criminale nelle opere pubbliche. Uno dei principali strumenti sono gli accessi ai cantieri, e le verifiche ispettive sulle imprese, i macchinari e il personale presenti sul luogo delle attività. A queste funzioni operative sul campo, si uniscono le altrettanto imprescindibili funzioni di indagine e approfondimento patrimoniale e investigativo sugli operatori economici, spesso di supporto o prodromici di provvedimenti prefettizi di interdizione antimafia.

Con cadenza semestrale, la DIA pubblica i risultati della sua attività ispettiva sui cantieri in occasione delle relazioni semestrali al Parlamento italiano. I dati pubblicati non offrono, però, particolari possibilità di approfondimento sia perché disponibili solo a livello regionale, sia perché non misurano l'effettivo realizzarsi di fenomeni di accesso criminale nel contratto pubblico, ma fotografano l'attività di monitoraggio e gli interessi investigativi che la DIA può aver sviluppato su un determinato territorio. Gli accessi, infatti, sono spesso il risultato di un aumento dell'attività di prevenzione anche alla luce della firma di protocolli di legalità per la realizzazione, per esempio, di grandi opere o grandi eventi (si veda il caso EXPO di Milano). Non è un caso, quindi, che la regione Lombardia guidi la classifica per numero di accessi realizzati nella finestra temporale disponibile (2013-2017 primo semestre). La Toscana si colloca al 7° posto con 31 accessi pari al 5% del totale nazionale. Escluse le tre regioni a tradizionale presenza mafiosa, la regione è la 4° per numero di accessi, dietro a Lombardia, Liguria e Piemonte. È invece la 2° in Italia per numero di imprese controllate, e significativo resta il numero di persone e mezzi.

Non disponendo di informazioni più dettagliate, questi dati potrebbero essere spiegati dall'importante numero di grandi opere realizzate e attualmente in corso sul territorio regionale (per esempio, il nodo fiorentino dell'Alta Velocità (AV), variante di valico dell'autostrada A/1 Bologna-

Firenze ed il raddoppio della corrispondente linea ferroviaria, etc.). Data la complessità degli interventi, queste commesse hanno richiesto un incremento dell'attività di monitoraggio da parte della DIA, anche alla luce delle preoccupazioni avanzate dall'autorità giudiziaria rispetto all' "obiettivo rischio di espansione della sfera d'influenza economica di soggetti legati da vincoli fiduciari ad organizzazioni di tipo mafioso radicate nelle zone originarie" (DNA 2006).

Tab. 1.4.2 Attività di accesso ai cantieri da parte della Direzione Investigativa Antimafia (2013-2017)				
Regione	Accessi (no.)	Persone (no. controlli)	Imprese (no. controlli)	Mezzi (no. controlli)
Abruzzo	14	313	85	97
	2,39%	1,77%	1,63%	0,82%
Basilicata	6	238	88	184
	1,03%	1,34%	1,69%	1,55%
Calabria	48	960	159	764
	8,21%	5,42%	3,06%	6,46%
Campania	39	813	161	565
	6,67%	4,59%	3,09%	4,77%
Emilia-Romagna	13	480	103	266
	2,22%	2,71%	1,98%	2,25%
Friuli-Venezia-Giulia	12	319	110	265
	2,05%	1,80%	2,11%	2,24%
Lazio	18	984	305	459
	3,08%	5,55%	5,86%	3,88%
Liguria	50	1130	388	1112
	8,55%	6,38%	7,46%	9,40%
Lombardia	153	4863	1457	2855
	26,15%	27,44%	28,00%	24,13%
Marche	15	921	292	406
	2,56%	5,20%	5,61%	3,43%
Molise	6	75	24	91
	1,03%	0,42%	0,46%	0,77%
Piemonte	34	1439	188	676
	5,81%	8,12%	3,61%	5,71%
Puglia	10	218	63	180
	1,71%	1,23%	1,21%	1,52%
Sardegna	13	891	221	696
	2,22%	5,03%	4,25%	5,88%
Sicilia	95	2518	751	2020
	16,24%	14,21%	14,43%	17,07%
Toscana	31	705	569	659
	5,30%	3,98%	10,94%	5,57%
Trentino Alto Adige	2	135	50	85
	0,34%	0,76%	0,96%	0,72%
Umbria	4	76	56	73
	0,68%	0,43%	1,08%	0,62%
Valle d'Aosta	3	49	7	38
	0,51%	0,28%	0,13%	0,32%
Veneto	19	595	126	342
	3,25%	3,36%	2,42%	2,89%
Italia	585	17722	5203	11833
	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Fonte: Nostra elaborazione da relazioni semestrali DIA (2013-2017)

Insieme ai dati DIA, anche l'analisi dei provvedimenti di sequestro e confisca dei beni in gestione o destinate da parte dell'ANBSC offre degli spunti preliminari sull'imprenditorialità criminale della criminalità organizzata nell'economia locale della Toscana, e, in particolare, nel mercato dei contratti pubblici<sup>21</sup>. I dati sulle confische forniscono normalmente un'immagine in cui prevale, da parte delle organizzazioni mafiose, una strategia di riciclaggio e di occultamento dei capitali criminali in Toscana, piuttosto che una orientata all'acquisizione di segmenti del mercato attraverso l'utilizzo di un metodo mafioso.

Evidenza di ciò si ricaverebbe dal primato degli investimenti nel settore immobiliare, rispetto che a settori dove è richiesta una maggiore iniziativa economica e imprenditoriale. Secondo i dati aggiornati al 2019, sono 428 i beni sotto confisca attualmente censiti in Toscana (cfr. nota precedente per calcolo), di cui 378 immobili (88%) e 50 aziende (12%).

Tab. 1.4.3 Distribuzione dei beni confiscati per genere in Toscana			
		2017-2018	2018-2019
Immobili		312	378
		86%	88%
			(+21%)
Aziende		54	50
		14%	12%
			(-7,4%)
Totale		364	428
		100%	100%
			(-17,5%)
Fonte: Nostra elaborazione da dati ANBSC (2019)			

Rispetto agli anni precedenti, nel caso delle aziende, il numero complessivo di beni censiti è in diminuzione per via del processo di destinazione e uscita dalla gestione ANBSC di alcuni beni. La distribuzione dei beni aziendali per tipologia di attività economica evidenzia la peculiarità della Toscana a confronto con le altre regioni del Centro-Nord del paese. In Toscana (si veda la tabella

<sup>21</sup> I dati utilizzati in questa analisi sono quelli presenti nei sistemi informativi dell'ANBSC. Al momento, le informazioni relative ai beni destinati ed in gestione sono disponibili, in tempo reale ed in forma disaggregata e liberamente fruibile, nella sezione "Infoweb beni confiscati". Si rinvia ai Rapporti annuali pubblicati negli anni precedenti per le necessarie valutazioni sulle caratteristiche e sulla natura di queste informazioni.

1.2.6) su 50 beni classificati come aziende, circa 1/3 di queste svolgono attività nell'ambito immobiliare e del turismo/ricettività, seguite da aziende operanti nel commercio e servizi (entrambi al 18%). Le costruzioni, così come le estrazioni, non giocano in Toscana un ruolo trainante, in contro-tendenza rispetto alle dinamiche economiche osservate nel resto del paese e, in particolare, nelle regioni a più recente espansione criminale –il dato nazionale è del 26%, mentre quello del Centro-Nord del 18% circa.

I dati sulle confische sembrano confermare, ad una prima lettura, la diffusa percezione della Toscana come “*lavatrice*” delle cosche, piuttosto che “mercato di conquista” dove acquisire il controllo, tramite un metodo mafioso, di segmenti del mercato, incluso quello appetibile dei contratti pubblici. Questo spiegherebbe la predilezione per settori a tradizionale vocazione per il riciclaggio, come appunto le attività immobiliari e la ricettività, rispetto, invece, ad altre attività economiche più rivolte alla produzione e alla pubblica amministrazione come quelli manifatturiero, delle costruzioni o dei trasporti/logistica.

Tab. 1.4.4 Distribuzione delle aziende per attività economica in Toscana e altre ripartizioni d'Italia				
Tipologia attività economica	2018		2019	
	Val. Ass.	Perc.	Val. Ass.	Perc.
Agricoltura caccia e silvicoltura	1	1,89%	-	-
Alberghi e ristoranti	10	18,87%	9	18%
Altri servizi pubblici, sociali e personali	8	15,09%	9	18%
Attività finanziarie	3	5,66%	3	6%
Attività imm., noleggio, informatica, ricerca, servizi alle imprese	13	24,53%	9	18%
Attività manifatt.	2	3,77%	3	6%
Commercio ingrosso-dettaglio, riparazione veicoli, beni personali, casa	10	18,87%	10	20%
Costruzioni	4	7,55%	4	8%
Trasporti, magazz. e comunicazioni	2	3,77%	2	4%
N.A.	1		1	2%
Totale	53	100%	50	100%
Fonte: Nostra elaborazione da dati ANBSC (2019)				

Tuttavia questa fonte dati non riesce a fotografare due dinamiche di proiezione criminale essenziali. Una di queste riguarderebbe un fenomeno di “*pendolarismo criminale di impresa*”, ovvero imprese

con sede legale in altre regioni d'Italia (anche in province ad elevata densità criminale) che, avendo connessioni dirette o indirette con la criminalità organizzata, operano nel mercato toscano, anche dei contratti pubblici, per evidenti ragioni di occultamento delle proprie connessioni criminali. Una seconda dinamica riguarda, invece, un meccanismo tutto interno al comparto dell'antimafia, secondo il quale, l'assenza di un riconoscimento di insediamenti organizzativi in Toscana rallenterebbe, di conseguenza, l'azione di prevenzione patrimoniale, anche per quegli strumenti svincolati dalle decisioni in sede di procedimento penale, come le misure di prevenzione. Non è un caso, quindi, che anche in questo comparto le principali operazioni di prevenzione e contrasto patrimoniale siano state di iniziativa prevalentemente extra-distrettuale, nonostante il riconosciuto attivismo del Distretto fiorentino. In ben due dei principali casi di ipotizzata "impresa mafiosa" in Toscana, scoperti nello scorso biennio, la sede legale delle imprese era nel territorio della regione, ma gli interessi economici e le principali attività economiche – realizzate, secondo le ipotesi degli inquirenti, con l'utilizzo di un metodo mafioso o per agevolare un'organizzazione con quella matrice – insistevano fuori i confini della Toscana: in un caso in Campania (cfr. episodio EP31 nel capitolo successivo), nell'altro in Sicilia e in altre regioni (cfr. sezione 1.3 del Secondo Rapporto). Da qui il paradosso, volendo tener conto soltanto di queste evidenze: il tessuto economico toscano si dimostrerebbe capace di *esportare* imprenditorialità mafiosa, occultandone la matrice, ma non rappresenterebbe un "*mercato interno*" per l'economia mafiosa, tanto da non creare impresa. I pochi casi emersi di imprese a partecipazione mafiosa in Toscana (si veda il caso *Eurotess* di Prato, cfr. Rapporto 2017), provano che anche la seconda opzione è possibile, oltre che attivamente ricercata, in alcuni settori economici, e la poca numerosità dei casi (di recente scoperta) è indicatrice dell'esigenza di rivolgere con rinnovata attenzione il focus investigativo anche verso queste forme di proiezione criminale, soprattutto nel settore privato<sup>22</sup>.

Rispetto alla distribuzione geografica di queste imprese, alcune province dimostrano una maggiore vocazione in alcune attività economiche. Infatti, quella di Lucca ospita il 30% delle imprese sotto sequestro operanti nel settore alberghiero e della ristorazione; quella di Massa e Carrara presenta le uniche due imprese toscane sotto confisca operanti nel settore dei trasporti. Poche le imprese nel settore dell'edilizia e costruzioni, distribuite in maniera omogenea in quattro delle dieci province.

---

<sup>22</sup> E' utile ricordare ancora una volta, l'esperienza dell'Emilia Romagna, il cui distretto nella fase precedente alle vaste inchieste della DDA su gruppi di criminalità organizzata, presentava simili caratteristiche per numero di aziende e attività economiche. Alla luce delle inchieste e del mutato atteggiamento anche delle autorità investigative e giudiziarie, spinte anche dal programma di monitoraggio post-sisma, ad oggi nella regione si contano più di 40 aziende edili su un totale di circa 100 aziende confiscate. Questi numeri appaiono oggi alquanto inattesi alla luce del precedente quadro dipinto dalle stesse relazioni DNA e DIA, prima della stagione antimafia realizzatasi in regione.

Tab. 1.4.5 Distribuzione delle aziende per categoria nelle province della Toscana									
Provincia	Alberghi e ristoranti	Altri servizi pubblici, sociali e personali	Attività finanziarie	Attività imm., noleggio, informatica, ricerca, servizi alle imprese	Attività manifatt.	Commercio ingrosso-dettaglio, riparazioni e veicoli, beni personali, casa	Costruzioni	Trasporti	Totale
Arezzo	1	0	0	0	0	0	1	0	2
	11,11%	0%	0%	0%	0%	0%	25%	0%	4,08%
Firenze	1	0	1	1	0	4	1	0	8
	11,11%	0%	33,33%	11,11%	0%	40%	25%	0%	16,33%
Livorno	1	4	2	1	0	2	1	0	11
	11,11%	44,44%	66,67%	11,11%	0%	20%	25%	0%	22,45%
Lucca	3	2	0	2	0	1	0	0	8
	33,33%	22,22%	0%	22,22%	0%	10%	0%	0%	16,33%
Massa-Carrara	1	1	0	0	1	1	0	2	6
	11,11%	11,11%	0%	0%	33,33%	10%	0%	100%	12,24%
Pisa	0	0	0	0	2	1	1	0	4
	0%	0%	0%	0%	66,67%	10%	25%	0%	8,16%
Pistoia	1	0	0	1	0	1	0	0	3
	11,11%	0%	0%	11,11%	0%	10%	0%	0%	6,12%
Prato	1	2	0	4	0	0	0	0	7
	11,11%	22,22%	0%	44,44%	0%	0%	0%	0%	14,29%
Totale	9	9	3	9	3	10	4	2	49
	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: Nostra elaborazione da dati ANBSC (2019)

### *Dinamiche e strategie di accesso: le evidenze emerse da una prima mappatura dei casi più rilevanti*

L'approfondimento di indagine sui principali casi di accesso criminale nel mercato dei contratti pubblici ha permesso di raccogliere informazioni su 38 episodi emersi, per un numero complessivo di società coinvolte pari a 43 unità. L'arco temporale di riferimento va dal 2008 al 2019 (con un evento risalente al 2001). Tenendo conto delle difficoltà di reperimento dati rispetto ai singoli procedimenti, si stima che gli eventi per i quali è stata emessa una comunicazione o informativa antimafia con valore ostativo da parte della Prefettura competente rappresentino almeno la metà della popolazione totale di casi selezionati (l'iniziativa esclusiva da parte di questi Uffici riguarda il 56% degli operatori coinvolti), mentre per i restanti casi l'iniziativa vede la compartecipazione anche dell'autorità giudiziaria (circa il 16%) o su iniziativa singola da parte di quest'ultima (nel 20% dei casi, tramite provvedimenti di sequestro/confisca delle società).

Su 43 operatori censiti (si veda Fig. 1.4.1), il 53% di questi sono stati coinvolti in attività nel settore dei lavori pubblici, seguito da attività relative a servizi e forniture (33%), e, in ultimo, da attività autorizzative e concessioni (14%).

Negli ultimi anni l'ambito dei servizi ha visto un incremento significativo (oltre il 70% degli operatori coinvolti negli ultimi cinque anni), giustificato, nel caso specifico della Toscana, da una serie di provvedimenti che hanno interessato una rete di operatori economici, alcuni di questi associati talvolta in RTI, affidatari di contratti per servizi di refezione presso istituzioni pubbliche e private (gli esiti di alcuni di questi provvedimenti non hanno superato il vaglio del giudice amministrativo, quasi in un 1/3 dei casi).

Secondo le informazioni disponibili sui 43 società analizzate, 7 di queste (il 16% del totale) hanno riguardato operatori coinvolti facenti parte di raggruppamenti temporanee di impresa, evidenziando o direttamente o indirettamente (teoria del contagio) dei pregiudizi antimafia. Insieme a questo ultimo incremento nel settore dei servizi/forniture, si osserva, come già indicato sopra, un tendenziale aumento negli ultimi anni del numero di provvedimenti ostativi su iniziativa delle Prefetture (oltre il 60% dei provvedimenti solo negli ultimi 5 anni), in linea con l'andamento riscontrato nel Nord Italia, e in controtendenza con il Centro Italia.

Rispetto alla distribuzione geografica dei casi di accesso criminale documentati, come indicato dalla Fig. 1.4.2, per 2/3 riguardano il territorio della Toscana, a seguire Campania (12%) e Calabria (5%). Risultano eventi di accesso criminale anche al di fuori dei confini regionali della Toscana, perché, come verrà

esaminato nella prossima sezione, vi sono imprese che, pur avendo sede legale in Toscana, hanno svolto le proprie attività economiche in altre regioni, in particolare, meridionali, dato il prevalente

Fig. 1.4.1 Episodi di accesso criminale e settore di attività del pubblico

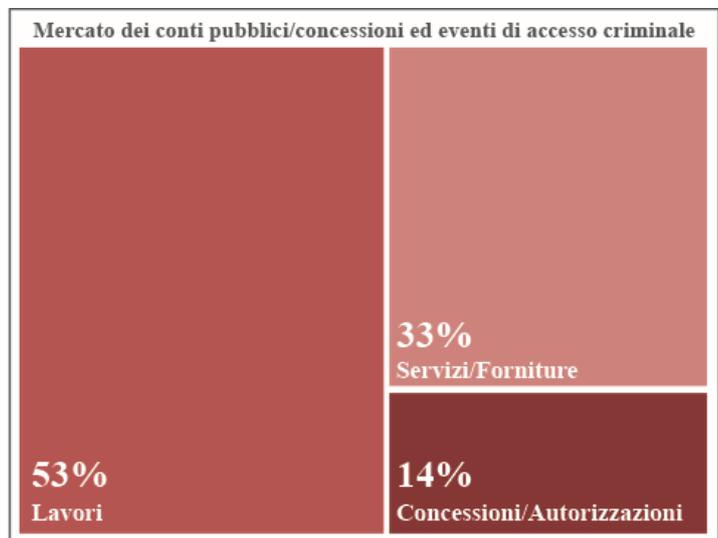
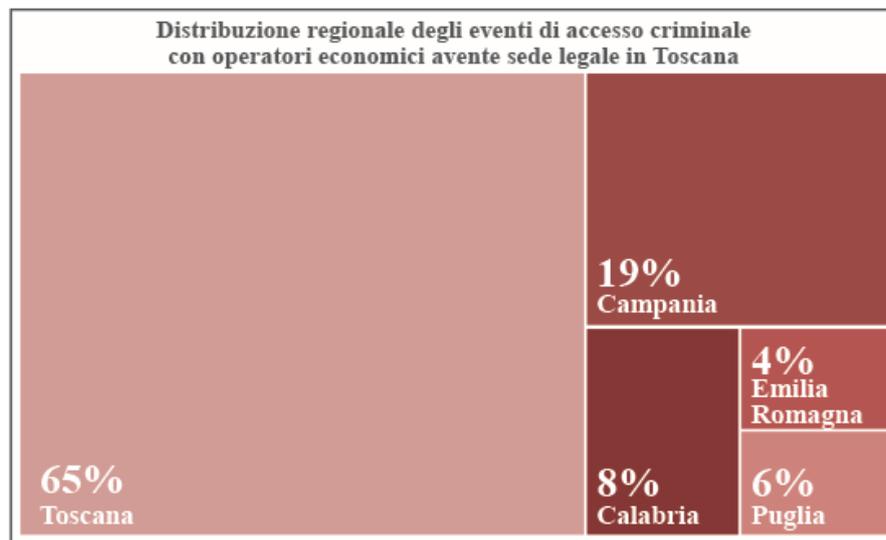


Fig. 1.4.2 Distribuzione territoriale degli episodi di accesso criminale censiti



interesse ad acquisire un accesso privilegiato e illegale proprio nel settore degli appalti di quelle regioni.

Fig. 1.4.3 Distribuzione territoriale degli episodi di accesso criminale censiti con operatori economici con base in Toscana



Restringendo il campo ai soli operatori economici che hanno sede legale in Toscana, nel 35% dei casi questi hanno svolto attività economiche, in alcuni casi anche in maniera esclusiva, al di fuori della regione. Come avvalorato, per esempio, dal procedimento *Ghost Tender* del 2018 (cfr. Terzo Rapporto), la Campania resta la

principale regione di “esportazione” di imprese sotto condizionamento mafioso con sede in Toscana (18% dei casi), a dimostrazione della valenza di una dinamica di “*pendolarismo criminale di ritorno*”, che pone non pochi interrogativi sulle eccezionali capacità di mimetismo e adattamento criminale delle organizzazioni criminali, soprattutto delle loro componenti a spiccata imprenditorialità economica (8% dei casi in Calabria).

Rispetto al territorio toscano<sup>23</sup>, distinguiamo prima le informazioni relative alla sede delle imprese, da quella più generale rispetto agli eventi di accesso criminale.

Nel primo caso (si veda Fig. 1.4.4), su un totale di 27 società emerse nella presente ricerca, il 33% di questi ha avuto sede in provincia di Lucca, con a seguire Firenze, Massa-Carrara, Prato (a pari merito con l’11% degli operatori censiti) e Arezzo (8%). Gli eventi di accesso criminale evidenziano una distribuzione provinciale differente, includendo anche i casi di imprese provenienti da fuori regione (si veda Fig. 1.4.5). Le province di Arezzo e Firenze, da sole, ospitano quasi la metà dei casi censiti negli ultimi dieci anni (rispettivamente il 25% e il 21% su un totale di 33 casi).

<sup>23</sup> Soltanto dei dati dettagliati come quelli disponibili nelle banche dati delle autorità preposte alla vigilanza antimafia negli appalti (DIA e Prefettura, tra tutte) potrebbero ritenersi sufficientemente attendibili e completi per comporre una fotografia accurata dei fenomeni di accesso criminale nei comuni della Toscana. In mancanza di tali informazioni, la raccolta dati svolta per la presente ricerca rende preferibile soffermarsi sul solo dettaglio provinciale, che, in ogni caso, non permette di tratte conclusioni definitive sulla reale distribuzione del fenomeno nel territorio della regione.

Fig. 1.4.4 Distribuzione territoriale delle imprese con sede in Toscana

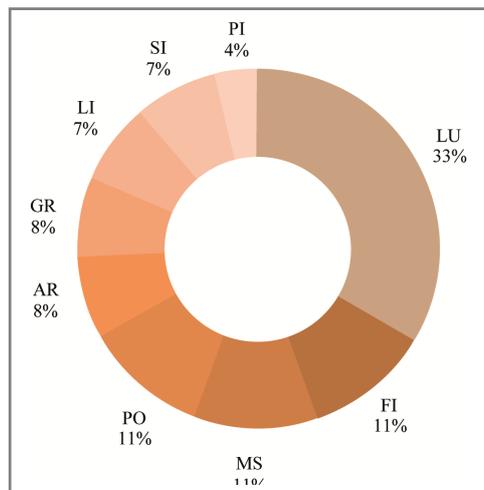
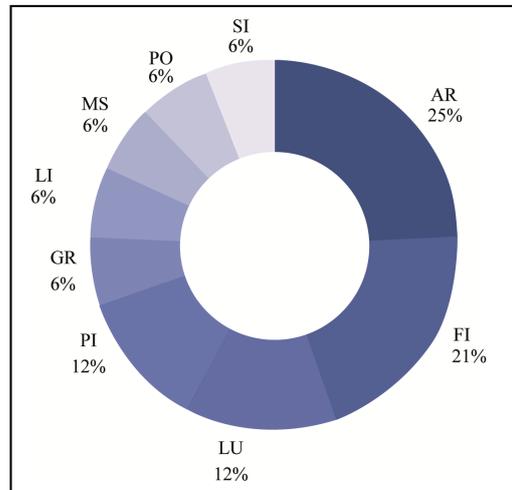


Fig. 1.4.5 Distribuzione territoriale degli episodi di accesso criminale occorsi in Toscana



Tab. 1.4.6 Distribuzione degli operatori economici per attività economica principale

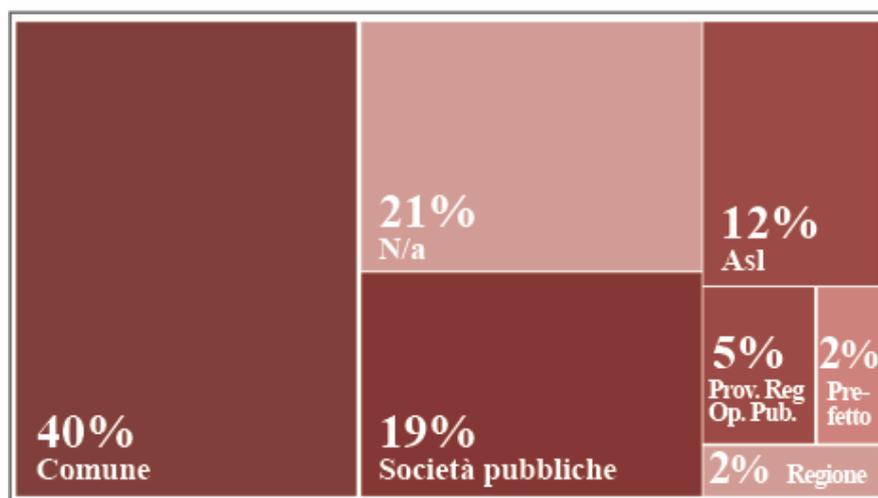
<i>Provincia</i>	<i>Frequenza</i>	<i>Percentuale</i>
Lucca	9	20,9%
Napoli	4	9,3%
Caserta	3	7,0%
Firenze	3	7,0%
Massa-Carrara	3	7,0%
Prato	3	7,0%
Arezzo	2	4,7%
Grosseto	2	4,7%
Livorno	2	4,7%
Reggio Calabria	2	4,7%
Siena	2	4,7%
Catanzaro	1	2,3%
Chieti	1	2,3%
Cosenza	1	2,3%
Modena	1	2,3%
PI	1	2,3%
Roma	1	2,3%
Rovigo	1	2,3%
Vibo Valentia	1	2,3%
<b>Totale</b>	<b>43</b>	<b>100%</b>

Va ricordato che, tenuto conto del numero limitato di casi, non è possibile trarre delle conclusioni sull'invasività del fenomeno in alcune province rispetto ad altre, non sembrano, infatti, emergere delle specificità territoriali rispetto alle diverse province. Per fare un esempio, in provincia di Siena, ultima nella distribuzione appena illustrata, sono stati numericamente e qualitativamente rilevanti i provvedimenti di interdizione antimafia emessi nei confronti di operatori economici impegnati in opere pubbliche o destinatarie di autorizzazioni/concessioni sul territorio senese. Diversamente, la provincia di Firenze, seconda per numero di eventi, ha visto

soltanto nell'aprile del 2020 l'emissione di un provvedimento ostantivo da parte della Prefettura del capoluogo, a distanza di otto anni dall'ultima decisione<sup>24</sup>.

Il panorama delle stazioni appaltanti interessate almeno in un'occasione da fenomeni di accesso criminale è ampio. Dall'analisi dei dati raccolti per la presente ricerca, si conferma il primato dei comuni. Rispetto al totale degli operatori coinvolti (cfr. Fig. 1.4.6 questi sono coinvolti nel 40% dei casi). Altrettanto rilevanti sono le società a partecipazione pubblica/concessionarie e le aziende sanitarie rappresentano importanti punti nodali per forme di condizionamento mafioso delle opere pubbliche (insieme rappresentano 1/3 dei casi selezionati). Gli organismi di rango regionale non incidono in maniera significativa al totale degli eventi emersi, anche se da questo dato non è possibile derivarne una minore vulnerabilità rispetto a fenomeni di accesso criminale.

Fig. 1.4.6 Tipologia di stazione appaltante o di enti coinvolti in episodi di accesso criminale



Dalla ricognizione dei casi emersi e selezionati, inoltre, non è possibile stabilire una relazione tra ampiezza demografica dell'ente locale interessato e la vulnerabilità rispetto a fenomeni di accesso criminale nel mercato dei contratti pubblici. Le evidenze, così come le possibili ipotesi, conducono ad esiti talvolta contraddittori. Ad un primo esame, i capoluoghi di provincia sembrerebbero più interessati da tentativi di accesso criminale, ma il dato è molto probabilmente da ricondurre al più elevato numero di opere o servizi dati in appalto per un valore superiore alle soglie previste dalla legislazione antimafia per l'attivazione del sistema dei controlli e di monitoraggio<sup>25</sup>. Rispetto ai comuni di medie e piccole dimensioni, non sono limitati gli episodi di accesso criminale, anche per lavori dal valore economico contenuto e sotto soglia – condizioni queste che garantiscono una maggior grado di mimetizzo criminale delle imprese non attivando controlli antimafia più approfonditi. Le maggiori opportunità criminali in piccoli comuni potrebbero anche derivare dalle

<sup>24</sup> Repubblica Firenze, *Azienda della pelle interdetta per mafia*, mercoledì 15 aprile 2020, pagina 13.

<sup>25</sup> Allo stesso tempo, è altrettanto probabile che il più elevato numero di contratti pubblici aumenti le opportunità di mimetismo criminale da parte di imprese sotto condizionamento mafioso.

maggiori carenze in termini di personale amministrativo che affliggono gli enti di queste dimensioni, da cui ne potrebbero conseguire minori capacità gestionali rispetto a quegli appalti pubblici ad elevato rischio di accesso criminale.

Le principali attività economiche relative alle opere/autorizzazioni pubbliche per le quali si è verificato un accesso criminale sono le costruzioni/edilizie (42%) e i rifiuti (21%), che comprendono anche le attività di trasporto e trattamento rifiuti e inerti, oltre che lavori di manutenzione e gestione di discariche (si veda Fig. 1.4.7). Tra i servizi quelli relativi ad attività di ristorazione/refezione sono tra i più importanti (11%), ma si evidenzia un'elevata diversificazione della tipologia di attività che all'interno di questa categoria si sono rivelate suscettibili di pregiudizi antimafia (es. gestione aree-blu e parcheggi, servizi di disinfestazione, servizi alberghieri/ricettività).

Fig. 1.4.7 Distribuzione delle imprese per attività economica svolta

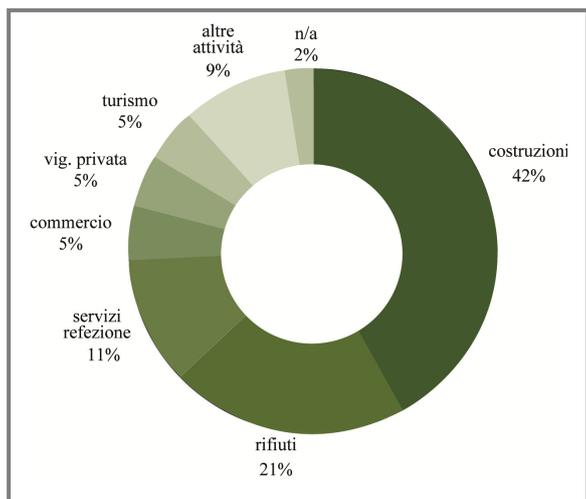
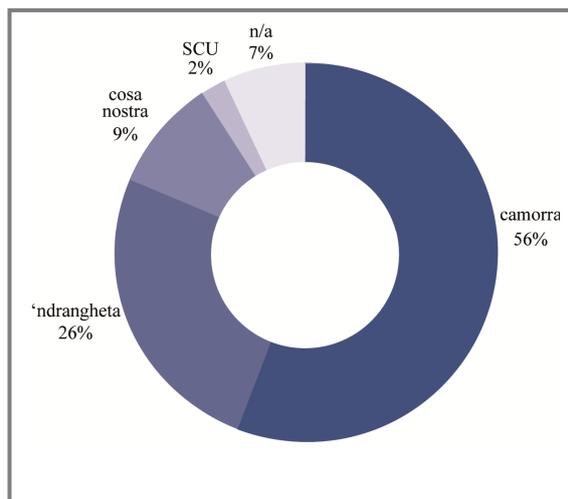


Fig. 1.4.8 Distribuzione delle imprese per matrice del condizionamento criminale



La raccolta dati permette anche un primo tentativo di analisi della matrice criminale di questi episodi e delle sue caratteristiche, a partire dalle attività economiche più soggette ad un rischio criminale di questo tipo. La Fig. 1.4.8 illustra la distribuzione degli operatori economici coinvolti in questi episodi in base alla matrice criminale del presunto condizionamento. La matrice camorristica prevale sulle altre, rappresentando oltre la metà dei casi (56%), con una specializzazione nel settore dei rifiuti e costruzioni, ma, comunque, mostrando una più elevata diversificazione economica rispetto alle altre matrici. All'interno di questa matrice, come è facile immaginare, è forte la componente dei gruppi del casertano e basso Lazio riconducibili ai c.d. *casalesi*, che prevale su quella dei gruppi partenopei (oltre la metà delle imprese campane coinvolte). Segue l' 'ndrangheta (26%) con una specializzazione negli appalti per servizi e per quanto riguarda i lavori, il settore

delle costruzioni. Almeno per l'arco temporale preso in esame, la presenza di consorterie siciliane è invece limitata a pochi casi, ma rilevanti per le dimostrate capacità di penetrazione nel sistema degli appalti e, inoltre, per alcune attività economiche autoctone (toscano), stabilmente operanti in alcuni comuni della Toscana, come in Versilia. Come verrà evidenziato da qui a poco, la natura autoctona sembra guadagnare interesse da parte degli stessi gruppi criminali rispetto a dinamiche di pendolarismo dalle regioni a tradizionale presenza mafiosa, non solo per acquisire un accesso nel mercato toscano, ma anche per garantirsi uno nei mercati dei propri territori di origine (*pendolarismo di ritorno*).

Tab. 1.4.7 Distribuzione degli operatori economici per attività economica principale e matrice criminale

		<i>Matrice criminale</i>					<i>Totale</i>
		<i>Camorra</i>	<i>'ndrangheta</i>	<i>Cosa nostra</i>	<i>SCU</i>	<i>N/a</i>	
<i>Attività economica.</i>	<i>Costruzioni</i>	13	3	2	-	-	18
		54,2%	27,3%	50,0%			41,9%
	<i>Rifiuti</i>	5	2	1	-	1	9
		20,8%	18,2%	25,0%		33,3%	20,9%
	<i>Servizi refezione</i>	-	5	-	-	-	5
			45,5%				11,6%
	<i>Commercio</i>	1	-	-	-	1	2
		4,2%				33,3%	4,7%
	<i>Vigil. privata</i>	2	-	-	-	-	2
		8,3%					4,7%
	<i>Turismo</i>	-	-	1	1	-	2
				25,0%	100%		4,7%
<i>Altre attività</i>	3	-	-	-	1	4	
	12,5%				33,3%	9,3%	
<i>N/a</i>	-	1	-	-	-	1	
		9,1%				2,3%	
<i>Totale</i>	24	11	4	1	3	43	
	100%	100%	100%	100%	100%	100%	

Tab. 1.4.8 Tabella comparativa degli episodi di accesso criminale in e dalla Toscana

Episodio	Impres	Anno	Provincia episodio	Provincia impresa	Matrice criminale	Attività economica	Tipologia opera	Sub-appalto	ATI	Iniziativa antimafia	Prefettura	Revoca TAR
EP1	IM1	2001	FI	CE	Camorra	Costruzioni	Lavori	-	-	UTG	CE	No
EP2	IM2	2008	FI	NA	Camorra	Costruzioni	Lavori	-	Si	UTG	NA	No
EP3	IM3	2010	PI	NA	Camorra	Costruzioni	Lavori	-	-	UTG	NA	Si
EP4	IM4	2011	FI	FI	Cosa Nostra	Costruzioni	Lavori	-	Si	AG/UTG	FI	No
EP5	IM5	2011	BR	FI	-	Rifiuti	Lavori	-	Si	UTG	FI	Si
EP6	IM6	2012	GR	NA	Camorra	Servizi Parcheeggi	Servizi/Forniture	-	-	UTG	NA	Si
EP7	IM7	2013	PI	CH	Camorra	Costruzioni	Lavori	-	-	UTG	CH	Si
EP8	IM8	2013	FI	RO	Camorra	Costruzioni	Lavori	Si	-	UTG	RO	Si
EP9	IM9	2013	LI	LI	Camorra	Vigilanza privata	Servizi/Forniture	-	-	AG	-	-
EP10	IM10	2014	FI	FI	Camorra	Costruzioni	Lavori	-	-	AG	-	-
EP11	IM11	2014	AR	RM	Camorra	Costruzioni	Lavori	-	-	UTG	RM	Si
EP12	IM12	2014	FI	NA	Camorra	Rifiuti	Servizi/Forniture	-	-	UTG	NA	No
EP13	IM13	2014	LU	LU	Camorra	Costruzioni	Lavori	-	-	-	LU	Si
EP14	IM14	2014	-	MS	'ndrangheta	Rifiuti	Lavori	-	-	UTG	MS	-
EP15	IM15	2014	AR	MO	Camorra	Energia	Servizi/Forniture	-	-	UTG	MO	-
EP16	IM16	2014	LI	LI	Camorra	Vigilanza privata	Servizi/Forniture	-	-	AG	-	-
EP17	IM17	2014	FI	CE	Camorra	Rifiuti	Lavori	Si	-	AG/UTG	CE	No
EP18	IM18	2015	LU	LU	Camorra	Rifiuti	Servizi/Forniture	-	-	-	LU	Si
EP19	IM19	2015	PI	GR	Camorra	Rifiuti	Lavori	-	-	UTG	GR	No
EP20	IM20	2016	-	LU	-	Giochi	Concessioni/Autorizzazioni	-	-	UTG	LU	-
EP21	IM21	2016	MS	MS	'ndrangheta	-	Concessioni/Autorizzazioni	-	-	UTG	MS	No
EP22	IM22	2016	PO	PO	-	Commercio	Concessioni/Autorizzazioni	-	-	-	PO	Si
EP23	IM23	2017	LU	LU	Cosa Nostra	Costruzioni	Concessioni/Autorizzazioni	-	-	-	LU	-
EP24	IM24	2017	AR	CS	'ndrangheta	Servizi mensa	Servizi/Forniture	-	Si	UTG	CS	No
EP25	IM25	2017	PI	CE	Camorra	Servizi disinfestazione	Servizi/Forniture	-	Si	UTG	CE	No
EP26	IM26	2017	CS	PI	'ndrangheta	Costruzioni	Lavori	-	Si	AG/UTG	PI	-
EP27	IM27	2017	AR	RC	'ndrangheta	Rifiuti	Lavori	-	-	UTG	RC	No
EP28	IM28	2018	AR	CZ	'ndrangheta	Servizi mensa	Servizi/Forniture	-	-	UTG	CZ	Si
EP29	IM29	2018	LU	LU	SCU	Turismo	Servizi/Forniture	-	-	UTG	LU	Si
EP30	IM30	2018	KR	PO	'ndrangheta	Servizi mensa	Servizi/Forniture	Si	Si	AG/UTG	PO	Si
EP30	IM31	2018	GR	RC	'ndrangheta	Costruzioni	Lavori	-	-	AG	-	-
EP31	IM32	2018	AR	AR	'ndrangheta	Servizi mensa	Servizi/Forniture	-	-	UTG	AR	No
EP31	IM33	2018	CE	LU	Camorra	Costruzioni	Lavori	-	-	AG	-	-
EP31	IM34	2018	CE	LU	Camorra	Costruzioni	Lavori	-	-	AG	-	-
EP31	IM35	2018	CE	LU	Camorra	Costruzioni	Lavori	-	-	AG	-	-
EP31	IM36	2018	CE	LU	Camorra	Costruzioni	Lavori	-	-	AG	-	-
EP32	IM37	2018	CE	GR	Camorra	Trasporto in discarica	Lavori	-	-	AG/UTG	GR	-
EP33	IM38	2018	PO	PO	'ndrangheta	Servizi mensa	Servizi/Forniture	-	-	UTG	PO	-
EP34	IM39	2019	AR	SI	Cosa Nostra	Turismo	Concessioni/Autorizzazioni	-	-	UTG	SI	No
EP35	IM40	2019	SI	VV	'ndrangheta	Costruzioni	Lavori	-	-	UTG	VV	No
EP36	IM41	2019	AR	AR	Cosa Nostra	Rifiuti	Servizi/Forniture	-	-	UTG	AR	Si
EP37	IM42	2019	MS	MS	Camorra	Costruzioni	Lavori	-	-	AG/UTG	MS	No
EP38	IM43	2019	SI	SI	Camorra	Commercio	Concessioni/Autorizzazioni	-	-	AG/UTG	SI	No

### *1.4.3 L'accesso criminale in Toscana: un'analisi comparata dei principali episodi censiti*

Le dinamiche che guidano l'azione criminale degli operatori economici sotto condizionamento mafioso sono molteplici e flessibili, soprattutto quando promosse nel mercato dei contratti pubblici. In questo contesto le variabili di rischio rispetto ad un loro riconoscimento nel mercato sono certamente maggiori rispetto al settore privato, data l'interazione con una legislazione preventiva più sviluppata e, innanzitutto, la presenza di attori istituzionali e non governativi solo in un numero limitato di casi, si spera, collusi alle stesse logiche criminali. L'analisi dei 38 episodi di accesso criminale ha individuato alcune linee di tendenza che valgono per il mercato toscano, qui esaminato, ma anche per molte altre realtà italiane. Nonostante alcuni quadri normativi regionali differenti e alcune *best practices* locali (come i protocolli di legalità), il sistema di regole preventivo e di controllo contro possibili infiltrazioni mafiose negli appalti è comune per tutte le stazioni appaltanti italiane. A variare sono altre variabili ambientali, come la "qualità", sotto tanti aspetti, delle stesse istituzioni locali e periferiche dell'amministrazione locale, la struttura dell'economia locale, sia quella legale che quella criminale. Di seguito verranno presentate le principali tendenze individuate, anche attraverso l'illustrazione di alcuni dei casi più esemplificativi avvenuti nell'ultimo decennio, e per i quali è stato possibile svolgere degli approfondimenti documentali.

#### *Gli accessi criminali nel mercato toscano: il riciclaggio "prima di tutto"*

Nonostante le varieguate modalità di accesso criminale e i diversi ambiti di accesso (lavori/servizi e forniture/concessioni), la criminalità organizzata in Toscana sembrerebbe al momento preferire una funzione puramente imprenditoriale, piuttosto che di regolazione criminale del mercato. Dai casi emersi, l'accesso criminale spesso si consuma con la semplice partecipazione alla contrattazione pubblica, come un qualunque altro operatore economico. Non emerge, quindi, il tentativo di costruire, magari su una preesistente rete locale di scambi corruttivi, un sistema autonomo di governo criminale dello stesso mercato e dei diversi attori che vi operano (es. politici, amministrativi ed imprenditoriali, professionisti, etc.). Non sono emerse evidenze, per esempio, di forme di protezione-estorsione nei cantieri, o di imposizione di particolari forniture o manodopera da utilizzare nelle opere. Prevarrebbe, quindi, un *logica di azione prevalentemente economica*, mirata al profitto e agli utili derivabili dalle attività di riciclaggio, rispetto, invece, ad una *logica di*

*appartenenza più territoriale* (Sciarrone & Storti 2019). In poche e limitate circostanze, sono emerse forme di regolazione illegale di cartelli di imprese, che però restano circoscritte a strategie di *pendolarismo criminale*, quindi, prodotto di condotte promosse dai territori di radicamento storico di queste organizzazioni. Non si è osservato negli episodi emersi, il forte coinvolgimento di attori autoctoni toscani, come beneficiari di servizi di protezione mafiosa. In altre realtà del Centro (procedimento *Mafia Capitale*) e Nord del paese (procedimento *Aemilia e Infinito*), al contrario, la funzione di regolazione è stata svolta in maniera più incisiva, potendo contare su uno stabile insediamento territoriale e su un paniere di risorse di scambio più ampio (inclusa la possibilità di supporto elettorale). Questa logica d'azione economica è individuabile in tutti i casi che saranno da qui esaminati, e giustifica, per molti aspetti, le strategie mimetiche messe in campo dalle imprese sotto condizionamento mafioso. In poche, anche se significative, occasioni, soprattutto nel caso di Cosa Nostra, è emerso il tentativo di far operare nel mercato toscano gli stessi cartelli di imprese sotto protezione mafiosa già nei territori di origine. Come descritto nel caso qui sotto esaminato, si tratta di tentativi precedenti al periodo di analisi di questo studio (anni novanta e precedenti al 2005), ma molto rilevanti anche alla luce dei più recenti episodi, che hanno visto coinvolti alcuni gruppi di 'ndrangheta su scala nazionale e con il coinvolgimento, si ipotizza, anche di operatori toscani (inchiesta Cumbertazione, cfr. Secondo Rapporto 2017).

<b>Episodio</b>	<b>Stazione appaltante</b>	<b>Settore economico</b>	<b>Origine Impresa</b>	<b>Matrice criminale</b>
EP4	Firenze, Pisa, Siena	Costruzioni	Siena, Palermo, Agrigento	Cosa Nostra

Alcuni approfondimenti investigativi realizzati tra la fine degli anni novanta e i primi anni duemila avevano fotografato l'interessamento da parte di Cosa Nostra per il mercato dei contratti pubblici in Toscana. Le indagini, raggruppate in un progetto investigativo denominato «Turn over», pur non avendo avuto un proseguo in sede penale<sup>26</sup>, riuscirono a svelare un sistema finalizzato alla turbativa fraudolenta di gare d'appalto in cui avrebbero svolto un ruolo importante delle cordate di imprese siciliane, alcune delle quali ricondotte specificamente, attraverso la regia affaristica di abili fiduciari, alla sfera di influenza di Cosa Nostra (CPCOM 2006). Nel caso in esame, si trattava di ambiti contrattuali di non eccezionale rilevanza economica, ma “i cui soggetti imprenditoriali coinvolti e le modalità di svolgimento delle procedure di aggiudicazione (*rectius*, di affidamento) denotavano la penetrazione nella realtà toscana (e segnatamente, nelle zone di Siena, Pisa e Firenze) di interessi e metodi criminali assolutamente analoghi a quelli oggetto di collegate indagini delle DDA di Messina,

<sup>26</sup> Un procedimento fu aperto per i reati di promozione, costituzione e partecipazione di associazione per delinquere finalizzata alla turbativa d'asta, aggravati dall'art. 7 della legge n. 203 del 1991 in quanto commessi al fine di agevolare l'attività dell'associazione mafiosa Cosa Nostra, ma su richiesta della Procura il procedimento fu archiviato (CPCOM 2006).

Catania e Palermo” (DNA 2006, 533). A termine dell’indagine, circa 500 soggetti furono segnalati all’Autorità Giudiziaria per i reati di cui agli artt. 416, 353 e 482 c.p.. Come riconosciuto dagli uffici della DDA fiorentina, che archiverà per assenza di un quadro probatorio solido e sufficiente<sup>27</sup>, Cosa Nostra, oltre a ‘controllare’ il fenomeno degli appalti pubblici in Sicilia, dal 1996 avrebbe “esteso tale illecita attività ad altre regioni italiane ed in particolare alla Toscana. In questa regione, infatti, è stata accertata la partecipazione di imprese edili siciliane, in cordata, in circa 300 appalti. Nel corso delle acquisizioni documentali sono stati inoltre individuati un gran numero di altre gare dove hanno partecipato le imprese indagate ed altre loro collegate. Sono, in pratica, 536 le imprese edili siciliane che sono state individuate a seguito delle acquisizioni e tra queste sono state rilevate turbative commesse da 256 imprese, per un totale parziale di 415 persone con responsabilità penali, in 78 gare d’appalto” (CPCOM 2006: 238). Secondo gli investigatori, l’inefficace sistema di monitoraggio degli appalti ai tempi esistente in Toscana, prima della piena messa in funzionamento dell’attuale Osservatorio regionale, garantiva ampi margini di occultamento dei tentativi di turbativa degli appalti pubblici banditi nella regione. Sempre secondo i magistrati, “sebbene la Regione Toscana avesse istituito un osservatorio sugli appalti, non tutti gli Enti comunicavano i dati, anche perché l’omissione praticamente non prevedeva sanzione. In questo senso era assolutamente imprevedibile che proprio presso la Provincia di Firenze venissero individuate 30 gare dove risultava una considerevole presenza di imprese siciliane, ed in 14 casi, queste si sono aggiudicate la gara” (CPCOM 2006: 238). In quella fase, la DDA fiorentina ipotizzava due ulteriori fattori che avrebbero facilitato la messa in funzionamento del sistema di turbativa delle gare: (a) la presenza di personale criminale fidato sul territorio, di supporto ai tentativi di accesso criminale da parte delle imprese sotto protezione mafiosa; (b) l’esistenza di legami collusivi e corruttivi con referenti nel tessuto locale della pubblica amministrazione e degli organi di indirizzo politico<sup>28</sup>. Il quadro delle indagini, afferma la DDA, “lascia chiaramente supporre che «Cosa Nostra», per potere operare in Toscana, considerata la distanza e quindi le difficoltà logistiche, necessiti di persone che sul territorio favoriscano l’individuazione di appalti idonei” (CPCOM 2006: 239). La seconda ipotesi rispetto a collusioni con la pubblica amministrazione non trovò sufficienti conferme in sede di indagine, né al momento sono emerse nelle recenti operazioni promosse dalla DDA fiorentina (intervista INT\_1). Rispetto, invece, alla presenza di soggetti criminali già stanziatisi nel territorio toscano, alcuni appartenenti alle prime file dell’ala imprenditoriale di Cosa Nostra, come quelle dei Virga e dei Madonia<sup>29</sup>, si erano insediati nel territorio

---

<sup>27</sup> Secondo le conclusioni della Procura: «...l’attività investigativa espletata ha confermato il quadro indiziario iniziale, anzi ampliandolo...ma non ha consentito di connotare gli indizi acquisiti in termini di gravità, talché gli elementi acquisiti nelle indagini non sono idonei a sostenere l’accusa in giudizio».

<sup>28</sup> Secondo alcune annotazioni di polizia evidenziata dalla CPCOM della XIV legislatura, veniva riconosciuto come «...la famiglia Virga [aveva] allacciato una rete di rapporti sospetti con dipendenti di Enti Pubblici», affermazioni cui seguono “precisi riscontri nelle intercettazioni di comunicazioni significative con dipendenti comunali e dell’ANAS” (2006: 239-243).

<sup>29</sup> Imprese facenti capo alla famiglia Virga insediatasi in Montelupo, Lastra a Signa, Empoli, ed alla famiglia

toscano, sviluppando importanti interessi imprenditoriali con “strettissimi legami ed interessi in comune” (DNA 2006). Tutto comprovato, secondo gli investigatori di allora, dalla comune partecipazione di soggetti orbitanti attorno alle due famiglie a gare pubbliche indette nel territorio regionale. Secondo la Procura, la loro presenza avrebbe fatto “da traino” per il cartello di imprese siciliane, facilitandone l’approdo nel mercato toscano (DNA 2006). Oltre alle aziende del palermitano, altre imprese provenivano dall’agrigentino, alcune di queste già note per alcuni procedimenti penali in corso in Sicilia sulle cordate di imprese favorite da Cosa Nostra. Una di queste, nel senese, era riuscita ad aggiudicarsi, per esempio, in subappalto, dei lavori per la realizzazione dello stadio comunale di Siena (CPCOM 2006: 239).. Sempre nella stessa provincia, in occasione di un appalto per la realizzazione di un centro anziani, secondo le ricostruzioni degli investigatori, le offerte presentate e manipolate dalla cordata sarebbero state spedite tutte dallo stesso Ufficio Postale di un comune toscano nella medesima data “con numeri di protocollo progressivi e recherebbero timbri in ceralacca palesemente falsi anche ad un’indagine superficiale essendo stati impressi in taluni casi con vecchie monete da 200 lire con lo stemma dell’Arma e della Guardia di Finanza, il che dimostra la totale assenza dei dovuti controlli formali da parte della Stazione Appaltante” (CPCOM 2006: 240). Simili accordi e cointeressenze sarebbero anche emerse da un’approfondita analisi delle fidejussioni, in alcuni casi vendute dagli stessi ‘agenti’ o falsificate, e presentate dalle aziende partecipanti. Dalla loro analisi sono divenuti più chiari collegamenti tra imprese prima non individuati e le comuni strategie di turbativa delle gare<sup>30</sup>. Come già indicato sopra, le indagini non portarono a nessun sviluppo in sede penale, con rammarico da parte della Commissione Parlamentare Antimafia, che si occupò dell’indagine, ma certamente alzò per la prima volta la soglia di attenzione sugli appalti toscani da parte delle autorità. Nuove forme più sofisticate di cartelli vedono la luce nelle forme di raggruppamenti temporanei di imprese, che permettono un maggior grado di mimetismo criminale (succ. in questo capitolo).

### *Accesso e pendolarismo criminale: la mobilità delle imprese sotto condizionamento mafioso*

Il mercato dei contratti pubblici toscano è aperto agli operatori economici di tutto il paese, e non solo, al pari di tutte le altre regioni italiane, in virtù dei principi di libera iniziativa privata e concorrenza, nonché per una maggiore efficienza della spesa pubblica. Le imprese sotto condizionamento mafioso hanno da sempre sfruttato questo principio democratico, oltre che di mercato, per guadagnare un’indebita influenza anche al di fuori dei propri confini criminali di origine.

---

Madonia insediatasi a Montespertoli (CPCOM 2006: 242).

<sup>30</sup> Fu accertato come, con fidejussioni false e con anomali ribassi, alcune ditte appartenenti ad un imprenditore delle Madonie avesse partecipato a gare di appalto nel comune di Empoli (CPCOM 2006: 243).

Questa dinamica, simile a quella da sempre osservata nei mercati illeciti, può essere definita di ***pendolarismo criminale di impresa***. Ad esempio, quindi, gli operatori economici con pregiudizi antimafia operano nel mercato toscano, ma mantengono sede legale in regioni a presenza storica delle mafie. Questa dinamica rappresenta, da una parte, un'importante opportunità di *mimetismo criminale* ed espansione economica per le imprese sotto condizionamento mafioso, che soltanto la digitalizzazione dei sistemi di raccolta delle informazioni tramite la Banca dati nazionale unica per la documentazione antimafia (BDNA) hanno in parte ridotto; dall'altra parte, è senza dubbio un'ineludibile "valvola di sfogo" per imprese che, seppur mafiose, si ritrovano ad operare in alcuni mercati a presenza storica delle mafie dove elevata è la concorrenza criminale tra imprese 'protette'. Alternativo a questa opzione è invece l'***insediamento produttivo*** nel nuovo territorio di espansione economica, trasferendo in quest'ultimo rami d'azienda o creando imprese *ex novo* tramite soggetti imprenditoriali fidati.

Dall'esame degli episodi raccolti, nel caso toscano prevale la prima dinamica alla seconda, anche se quest'ultima negli ultimi anni, come sarà descritto sotto, ha osservato un incremento sia numerico che qualitativo con più incisive forme autoctone di diffusione. Non si osservano differenze sostanziali tra l'ambito dei lavori e delle opere pubbliche e quello dei servizi e delle forniture, anche se, nel primo ambito, l'accesso criminale sembra realizzarsi soprattutto attraverso i subcontratti. Secondo i dati raccolti sugli episodi occorsi nel periodo esaminato, nel 31% dei casi l'accesso criminale nel contratto pubblico si è consumato nelle fasi del subcontratto, o quando ad essere coinvolte sono state delle società associate in ATI. Nonostante si tratti, spesso, nella maggior parte dei casi, di tentativi di accesso criminale con una cabina di regia 'delocalizzata' altrove (nelle aree a presenza storica delle mafie), ciò non significa che queste forme di accesso criminale siano poco sofisticate nella loro realizzazione e che vedano coinvolte esclusivamente singole imprese non organizzate tra loro. Al contrario, queste organizzazioni sono capaci di gestire vasti cartelli di imprese al fine di manipolare gli esiti dei procedimenti di gara e affidamento anche a distanza dai loro territori di tradizionale operatività (si veda paragrafo precedente), che coinvolgono operatori economici anche di grande scala su tutto il territorio nazionale come mandanti di raggruppamenti temporanei di imprese, o anche attraverso la creazione di imprese con sede legale in regioni terze in modo da occultarne la reale origine (cfr. caso EP7 descritto in questa sezione). Di seguito la descrizione di alcuni episodi di pendolarismo criminale analizzati per questo studio.

<b>Episodio</b>	<b>Stazione appaltante (prov.)</b>	<b>Settore economico</b>	<b>Origine Impresa (prov.)</b>	<b>Matrice criminale</b>
EP1	Firenze	Costruzioni	Caserta	Casalesi
EP3	Pisa	Costruzioni	Napoli	Camorra

Un episodio che rientra nella fattispecie del pendolarismo criminale, è chiaramente il caso EP1, che riguardò, infatti, un contratto di appalto risalente al 2001 per il “recupero ed adeguamento funzionale dell’area ex stadio militare per la realizzazione dello stadio di atletica leggera” del capoluogo toscano. Il contratto, a seguito di licitazione privata, era stato affidato dall’Amministrazione comunale ad una impresa con sede provincia di Caserta (San Nicola La Strata). A circa un mese dalla stipula del contratto con l’impresa, perveniva al Comune una comunicazione della Prefettura di competenza con cui venivano ipotizzate a carico dell’amministratore unico dell’impresa, il sussistere delle cause interdittive previste dalla legislazione antimafia. Secondo il provvedimento prefettizio, il soggetto proprietario di diritto dell’impresa sarebbe stato in collegamento con un broker internazionale di stupefacenti, già sindaco della cittadina del casertano, e coinvolto in un procedimento per riciclaggio e narcotraffico<sup>31</sup>. In conseguenza di tale comunicazione il responsabile del procedimento immediatamente provvedeva ad annullare la convocazione dell’impresa per la consegna dei lavori e, a distanza di una settimana, veniva disposta la risoluzione del relativo contratto di appalto, e data l’urgenza dei lavori in questione, provvedeva, all’affidamento degli stessi ad altra ditta (con sede in provincia di NA)<sup>32</sup>. Simile il secondo caso (n. EP3), che riguardava dei lavori per la realizzazione di un fabbricato destinato a sede del nuovo presidio distrettuale di un comune in provincia di Pisa. L’impresa aggiudicataria fu destinataria di una informazione antimafia con valore ostativo da parte della Prefettura di Pisa (prot. n. 874/web/2010 in data 6/7/2010), da ritenersi assorbente, perché più ampia e più recente, rispetto ad un’informativa interdittiva emessa dal Prefetto di Napoli l’anno precedente. L’impresa risultava legata ad un soggetto coinvolto in una vasta operazione antimafia del 2007 con la quale la DIA di Napoli aveva destrutturato il clan dei Ruocco/Somma operante nella provincia, in quanto l’allora proprietario era considerato l’imprenditore in affari con il capo clan (il soggetto verrà infine assolto in sede di giudizio dalle accuse di associazione mafiosa)<sup>33</sup>. Il

---

<sup>31</sup> Per un simile lavoro di appalto, la costruzione di un palasport nel comune di Trieste, l’offerta da lui presentata attraverso una altra società venne scartata perché ritenuta anomala. La Repubblica, *Arkan-D’Andria, un intrigo passato per Trieste*, 23 settembre 2003

<sup>32</sup> Da verifiche effettuate a luglio 2019, la seconda impresa subentrata, risulta oggi in White List presso la Prefettura di Napoli.

<sup>33</sup> In particolare, i rapporti tra l’imprenditore e il capo clan furono il fulcro della contestazione cautelare tanto è vero che la sentenza di assoluzione prese le mosse proprio dalla verifica della portata di tali rapporti al fine di escludere l’appartenenza dell’imprenditore al sodalizio. Nella sentenza di assoluzione venne riconosciuto che questi fu “l’imprenditore di cui si avvaleva il Ruocco, i due avevano acquistato una serie di appezzamenti di terreno sui quali l’imputato aveva realizzato dei fabbricati per civile abitazione”. Che l’imprenditore “fosse a conoscenza del ruolo del Ruocco all’interno del clan criminale è dimostrato anche dal fatto che lo stesso gli si rivolgeva perché intercedesse con l’Alfieri, altro camorrista, al fine di evitare che quest’ultimo gli chiedesse il pizzo. Altro appartenente al clan, tale Pasquale Galasso, poi divenuto collaboratore di giustizia, ha dichiarato che alla morte del Ruocco il potere imprenditoriale del Mautone era cessato”. Nel rigettare un ricorso per mancato riconoscimento legato alla richiesta di indennizzo per ingiusta detenzione, il giudice di Cassazione affermerà che “se tali elementi non sono stati ritenuti sufficienti ad integrare il reato associativo contestato al *OMISSIS* appaiono, al contrario, idonei a integrare la colpa grave ostativa della riparazione. Difatti se il predetto non avesse posto in essere la condotta sopra delineata — di per sé non delittuosa ma comunque macroscopicamente imprudente — non si sarebbe esposto all’arresto” (Corte di Cassazione, Sentenza, Penale

provvedimento verrà annullato dal TAR della Toscana, ritenendo sussistenti i vizi di difetto di istruttoria e di erronea rappresentazione dei presupposti denunciati dall'impresa<sup>34</sup>.

Caso	Stazione appaltante (prov.)	Settore economico	Origine Impresa (prov.)	Matrice criminale
EP7	Pisa	Costruzioni	Chieti, Caserta	Casalesi

Dinamiche di pendolarismo criminale possono anche diventare più sofisticate come nel presente caso, scoperto più di recente. L'episodio EP7 si riferisce ad un contratto per i lavori d'ampliamento di una rotatoria che collega l'Aurelia con un'importante area commerciale, in quel momento in fase di sviluppo, per un valore dell'intervento di circa 370 mila euro. L'impresa con sede in Abruzzo (Vasto), risultata prima nella gara indetta dal Comune, in fase di aggiudicazione, non realizzerà più l'intervento perché destinataria nel frattempo di una informazione interdittiva emessa dalla Prefettura di competenza (Chieti). Secondo le valutazioni del Prefetto<sup>35</sup>, confermate in sede di giudizio amministrativo<sup>36</sup>, l'impresa non era esente da forme di condizionamento mafioso, riconducibili essenzialmente alla figura di un imprenditore, coniugato con l'amministratrice dell'impresa, da anni sotto indagine per presunti collegamenti con organizzazioni di stampo camorristico operanti nel casertano. Nello specifico, si fa riferimento ai gruppi (c.d. *casalesi*) operanti nel territorio di Casal di Principe, San Cipriano d'Aversa, Villa Literno. Altri indicatori che avrebbero costruito, a detta del Prefetto, il quadro di condizionamento riguardavano il personale (legami di parentela con soggetti indagati per art. 416bis c.p.) e il contratto di nolo a freddo di automezzi aziendali necessari all'intervento. In questo caso, un possibile meccanismo di *pendolarismo criminale* viene camuffato dalla scelta di una terza regione (non quella di origine, né quella di realizzazione dell'intervento) come sede legale dell'impresa, probabilmente al fine di *mimetizzare* le reali origini. L'aggiudicazione definitiva verrà annullata dal Comune, che procederà spedito con l'aggiudicazione e affidamento dei lavori all'impresa seconda classificata (con sede in Basilicata, e iscritta in *White List*)<sup>37</sup>. Sotto il profilo

---

Sent. Sez. 4 Num. 45830 Anno 2016).

<sup>34</sup> Tra le motivazioni del giudice amministrativo, vi era appunto la constatazione che le risultanze penali riguardanti i soggetti con presunti collegamenti coi clan, peraltro, non corrispondevano "alla ricostruzione operata nell'atto in questione, soprattutto perché in sede giudiziaria non hanno trovato conferma le imputazioni relative al coinvolgimento dei soggetti di cui sopra in vicende associative di tipo mafioso. aveva fatto ricorso". Inoltre lo stesso collegamento tra l'impresa e i soggetti ritenuti a rischio, era venuto a mancare con la cessione nel 2006 dell'intera quota di partecipazione al figlio di uno di questi, incensurato (TAR Toscana, Sentenza, N. 06716/2010 REG.SEN., N. 01376/2010 REG.RIC.).

<sup>35</sup> UTG Chieti, provvedimento n. 37676/2013/area1, 20 dicembre 2013

<sup>36</sup> TAR Abruzzo, Sentenza n. 00294/2016, ricorso N. 00057/2014 REG.RIC.

<sup>37</sup> Da verifiche svolte, questa impresa risulta essere attualmente iscritta alla *White List* della Prefettura di Potenza.

del funzionamento dello strumento preventivo, il caso sembra meritevole di menzione per almeno due motivi: (a) l'efficace coordinamento inter-istituzionale tra le stesse autorità prefettizie, quelle investigative e l'amministrazione locale, che ha permesso il repentino svolgimento della procedura nonostante i problemi ostativi sorti (meno di 3 mesi dalla prima aggiudicazione definitiva, poi annullata, all'affidamento dei lavori all'impresa subentrata)<sup>38</sup>; (b) il ruolo pro-attivo dell'amministrazione locale che, vista l'urgenza e la rilevanza dell'opera, ha proceduto con l'aggiudicazione alla seconda classificata senza attendere un giudizio amministrativo, considerate forse, grazie alla collaborazione inter-istituzionale, la solidità delle motivazioni addotte dal Prefetto.

<b>Caso</b>	<b>Stazione appaltante (prov.)</b>	<b>Settore economico</b>	<b>Origine Impresa (prov.)</b>	<b>Matrice criminale</b>
EP27	Arezzo	Rifiuti	Reggio Calabria	'ndrangheta

Il caso EP27 si riferisce ad una società nel comparto dei rifiuti e delle costruzioni con sede legale a Siderno, in provincia di Reggio Calabria, destinataria di un provvedimento interdittivo antimafia perché ritenuta sotto condizionamento della locale cosca dei Mancuso. La società stava eseguendo i lavori di completamento della seconda fase del "progetto esecutivo di ampliamento dell'impianto di discarica per rifiuti non pericolosi" della provincia di Arezzo, dati in affidamento dalla società gestore della discarica, dopo una procedura negoziata<sup>39</sup>, ex articolo 122 del decreto legislativo n. 163 del 2006, e in seguito alla rinuncia dell'impresa prima classificata (con sede a Matera). Il caso è di ulteriore interesse per le criticità che è possibile individuare rispetto al funzionamento dello strumento di prevenzione antimafia negli appalti. La società calabrese, infatti, era iscritta nella *White List* della Prefettura di Reggio Calabria, e quest'ultima, su richiesta di maggiori comunicazioni a riguardo da parte della stazione appaltante, fece trascorrere i 60 giorni senza provvedere ad inviare alcuna informazione. Una comunicazione veniva infine inviata dalla Prefettura a lavori affidati ed in corso di realizzazione, informando la stazione appaltante che un soggetto che aveva delle procure all'interno

<sup>38</sup> Secondo una ricostruzione svolta, l'8 ottobre 2013 viene dichiarata provvisoriamente aggiudicataria dei lavori l'impresa poi destinataria dell'interdittiva prefettizia; il 24 ottobre gli uffici comunali procedevano all'aggiudicazione definitiva, con consegna dei lavori il 25 novembre 2013, dopo "l'esito positivo delle verifiche sulle dichiarazioni sostitutive rese dall'impresa". Dopo circa un mese, per via del provvedimento ostativo emesso il 20 dicembre dello stesso anno, il Responsabile Unico del Procedimento comunica all'impresa affidataria che era in corso l'istruttoria per l'adozione del provvedimento di annullamento dell'aggiudicazione definitiva, che verrà confermato ed emesso dopo circa 15 giorni. Successivamente a quella data, l'amministrazione provvederà a far subentrare l'impresa risultata seconda, che inizierà i lavori i primi giorni del Febbraio 2014. Per un approfondimento si rimanda al Il Tirreno, *Fermati i lavori alla rotatoria per Ikea*, pubblicato il 30/01/2014 (<http://ricerca.gelocal.it/iltirreno/archivio/iltirreno/2014/01/30/LN3801.html?ref=search>)

<sup>39</sup> Come specificato in sede di audizione alla Commissione bicamerale d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti (legisl. XVII, 11 ottobre 2017) dall'Amministratore delegato, la società pur essendo a maggioranza pubblica e non a controllo pubblico, e quindi pur non avendo obbligo di legge, applica la normativa relativa al codice degli appalti per gli affidamenti.

della società affidataria era già stato proprietario di azioni di una società che, a sua volta, aveva subito un'interdittiva antimafia. La società di gestione della discarica, sentiti i propri consulenti legali e richiedendo un supporto da parte della Prefettura, sospende dapprima i lavori, ma poi li fa riprendere nuovamente, forte del parere dei propri legali secondo il quale "l'interdittiva antimafia applicata a quell'impresa non si trasferiva direttamente al soggetto che, a suo tempo, era stato socio di quella società" (audizione 11 ottobre 2017). Seguirà un accesso ai cantieri coordinato dalla DIA nell'agosto dello stesso anno, da cui non si evinceranno irregolarità, se non un contiguità economico/logistica con un'altra società. I lavori si concluderanno a distanza di pochi mesi nell'autunno del 2016. Avviata la fase di collaudo dell'opera, nel dicembre, la Prefettura di Reggio Calabria comunica alla società che ha in gestione la discarica l'emissione di un provvedimento interdittivo contro la società affidataria dei lavori<sup>40</sup>.

L'impresa era molto attiva nel mercato degli appalti pubblici, nello specifico settore delle costruzioni e rifiuti. Oltre alla commessa nella discarica in provincia di Arezzo, l'impresa risultava affidataria di altre commesse in tutto il territorio nazionale, come, per esempio, in Calabria (nel comune di Bova Marina<sup>41</sup>), ed era risultata seconda classificata in una gara per l'affidamento dei lavori di potenziamento di una discarica controllata per rifiuti solidi non pericolosi nella provincia di Alessandria (Tortona), dalla quale è stata poi esclusa per via del provvedimento interdittivo (febbraio 2017). Indirettamente, attraverso un'altra azienda riconducibile allo stesso socio di maggioranza dell'impresa di Siderno (ed intestata alla moglie convivente), l'anno successivo, nel 2018, risultava come impresa partecipante in una gara per i lavori di potenziamento discarica controllata per rifiuti solidi non pericolosi sempre in provincia di Alessandria (Novi Ligure), anche in questo caso questa impresa è stata esclusa. L'interdittiva è stata confermata nei diversi gradi di giudizio<sup>42</sup>. Nel giugno 2018, infatti, anche il Consiglio di Stato ha confermato in sede di ricorso cautelare l'interdittiva antimafia per la ditta di Siderno, riconoscendo "la pregnante valenza indiziaria" a sostegno sia del provvedimento che del giudizio del giudice amministrativo regionale, deducibile dalla "trama dei rapporti familiari, tra cui spicca la figura del padre del titolare dell'azienda appellante, organico alla cosca di 'ndrangheta operante sul territorio di riferimento, lungi dall'assumere un valore meramente neutro, si riflette nella dinamica delle iniziative aziendali qui in rilievo essendo riferibile al medesimo nucleo familiare ulteriori aziende, parimenti colpite da interdittiva antimafia e tra loro in rapporto di

---

<sup>40</sup> Prefetto di Reggio Calabria, nota prot. 128301 dell'12.12.2016.

<sup>41</sup> Per questi lavori, la Prefettura di Reggio Calabria ha emesso un Decreto di proroga per la straordinaria e temporanea gestione della società, con contestuale sospensione dell'esercizio dei poteri di disposizione e gestione degli Organi societari, al fine di assicurare la completa esecuzione delle prestazioni oggetto del contratto relativo a: "Progetto pilota finalizzato alla messa in sicurezza del patrimonio pubblico e privato ed alla riqualificazione dell'arenile prospiciente l'abitato di Bova Marina".

<sup>42</sup> Il TAR della Calabria, sede distaccata di Reggio Calabria, respinse la domanda cautelare con ordinanza n. 40/2018 del 19 marzo 2018. Consiglio di Stato, Sezione Prima, Adunanza di Sezione del 23 gennaio 2019, n. affare 01366/2018

collegamento qualificato, sì da far emergere un complessivo quadro di cointeressenze personali ed economiche”. Sempre secondo il Consiglio di Stato, non si rileva come “dirimente la formale cessione delle quote delle imprese societarie...in favore di stretti congiunti e con tempistica sospetta rispetto all’emissione delle precedenti interdittive”.

*Un’economia criminale sempre più di “servizi”, e non solo di lavori*

Gli episodi di accesso criminale nell’ambito dei contratti per servizi e forniture, e per concessioni pubbliche, sono aumentati in maniera significativa negli ultimi anni, mostrando a pieno un gap in termini di attività di prevenzione e contrasto esistente per molti anni in questi ambiti. Negli episodi emersi in Toscana, nel caso dei contratti di fornitura di beni e servizi, prevarrebbe una dinamica di pendolarismo criminale, mentre per le concessioni, nonostante il numero molto contenuto di accessi scoperti, la componente autoctona è più importante. Di sotto vengono esaminati alcuni episodi esemplificativi di queste dinamiche.

<b>Caso</b>	<b>Stazione appaltante (prov.)</b>	<b>Settore economico</b>	<b>Origine Impresa (prov.)</b>	<b>Matrice criminale</b>
EP24	Arezzo, Italia	Ristorazione e pasti	Cosenza	‘ndrangheta
EP28	Arezzo, Italia	Ristorazione e pasti	Catanzaro	‘ndrangheta
EP31	Arezzo	Ristorazione e pasti	Arezzo	‘ndrangheta
EP30	Toscana, Crotone	Ristorazione e pasti	Prato	‘ndrangheta

Nell’ambito dei servizi, alcuni settori, come quelli inerenti ai servizi di ristorazione e rifiuti, hanno mostrato non poche criticità. Il caso EP24 è scaturito dall’emissione di un provvedimento interdittivo a carico di una ditta facente parte di un RTI con appalti in tutto il territorio nazionale, inclusa la Toscana. Da quel provvedimento, con un effetto “contagio” riscontrato anche nel settore dei rifiuti (cfr. casi EP14 / EP17 / EP19), altre imprese dello stesso settore economico sono state destinatarie di simili provvedimenti. Secondo quanto emerso dal presente approfondimento, il primo provvedimento

risale all'aprile del 2017 (EP24), e fu emesso dalla Prefettura di Cosenza<sup>43</sup> con destinataria una ditta – mandante (al 49%) di Associazione Temporanea di Imprese – affidataria tramite la mandataria di Lamezia Terme (al 51%) dell'appalto per la fornitura di servizi di refezione scolastica in provincia di Arezzo (contratto Rep. n. 9781/2017 del 14.3.2017)<sup>44</sup>. La stazione appaltante, in questo caso il Comune, ha poi disposto la risoluzione del contratto nell'agosto dello stesso anno, a distanza di circa 4 mesi dal provvedimento prefettizio, dopo aver stipulato un accordo transattivo con la mandataria, in cui si prevedeva la risoluzione consensuale. La stessa società mandataria risulta essere affidataria di altri appalti in territorio toscano, tra i quali uno per servizi di ristorazione scolastica in un altro comune dell'aretino (cfr. caso EP28)<sup>45</sup>. Nel maggio del 2018 anche questa ditta è stata destinataria di una informazione antimafia interdittiva emessa dalla Prefettura di Catanzaro<sup>46</sup>, motivando il provvedimento adducendo il fatto che uno dei due soci fondatori (con legame di parentela diretto), “risulta legato alla cosca di ‘ndrangheta -OMISSIS-, ed è condannato per estorsione”, l'esistenza di “legami familiari pregiudizievoli, tenuto in particolare conto che il padre della moglie è stato ucciso nel contesto di una “guerra di mafia”, e di “rapporti economici con -OMISSIS-, amministratore unico e socio di maggioranza della -OMISSIS-, società destinataria di informazione interdittiva”<sup>47</sup>. I motivi formulati nel provvedimento non hanno però superato il vaglio di legittimità del Tribunale Amministrativo di Reggio Calabria, che lo scorso giugno 2019, pronunciandosi sul ricorso, lo ha accolto, annullando i provvedimenti impugnati<sup>48</sup>. Secondo il Tribunale, infatti, sia i legami di parentela lontani nel tempo e “ininfluenti ai fini di valutare l'attuale pericolo di permeabilità della società ricorrente all'influenza della criminalità organizzata”, sia i rapporti economici con le ditte destinatarie di interdittive antimafia, secondo il Tribunale, “tali rapporti non paiono tali da inferirne il pericolo di infiltrazione mafiosa” nella ditta ricorrente”, “la fonte del possibile condizionamento mafioso si pone a distanza rilevante dalla società oggi ricorrente”, e i rapporti con una di queste ditte “è limitato alla creazione di un'associazione temporanea di imprese”<sup>49</sup>. Il terzo episodio (EP31) riguarda un'impresa con sede legale in Toscana, e non nel Meridione, ma che intratteneva rapporti con le imprese prima citate. Anche in questo caso, la Prefettura competente ha provveduto all'emanazione di un provvedimento con valore ostativo, valutando la sussistenza del pericolo di infiltrazioni mafiose

---

<sup>43</sup> Prefetto di Cosenza del 28 aprile 2017, prot. n. 32423/Area I. TAR Calabria, Sentenza n. 00150/2019 REG.PROV.COLL, ricorso N. N. 00579/2017 REG.RIC. Prefettura di Catanzaro in data 24 maggio 2018, prot. uscita n. 0054262

<sup>44</sup> Repubblica Firenze, *Interdittiva antimafia per una ditta che gestisce le mense delle scuole*, 28 luglio 2017.

<sup>45</sup> Per una ricostruzione delle vicende, oltre al giudicato amministrativo si rimanda a Corriere della Calabria, *Lamezia, i rapporti “pericolosi” che inguainano la OMISSIS*, sito web ultima consultazione il 19/07/2019 <https://www.corrieredellacalabria.it/cronaca/item/143187-lamezia-irapporti-pericolosi-che-inguainano-la-scamar/>

<sup>46</sup> Prefettura di Catanzaro in data 24 maggio 2018, prot. uscita n. 0054262. TAR Calabria, Sentenza n. 01213/2019 REG.PROV.COLL., ricorso N. 00757/2018 REG.RIC.

<sup>47</sup> *Ibidem*

<sup>48</sup> *Ibidem*

<sup>49</sup> *Ibidem*

tendenti a condizionare le scelte e gli indirizzi dell'attività dell'impresa (provvedimento confermato dal TAR toscano)<sup>50</sup>.

Il quarto caso (EP30) riguarda una società con sede in Toscana (provincia di Prato) operante prevalentemente nel settore della ristorazione e fornitura pasti per enti pubblici e privati e commesse mediante la partecipazione a gare pubbliche in Toscana e nel resto di Italia. Nel maggio 2016 risulta aggiudicataria, quale mandante di RTI, di un appalto per la gestione dei servizi di fornitura pasti presso un centro di accoglienza nel comune di Isola di Capo Rizzuto. Richiesta ed ottenuta l'autorizzazione dalla Prefettura di Catanzaro, la società subappalta una parte del contratto, in particolare il servizio di ristorazione e fornitura pasti, ad un'altra società, quale gestore uscente e già collaudato nell'esecuzione del servizio e che, tra le altre cose, aveva in corso il contratto di appalto con la medesima Prefettura per la gestione del servizio mensa della Questura. Sarà proprio il socio unico della società in subappalto ad essere destinatario, alla luce dell'operazione Jonny del maggio 2017 (cfr. Secondo Rapporto), di misura cautelare degli arresti domiciliari perché indagato per il reato di cui all'art. 416 bis c.p. in quanto ritenuto appartenente e prestanome della potente locale cosca degli Arena e Nicoscia<sup>51</sup>. Secondo le valutazioni del Prefetto di Prato, che emetterà un provvedimento interdittivo contro l'azienda toscana nel luglio del 2018<sup>52</sup>, il subappalto alla società il cui socio unico è risultato coinvolto nei procedimenti di criminalità organizzata, congiuntamente ad alcune intercettazioni telefoniche riferite all'indagine<sup>53</sup>, erano idonee a dimostrare la permeabilità della società toscana a tentativi di infiltrazione mafiosa (sarebbero emersi “elementi sintomatici in base alla logica ‘del più probabile che non’ che l'attività della [azienda toscana] possa – anche indirettamente – agevolare le attività criminose o esserne in qualche modo condizionata”), il tutto avvalorato, secondo le motivazioni del Prefetto, dal fatto che l'operazione di subappalto anche sotto un profilo dell'economicità sarebbe risultata “anomala e priva di giustificazione economica”<sup>54</sup>. Nel ricevere il provvedimento interdittivo, la società toscana era già affidataria di diversi appalti per simili servizi in

---

<sup>50</sup> Prefetto di Arezzo, nota prot. n. 15869 del 22.3.2018. Il Tribunale di Firenze con decreto n. 2/2018 del 28.5.2018, ha disposto l'ammissione della società alla misura del controllo giudiziario di cui all'art 34-bis del d.lgs. 159/2011, per la durata di un anno. TAR Toscana, Sentenza n. 00364/2019 REG.PROV.COLL., ricorso n. 00497/2018 REG.RIC

<sup>51</sup> A seguito del decreto di fermo disposto nei confronti socio unico e legale rappresentante, la società è stata assoggettata, nel maggio 2017 alla misura dell'Amministrazione Giudiziaria.

<sup>52</sup> Prefettura di Prato, informazione antimafia interdittiva prot. n. 0017915 del 20.07.2018.

<sup>53</sup> In alcune intercettazioni ritenute sintomatiche da parte del Prefetto di un condizionamento mafioso, il socio unico ritenuto vicino alla cosca calabrese, parlando con un terzo gli evidenziava che la società calabrese non risultava tra gli aggiudicatari della gara del CIE, in quanto non parteciperebbe direttamente, ma con subappalto attraverso patto parasociale, lasciando intendere la volontà di non apparire direttamente per la complessa situazione in cui si trovava. Il Collegio del TAR della Toscana, come di seguito nel testo, non individuerà in questa e altre intercettazioni elementi idonei a riconoscere in capo alla società toscana una posizione di sudditanza rispetto alla controparte calabrese e mafiosa. TAR Toscana, Sentenza, n. 00401/2019 REG.PROV.COLL., n. 01041/2018 REG.RIC., n. 01712/2018 REG.RIC.

<sup>54</sup> *Ibidem*

tutta Italia, compresa la stessa Calabria, dove quasi in concomitanza si era aggiudicata i servizi di ristorazione nella Cittadella regionale. Il Tar della Toscana, in udienza collegiale, emanerà prima una sospensiva cautelare dell'interdittiva antimafia emessa dalla prefettura di Prato per salvaguardare i livelli occupazionali, confermata in un secondo ricorso, e a questa seguirà, l'accoglimento del ricorso presentato e l'annullamento dello stesso provvedimento nel marzo del 2019<sup>55</sup>. Il Collegio del TAR della Toscana, infatti, non ritenne le motivazioni utilizzate dalla Prefettura idonee a superare il vaglio probatorio, sia sul fronte dell'economicità dell'affidamento del subappalto ("non risultano elementi o valutazioni tecniche idonee a dimostrare la totale irrazionalità o anti-economicità della decisione di subappaltare") sia sul fronte della "permeabilità" della società toscana rispetto ad un condizionamento mafioso, valutando l'individuazione della società in subappalto rispondente a "profili di ordinaria leggibilità, giacché la - OMISSIS- era gestore uscente e gestore di servizio mensa presso la Questura di - OMISSIS-, quindi soggetto in relazione al quale non erano emersi motivi di sospetto", e lo stesso contratto "fatto oggetto di specifica regolamentazione in patto parasociale e specificamente autorizzato dalla Prefettura"<sup>56</sup>. Conferma il Collegio, che "non vi sono evidenze circa la conoscenza da parte della ricorrente [la società toscana] del coinvolgimento della [società in subappalto] in rapporti illeciti prima della comunicazione della DIA"<sup>57</sup> avvenuta nel maggio 2017, né ci sono elementi, deducibili dalle intercettazioni, che la società "si trovasse in situazione di sudditanza" rispetto alla società in subappalto. L'annullamento del provvedimento è comunque successivo alla nomina di un controllore giudiziario (ex art. 34 bis del decreto legislativo n. 159/2011), richiesta dalla stessa società e accolta dal Tribunale di Firenze, su parere favorevole della stessa Procura distrettuale antimafia di Firenze.

In sintesi, questi ultimi casi presentano sotto il profilo dell'analisi criminale alcune potenziali criticità e un'ulteriore prova della vulnerabilità del settore dei servizi, e non solo dei lavori pubblici, rispetto a fenomeni di accesso criminale. Rispetto alle criticità, per esempio, emergono chiare strategie di mimetismo criminale, che spesso si realizzano attraverso la firma di patti parasociali, che occultano le reale matrice criminale delle aziende, che, a loro volta, accedono così al subcontratto. In merito al funzionamento dello strumento preventivo antimafia, evidenti criticità sono individuabili in riferimento alla tempestività ed efficacia del filtro antimafia sia rispetto al caso della azienda subappaltatrice nell'ultimo caso trattato, che risulta aggiudicataria di importanti commesse (i servizi di ristorazione presso la stessa Questura), nonostante i gravi pregiudizi antimafia che sarebbero poi emersi in fase investigativa, sia rispetto alla società toscana che ne sarà indirettamente coinvolta, dato il danno economico, oltre che reputazionale, derivabile da un provvedimento interdittivo, poi revocato perché non ritenuto legittimo in sede di giudizio amministrativo. Va riconosciuto, in questo caso,

---

<sup>55</sup> *Ibidem*

<sup>56</sup> *Ibidem*

<sup>57</sup> *Ibidem*

l'efficace risoluzione in sede di giudizio, prima con le sospensive, poi con una sentenza a meno di nove mesi dal provvedimento.

<b>Caso</b>	<b>Stazione appaltante (prov.)</b>	<b>Settore economico</b>	<b>Origine Impresa (prov.)</b>	<b>Matrice criminale</b>
EP23	Lucca	Concessione per servizi nautici	Lucca	Cosa Nostra

Anche il settore delle concessioni risulta essere vulnerabile a forme di accesso criminale privilegiato da parte di operatori economici con pregiudizi antimafia, con la specifica caratteristica di 'valorizzare' la componente autoctona, richiedendo, spesso, una sede stabile da parte dell'operatore nel territorio regionale. Il caso EP23 rientra entro questa fattispecie, infatti si riferisce ad una gara per la concessione di un'area demaniale marittima, con immobile di proprietà dello Stato, in un comune della Versilia, di cui era risultata aggiudicataria una ditta, risultata destinataria, a più di un anno dalla sospensione visto le verifiche antimafia, di un provvedimento interdittivo da parte della Prefettura di Lucca<sup>58</sup>. Secondo le motivazioni del Prefetto, infatti, le titolari al 50% della ditta sarebbero coniugate con esponenti della malavita organizzata con legami col clan dei Cursoti. Una delle principali criticità emerse in questo episodio è rappresentata dalla durata del procedimento amministrativo di verifica e del successivo diniego della concessione. Le verifiche hanno richiesto un anno e tre mesi (ottobre del 2015 - gennaio del 2017) prima di concludersi con una decisione con valore ostativo. Dall'analisi dei soli casi esaminati in questo studio, però, va evidenziato come la durata di questi accertamenti non si discosta da quella mediamente richiesta per l'emissione di provvedimenti con valore ostativi. Un maggiore approfondimento, da parte degli organi prefettizi, può consentire l'individuazione di motivazioni a sostegno del provvedimento che siano solide e legittime, quindi in grado di superare il vaglio del giudice amministrativo. Sempre sulla stessa società, in passato, si erano concentrati gli interessi investigativi dell'autorità di polizia. Si segnala, nel caso in esame, il ruolo pro-attivo giocato da associazioni politiche e sociali locali che hanno mantenuto alta l'attenzione sugli esiti finali del procedimento. Lo scorso anno, nel giugno del 2018, la concessione, con alcune modifiche, è stata rimessa a bando e aggiudicata con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa<sup>59</sup>.

<sup>58</sup> Tirreno Viareggio, *Caso mafia in porto. La OMISSIS non avrà la concessione*, 28 gennaio 2017.

<sup>59</sup> Come riferito dal Tirreno, "Lo stato materiale della concessione a bando è molto mutata dalla prima gara che ha visto il tentativo di affidare l'area alla OMISSIS. Nel dicembre dello scorso anno, infatti, all'interno del rudere è scoppiato un vasto incendio per cause che sono rimaste sconosciute" (Tirreno Versilia, *Per OMISSIS interdittiva confermata di nuovo a bando la concessione*, 20 luglio 2018).

## *Concorrenza sleale al servizio delle norme*

Dall'analisi degli episodi emersi in Toscana, l'accesso criminale non si realizza tendenzialmente attraverso il ricorso ad un metodo mafioso classico, che include forme di intimidazione esplicite ed implicite, ma piuttosto tramite strategie 'convenzionali' di alterazione della concorrenza. Come mostrano alcuni degli episodi, l'accesso privilegiato nel settore dei contratti pubblici è garantito da altri fattori, sia ambientali che di iniziativa criminale: (a) una concorrenza sleale sui prezzi e i costi delle opere talvolta incentivata dalle stesse "regole" di contenimento della spesa pubblica, come il criterio del massimo ribasso per l'aggiudicazione delle gare; (b) l'assenza di concorrenza criminale nei nuovi territori di espansione, e quindi di violenza tra clans (a differenza di quelli a presenza storica delle mafie dove imprese mafiose si contendono i lavori pubblici); (c) un mercato che incentiva forme di concorrenza al ribasso al di sotto talvolta degli effettivi costi di impresa per le opere; (d) la corruzione dei funzionari pubblici e/o degli organi di indirizzo politico degli enti. Tale metodo risponde alla scelta precisa di soggetti affiliati o contigui di non destare allarme sociale in un territorio dove la popolazione potrebbe non avere la chiara percezione della minaccia rappresentata. Questa strategia accomuna le diverse organizzazioni criminali. Tutte, parafrasando la DNA, hanno dimostrato "spiccate capacità nel costruirsi una 'sfera di influenza' che non si fonda sul canonico controllo del territorio, bensì su forme e/o tentativi di condizionamento dell'azione pubblica (funzionali soprattutto al controllo dei pubblici appalti) e di infiltrazione dell'economia e della finanza, grazie alla spiccata capacità relazionale e di mimetizzazione con il contesto di riferimento" (DNA 2016:641). Capacità queste che sono richieste anche a quelle imprese sotto condizionamento mafioso, che intendono operare soltanto nel comparto privato. Infatti, se vi è un effettivo rischio di repressione criminale, **la mimetizzazione criminale diviene una condizione necessaria per operare**, oltre che essere **l'unica disponibile in presenza di insediamenti criminali non sufficientemente stabili e radicati**. I casi emersi in Toscana offrono dei riscontri oggettivi alla rilevanza di tutti i fattori sopra elencati, ad eccezione dell'ultimo, quello della corruzione pubblica, per il quale al momento in Toscana non sono emerse evidenze significative al di là delle valutazioni espresse dagli organismi antimafia nelle relazioni sulla loro azione di contrasto. Di seguito la descrizione di alcuni episodi di accesso criminale avvenuti in Toscana che illustrano in maniera chiara alcune delle modalità e dei fattori ambientali sopra descritti.

<b>Caso</b>	<b>Stazione appaltante (prov.)</b>	<b>Settore economico</b>	<b>Origine Impresa (prov.)</b>	<b>Matrice criminale</b>
EP30	Grosseto	Costruzioni	Reggio Calabria	'ndrangheta

Il caso EP30 del 2018 è esemplificativo dell'elevato grado di sofisticazione che possono raggiungere i tentativi di controllo mafioso dell'iniziativa economica delle imprese. È risaputo che uno dei caposaldi della concorrenza sleale perpetrata da un operatore economico con pregiudizi antimafia è la sua disponibilità di capitali illeciti per finanziare le proprie attività economiche. Nel caso sopra citato – sviluppo investigativo delle più ampie inchieste denominate “Martingala” e “Vello d'oro” – è risultata coinvolta un'impresa che si era aggiudicata un appalto tre anni prima, nel 2015, per degli importanti lavori di risanamento e consolidamento di un versante collinare a grave rischio idrogeologico. Nell'aprile 2015 i lavori, finanziati interamente dalla Regione Toscana, erano stati affidati dall'ente locale competente all'impresa dopo regolare gara di appalto e consegnati nell'agosto dello stesso anno (l'importo dei lavori era di poco superiore ai 500 mila euro). Secondo le indagini, l'impresa (dopo sotto sequestro), con sede legale in provincia di Cosenza, non presentando sufficienti elementi di rischio rispetto ad un condizionamento mafioso, era pienamente riuscita a superare il filtro antimafia. Secondo le ipotesi degli inquirenti, però, avrebbe firmato un “finto contratto di joint venture”<sup>60</sup> con un'impresa slovena, a sua volta sotto controllo criminale e parte integrante di un sistema di riciclaggio e frode fiscale che verrà poi scoperto dalle due indagini madre. L'azienda straniera formalmente emetteva fatture false collegate alla compravendita di metalli. Nella realtà, secondo gli inquirenti, il contratto celava “un finanziamento con interessi pari al 60,83% annuo”<sup>61</sup>, tasso qualificato come usuraio, che avrebbe garantito ai proprietari dell'impresa affidataria “di diritto” della liquidità di cui avevano bisogno, mentre ai soggetti criminali un controllo nella gestione dell'appalto attraverso il finanziamento occulto. A provarlo, secondo le ipotesi investigative, il coinvolgimento nei lavori di altri imprenditori calabresi destinatari, a loro volta, di interdittive antimafia. Il Comune ha concluso la risoluzione del contratto e avviato una nuova procedura di affidamento per il completamento dei lavori<sup>62</sup>.

<b>Caso</b>	<b>Stazione appaltante (prov.)</b>	<b>Settore economico</b>	<b>Origine Impresa (prov.)</b>	<b>Matrice criminale</b>
EP10	Firenze	Costruzioni	Firenze, Arezzo	Casalesi

La concorrenza sleale, come evidenziato nelle sezioni precedenti, diventa “metodo” quando basata sulla sistematica e continuativa violazione da parte di un'impresa della normativa fiscale, previdenziale e retributiva vigente. Il fatto che tra gli amministratori di queste imprese vi sia un

<sup>60</sup> Repubblica Firenze, *Così l'appalto per la frana finì in mano alla 'ndrangheta*, 21 febbraio 2018, p. VIII

<sup>61</sup> *Ibidem*

<sup>62</sup> *Ibidem*

soggetto già condannato (seppur in via non definitiva) per associazione di stampo camorristico da solo non comporta delle strategie aziendali basate, anche soltanto implicitamente, su forme di intimidazione e violenza. In assenza di altri operatori che concorrono nell' 'illegalità' e di un mercato che premia la corsa al ribasso dei costi – soprattutto se ad essere tagliati sono quelli relativi alla manodopera – l'opzione 'non violenta', anche se illegale, preferita da queste imprese è una soluzione di successo perché garantisce commesse, profitti e, cosa più importante, l'occultamento delle proprie condotte illecite.

Questo scenario ha trovato una sua puntuale realizzazione in uno dei casi più emblematici di accesso criminale nel mercato dei contratti pubblici (e nel settore privato) in Toscana. Il caso EP10 guadagnò le prime pagine dei principali quotidiani nazionali anche perché ad esser coinvolti furono i lavori connessi all'ammodernamento del più noto museo nazionale: gli Uffizi<sup>63</sup>. Due imprese, infatti, stavano realizzando, in sub-appalto, dei lavori nel cantiere fiorentino, quando la Guardia di Finanza arrestò in un'operazione su larga scala gli amministratori nominali e di fatto di queste e di altre società. Le accuse erano di associazione per delinquere finalizzata alla commissione di reati tributari con l'aggravante, per due delle persone a processo<sup>64</sup>, di aver favorito un'organizzazione di stampo mafioso, nello specifico il clan Di Puerto del casertano. Secondo l'impianto accusatorio, infatti, parte dei profitti delle attività economiche sarebbero stati dirottati ad alcuni presunti affiliati al clan casertano con importanti ramificazioni in Emilia (province di Modena e Bologna), riconosciute in sede di giudizio soltanto negli anni successivi in un provvedimento coordinato dalla DDA bolognese. Nonostante la mancata conferma nelle diversi sedi di giudizio dell'aggravante mafiosa<sup>65</sup> – ulteriore prova della difficile applicazione di questa fattispecie proprio in quei territori dove maggiore sarebbe il suo impatto sia in termini repressivi che preventivi – il procedimento ha svelato un oleato sistema di frode tributaria ad opere di società/cartiere. Le società coinvolte avevano tutte sede legale in Toscana, in Valdarno, dove risiedevano anche i principali amministratori, e operavano nel mercato da più di un decennio, da quando uno dei principali promotori del sistema criminale di imprese<sup>66</sup>, si era trasferito in

---

<sup>63</sup> La Repubblica, *Agli Uffizi due ditte legate ai Casalesi*, 16 gennaio 2014.

<sup>64</sup> Nella richiesta di misura cautelare l'aggravante era stata contestata dal pubblico ministero (e riconosciuta dal giudice) nei confronti di tutti gli imputati. Nel capo di imputazione formulato nella richiesta di rinvio a giudizio l'aggravante è stata invece contestata a soli due soggetti: il dominus del sistema di frode tributaria, e ad un secondo soggetto con specifico riferimento ai versamenti effettuati al "gruppo familiare Di Puerto di San Cipriano D'Aversa". Tribunale di Firenze, G.i.p., Sent. n. 638/20015, proc. n. 12464/2011 RG NR mod. 21, n. 3957/15 (stralciato dal n. 6566/12 RG GIP); Corte di Appello di Firenze, III sez. pen., 12 dicembre 2017, n. 5363 Reg. Sent.

<sup>65</sup> *Ibidem*

<sup>66</sup> Per il soggetto, condannato in prima grado nel 2004 per associazione di stampo mafioso dal Tribunale di Santa Maria Capua Vetere, e, secondo l'impianto accusatorio, *dominus* del sistema criminale, il procedimento penale si esaurirà con "per incapacità irreversibile dell'imputato ai sensi dell'art. 72 bis c.p.p. (Tribunale di Arezzo, Sentenza, N. 198/2015, del 05.02.2019, proc. N. 12464/ 11 R.G. Notizie di reato - DDA FIRENZE, N. 1718/15 R.G. Tribunale Arezzo). Per via di questa decisione, anche i sequestri legali al procedimento penale non verranno confermati in sede di giudizio.

provincia di Arezzo (Terranuova Bracciolini) per via della guerra di camorra tra clans appartenenti all'area della Nuova Camorra Organizzata, di cui il soggetto in questione sarebbe stato sostenitore (in particolare il gruppo Musto di Villa Literno), e i clan del casertano guidati dal gruppo Bidognetti<sup>67</sup>. Visti i suoi trascorsi, questi avrebbe ricercato la collaborazione di altri soggetti originari del casertano e residenti in Valdarno (amministratori di diritto delle due società, di fatto gestite dal primo soggetto) per promuovere alcune attività imprenditoriali e creare il vasto sistema di frode tributaria e previdenziale che vedeva al centro due imprese edili, che operavano anche nel mercato dei contratti pubblici, e attorno alle quali gravitavano otto società "cartiere" – amministrate da altrettanti prestanome e da un altro soggetto per quale l'accusa ipotizzava l'aggravante mafiosa per alcuni pagamenti a favore di un presunto affiliato al gruppo Di Puerto, non riconosciuta in sede di giudizio<sup>68</sup>. Secondo i giudici, le otto società erano "prive di struttura aziendale autonoma", ed attive solo per "l'emissione di fatture apparentemente consistite in somministrazione di mano d'opera, ma in realtà per operazioni inesistenti (e corrispondente utilizzo delle stesse)"<sup>69</sup>. In questo modo, le due società edilizie "utilizzavano le fatture per operazioni inesistenti al fine di abbattere ricavi tassabili, mediante deduzione di costi fittizi"; le società/cartiere, invece, "essendo evasori totali, omettevano di versare imposte all'Erario e in tal modo lucravano il guadagno che, per la emissione di ciascuna fattura, veniva retribuita loro", senza distinzione per modalità di pagamento delle fatture fittizie<sup>70</sup>. Per dare un esempio delle transazioni fittizie, fu accertato come una delle società/cartiere "per aver (asseritamente) prestato 2 giorni di lavoro di 5 suoi dipendenti/operai emise fattura al *OMISSIS* per la somma stratosferica di Euro 108.690,00 (così in pratica sostenendo - nel documento fiscale consegnato al *OMISSIS* - di aver ricevuto una somma di oltre 10.000 euro/die per ogni lavoratore prestato"<sup>71</sup>. I fondi

---

<sup>67</sup> Secondo quanto riconosciuto in sede di giudizio, in base alle evidenze investigative raccolte, il soggetto col trasferimento in Toscana avrebbe interrotto i suoi contatti e legami con i clans del casertano, tanto da portare la stessa Procura a richiedere il decadere dell'ipotesi dell'aggravante mafiosa. *Ibidem*

<sup>68</sup> *Ibidem*

<sup>69</sup> *Ibidem*

<sup>70</sup> Come riconosciuto dai giudici, "gli accertamenti bancari sui conti correnti delle società in esame hanno poi chiuso il cerchio. Infatti, i finanziari hanno accertato come a fronte della ricezione di una fattura (falsa), le due società utilizzatrici annotavano nella contabilità della propria società pagamenti di essa per cassa (e quindi in contanti), nei conti correnti della società/ cartiera non risultavano poi mai corrispondenti versamenti in denaro, nonostante fossero di importi rilevanti, per cui si può ragionevolmente reputare che i pagamenti per contanti fossero pagamenti fittizi. Laddove le due società utilizzatrici annotavano pagamenti tracciabili (assegni, bonifici, etc.), nel conto corrente della società/ cartiera risultavano i corrispondenti accrediti di denaro, ma risultavano altresì quasi contestuali prelevamenti per contanti di somme di importo poco inferiore, per cui in tal caso si può ragionevolmente concludere che le somme pagate erano prelevate e restituite al pagante, dopo aver detratto una quota/parte dall'importo fatturato costituente verosimilmente compenso per tale ausilio" *Ibidem*.

<sup>71</sup> Come riconosciuto dai giudici, "gli accertamenti bancari sui conti correnti delle società in esame hanno poi chiuso il cerchio. Infatti, i finanziari hanno accertato come a fronte della ricezione di una fattura (falsa), le due società utilizzatrici annotavano nella contabilità della propria società pagamenti di essa per cassa (e quindi in contanti), nei conti correnti della società/ cartiera non risultavano poi mai corrispondenti versamenti in denaro, nonostante fossero di importi rilevanti, per cui si può ragionevolmente reputare che i pagamenti per contanti fossero pagamenti fittizi. Laddove le due società utilizzatrici annotavano pagamenti tracciabili (assegni, bonifici, etc.), nel conto corrente della società/ cartiera risultavano i corrispondenti accrediti di denaro, ma risultavano altresì quasi contestuali prelevamenti per contanti di somme di importo poco inferiore, per cui in tal

occulti così costituiti, oltre a divenire profitto per gli amministratori coinvolti, venivano reimpiegati nella creazione di “una provvista per retribuire (in parte) a nero - fuori busta/paga - i dipendenti”<sup>72</sup>. Il valore del sistema di frode tributaria ammontava a diversi milioni di euro, garantendo alle due società operanti nel settore edile ampi margini concorrenziali rispetto ai prezzi di mercato, e un facile accesso criminale anche nel settore degli appalti pubblici. Secondo le informazioni emerse dalle indagini, infatti, le ditte avrebbero lavorato anche all’ ObiHall e in importanti strutture ricettive del centro storico fiorentino, dell’Abetone, del Chianti e del Valdarno, oltre che in importanti ristrutturazioni di ville per singoli privati<sup>73</sup>. Il loro coinvolgimento in una commessa pubblica, anche se come sub-appaltatori (valore di circa 150 mila euro), ha probabilmente attivato una catena di accertamenti che probabilmente non sarebbero stati promossi se le imprese avessero continuato ad operare nel solo settore privato. Restano alcune criticità che dal caso chiaramente emergono. L’assenza per molti anni in regione di un efficace sistema di monitoraggio che sorvegliasse le attività ed iniziative economiche gestite – di diritto o di fatto – da soggetti trasferiti nella regione con un significativo profilo criminale e provenienti da territori ad elevata penetrazione mafiosa. Nello specifico, da contesti criminali noti per le spiccate capacità di imprenditorialità mafiosa e specializzazione economica nel settore delle costruzioni, come nel caso dei gruppi c.d. *casalesi*. A questo ritardo nell’azione di contrasto, si aggiunge la preoccupante propensione del mercato – sia quello privato che quello pubblico per il periodo in esame – a premiare le offerte al massimo ribasso dei costi, anche nel caso in cui queste risultino essere evidentemente incongrue rispetto al valore dei lavori richiesti e ai costi desumibili dal rispetto della normativa vigente in ambito tributario, previdenziale, ambientale, etc. Rispetto all’applicazione degli strumenti di sanzione penale, il caso in esame mostra le evidenti problematiche derivanti da una mancata messa a sistema delle conoscenze investigative che emergano da procedimenti penali riguardanti soggetti che, pur orbitando nello stesso perimetro criminale, operano in contesti territoriali differenti. Nel rito abbreviato, che ha giudicato uno dei due soggetti per i quali era contestata l’aggravante mafiosa per alcuni pagamenti con beneficiario un soggetto vicino al gruppo casalese dei Di Puerto (reggente Schiavone) operante nel modenese, secondo il giudice “il quadro indiziario raccolto, pur di una concreta consistenza, non [era] tale da poter affermare la sussistenza dell’aggravante come contestata che deve essere esclusa: il mero versamento di somme di denaro a persona contigua o inserita in ambienti associativi di stampo mafioso non è sufficiente a dimostrare che i reati di cui all’art 8 d. lvo 74/2000 siano stati commessi (anche) per agevolare la associazione per

---

caso si può ragionevolmente concludere che le somme pagate erano prelevate e restituite al pagante, dopo aver detratto una quota/parte dall’importo fatturato costituente verosimilmente compenso per tale ausilio” *Ibidem*.

<sup>72</sup> Secondo le risultanze investigative, le retribuzioni a nero venivano quantificate nella misura compresa tra il 35% e il 60% dell’effettiva paga di fatto corrisposta ai dipendenti, e su tale quota venivano ipotizzate violazioni previdenziali per il mancato versamento delle ritenute previdenziali e assistenziali effettuate sulle quote di retribuzione non contabilizzate.

<sup>73</sup> La Repubblica, *Agli Uffici due ditte legate ai Casalesi*, 16 gennaio 2014.

delinquere indicata”<sup>74</sup>. Il pagamento fu giustificato dall'imputato come prestito poi restituito al conoscente residente nel modenese. Questa tesi, che non viene esplicitamente contraddetta in fase di giudizio, e in qualche modo viene confermata dal mancato riconoscimento da parte del giudice del profilo criminale del beneficiario del pagamento, appare in contrasto con quanto riconosciuto, invece, in un altro procedimento definito in primo grado lo stesso anno presso il Tribunale di Napoli, confermato dalla Suprema Corte<sup>75</sup>, nel quale lo stesso beneficiario veniva condannato per riciclaggio con l'aggravante mafiosa, in quanto referente nel modenese per gli investimenti criminali del gruppo Schiavone, e contiguo al gruppo reggente dei Di Puerto. Ne conseguono due elementi che avrebbero meritato una valutazione più approfondita se messi a sistema sia in fase requirente che giudicante: un profilo criminale non secondario, ma dall'elevato valore fiduciario, del beneficiario del supposto prestito; l'inverosimile esigenza del soggetto di attingere a prestiti da terzi, considerati i capitali illeciti di cui verosimilmente disponeva.

### *Grandi opere e rischio accesso criminale*

Le grandi opere realizzate o in corso di realizzazione sul territorio regionale toscano hanno presentato e presentano, per loro stessa natura e complessità, **un elevato rischio di accesso criminale da parte di imprese direttamente o indirettamente riconducibili alle organizzazioni mafiose**. Dagli episodi raccolti, il principale canale di accesso riguarda i subcontratti e forniture di servizi, con una particolare vulnerabilità dimostrata da quelle attività economiche e lavori che garantiscono degli elevati margini di profitto se realizzati eludendo o violando gli obblighi previsti dalla normativa vigente in ambito ambientale, rifiuti e governo del territorio. Un esempio è rappresentato dalle attività di gestione, trasporto e smaltimento dei rifiuti e di bonifica ambientale<sup>76</sup>, la cui realizzazione, nel caso specifico dei cantieri toscani finalizzati alla realizzazione di grandi opere infrastrutturali, è sfociata in passato nell'emissione di ordinanze cautelari anche, appunto, per delitti ambientali connessi alla gestione delle terre di scavo o dei fanghi derivanti dalle perforazioni (DNA 2015: 664)<sup>77</sup>. Durante il periodo considerato nel presente studio, i lavori per il passante ferroviario Alta Velocità di Firenze sono senza dubbio tra le opere più rilevanti sia per valore economico che per la complessità. Per un maggiore approfondimento su questi casi si rimanda ai due precedenti Rapporti pubblicati su questi

---

<sup>74</sup> Tribunale di Firenze, G.i.p., Sent. n. 638/20015, proc. n. 12464/2011 RGNR mod. 21, n. 3957/15 (stralciato dal n. 6566/12 RG GIP); Corte di Appello di Firenze, III sez. pen., 12 dicembre 2017, n. 5363 Reg. Sent.

<sup>75</sup> Corte di Cassazione, Penale, Sent. Sez. 2 Num. 54410, 2018.

<sup>76</sup> Nel marzo del 2016 sono state eseguite perquisizioni e sequestro preventivo di azienda in relazione al reato di cui agli artt. 110 C.p., 260 D.lvo n. 152/06 (proc. n. 3548/13-21 del Tribunale di Firenze), perché gli indagati, secondo le ipotesi avanzate ai tempi dagli inquirenti, avrebbero “con più operazioni ed attraverso l'allestimento di mezzi ed attività continuative organizzate” ceduto, ricevuto, trasportato e comunque gestito “abusivamente ingenti quantitativi di rifiuti speciali pericolosi e non pericolosi” (DNA 2016: 522).

<sup>77</sup> Tribunale di Firenze, procedimento penale N. 25186/2010,

temi, mentre per l'ambito di interesse del presente studio vengono sotto descritti due episodi di (ipotizzato) accesso criminale.

<b>Caso</b>	<b>Stazione appaltante (prov.)</b>	<b>Settore economico</b>	<b>Origine Impresa (prov.)</b>	<b>Matrice criminale</b>
EP08	Firenze	Costruzioni	Rovigo	Casalesi

Il primo caso EP08 ha riguardato un'impresa specializzata nelle perforazioni con sede in Veneto, coinvolta in sub-appalto nei lavori e risultata destinataria di un'interdittiva antimafia da parte della Prefettura di Rovigo per presunte cointeressenze con un pregiudicato, ritenuto vicino al clan dei c.d. *casalesi*<sup>78</sup>. Il provvedimento era scaturito dalla conversione automatica di una precedente informativa c.d. "atipica" del 19 novembre 2012, nonché di due precedenti informative atipiche del 28 gennaio 2013 emesse sempre dalla Prefettura di Rovigo su richiesta di informazioni. Molteplici Tribunali amministrativi regionali annulleranno gli atti impugnati dall'impresa ricorrente, insieme alla stessa informazione antimafia interdittiva emessa dalla Prefettura<sup>79</sup>.

<b>Caso</b>	<b>Stazione appaltante (prov.)</b>	<b>Settore economico</b>	<b>Origine Impresa (prov.)</b>	<b>Matrice criminale</b>
EP17	Firenze	Costruzioni	Caserta	Casalesi
EP32	Firenze	Costruzioni	Grosseto	Autoctona

Questi due casi, invece, si riferiscono alle attività di raccolta, trasporto e smaltimento in discarica degli scarti e rifiuti prodotti dai lavori di realizzazione del nodo di Firenze della linea ferroviaria ad alta velocità. Per un'analisi puntuale si rimanda al punto 3.1.8 dove si fa specifico riferimento ai casi di accesso criminale nel settore dei rifiuti.

#### *Pendolarismo criminale "di ritorno" e contagio: l'impresa mafiosa a km0*

Come già anticipato sopra, quasi il 40% delle imprese coinvolte negli episodi di presunto accesso criminale esaminati in questo studio aveva base in Toscana. Con sempre maggior frequenza la

<sup>78</sup> TAR Toscana, Sentenza n. 01722/2013 REG.PROV.COLL., ricorso n. 00805/2013 REG.RIC.

<sup>79</sup> *Ibidem*

criminalità organizzata sposta la sede legale delle imprese nel Centro e Nord Italia, senza recidere con questo i legami, anche economici, con i loro territori di origine. La scelta di una sede in altre regioni garantisce maggiori opportunità di mimetizzazione, oltre che di riciclaggio e reimpiego dei capitali illeciti generati attraverso l'aggiudicazione delle commesse pubbliche non solo nei nuovi territori di insediamento economico, come si tendeva a pensare nel passato, ma anche, "di ritorno", negli stessi territori d'origine. Rispetto a quest'ultimo scenario, si tratterebbe sempre di un fenomeno di "pendolarismo criminale", ma questa volta a flusso contrario e inverso, perché di ritorno nei territori di origine. In riferimento sempre ad aziende con base stabile e radicata in Toscana, si può osservare anche un secondo meccanismo, questa volta di "contagio". Ciò avverrebbe quando questi operatori, espandendo i propri interessi economici anche agli appalti di altre regioni, magari a forte presenza storica delle mafie, iniziano a sviluppare pregiudizi antimafia intrattenendo e sviluppando legami economici con imprese sotto un diretto / indiretto condizionamento mafioso (cfr. i casi di seguito). A queste due forme atipiche di pendolarismo in uscita dalla Toscana, si aggiunge una modalità più classica di insediamento economico autoctono nei nuovi territori di espansione. Come ricordato nei diversi rapporti e nel presente studio, non emergono tentativi di acquisizione di segmenti del mercato da parte di imprese mafiose nel mercato locale ma, nonostante ciò, non sono mancati casi di aziende mafiose *made in* Toscana affidatarie di lavori pubblici. Come riconosciuto dalle diverse indagini trattate (si veda sotto), questi esempi sono spesso il prodotto del protagonismo di singoli soggetti, "mente economica" di gruppi criminali, che mantengono la loro base operativa criminale nei territori di origine. Almeno nel caso toscano, quindi, le imprese autoctone che operano in Toscana, secondo le evidenze finora raccolte, non contano su un insediamento criminale a livello locale, ma mirano al raggiungimento di obiettivi criminali limitati. Di seguito la descrizione di altri episodi utili a comprendere quanto sopra descritto.

<b>Caso</b>	<b>Stazione appaltante (prov.)</b>	<b>Settore economico</b>	<b>Origine Impresa (prov.)</b>	<b>Matrice criminale</b>
EP09	Livorno	Servizi di sicurezza privata	Livorno	'ndrangheta
EP16	Livorno	Servizi di sicurezza privata	Livorno	'ndrangheta

Un radicamento stabile e continuativo nel territorio era stato raggiunto, per esempio, da due gruppi aziendali con sede nella provincia di Livorno, specializzati nei servizi di protezione privata con commesse anche con società ed istituzioni pubbliche (cfr. casi EP09 e EP16)<sup>80</sup>. Le società erano intestate a due prestanome riconducibili, secondo gli investigatori, ad un noto imprenditore campano,

<sup>80</sup> Tirreno Livorno, *Sequestrate due società di vigilanza: arrestati i prestanomi*, 17 dicembre 2013.

ex consigliere comunale, ritenuto contiguo al clan Belforte, clan storico del casertano. Lo stesso è stato condannato in via definitiva per l'omicidio di un uomo, che aveva richiesto il pagamento del pizzo per le sue attività economiche. L'utilizzo dei prestanome era necessaria non solo per eludere le disposizioni di legge in materia di misure di prevenzione patrimoniale, ovvero al fine di agevolare la commissione del delitto di cui all'art 648 bis c.p.p., ma con l'interesse anche di ottenere l'acquisizione di appalti e servizi pubblici (DNA 2014: 517). Il numero finale di aziende sotto sequestro fu di tre, la principale di queste, con sede a Rosignano Marittimo (LI), contava diversi dipendenti e commesse. Dopo il sequestro da parte dell'autorità giudiziaria<sup>81</sup>, la nomina di un nuovo amministratore e il successivo trasferimento della sede a Livorno con l'iscrizione nella *White List* della Prefettura non furono sufficienti a salvare l'azienda dal suo fallimento e dalla successiva liquidazione con ricadute gravi sotto il profilo lavorativo.

<b>Caso</b>	<b>Stazione appaltante (prov.)</b>	<b>Settore economico</b>	<b>Origine Impresa (prov.)</b>	<b>Matrice criminale</b>
EP18	Lucca	Rifiuti	Lucca	Autoctona
EP13	Lucca	Costruzioni e manutenzione portuali	Lucca	Autoctona

Negli episodi EP18 e EP13, la componente autoctona era più significativa, trattandosi di un operatore economico di origine toscane e fortemente radicato nel tessuto economico locale. Si sottolinea subito che i pregiudizi antimafia avanzati dalla Prefettura di Lucca, che emise le interdittive (le imprese coinvolte hanno sede in Versilia), non furono infine riconosciuti come legittimi dal TAR che annullò i provvedimenti ostativi contro l'operatore economico<sup>82</sup>. In ogni caso, sia per i settori coinvolti che per il radicamento economico dell'operatore, questi episodi meritano una breve descrizione per comprendere anche le criticità che questo strumento di prevenzione può presentare. Il caso EP18 si riferisce appunto ad un'impresa con sede in provincia di Lucca e affidataria dei servizi di raccolta e trattamento dei rifiuti nella provincia<sup>83</sup>. L'informazione antimafia interdittiva emessa dal Prefetto si incentrava sulla figura dell'allora "socio forte", con riferimento al suo "coinvolgimento in

<sup>81</sup> Tribunale di Firenze, procedimento penale N. 11339/2014.

<sup>82</sup> TAR Toscana, Sentenza n. 01019/2015 REG.PROV.COLL, ricorsi n.86/2014 REG.RIC., n. 01821/2014 REG.RIC. n. 01967/2014 REG.RIC

<sup>83</sup> A questo provvedimento si ricollega un altro caso riguardante una seconda impresa, sempre sotto il controllo del medesimo soggetto, ma attiva nel settore edilizio e lavori portuali. Entrambi i provvedimenti interdittivi non supereranno il giudizio di legittimità del giudice amministrativo e verranno annullati. *Ibidem*

procedimenti penali per reati particolarmente significativi... e ai collegamenti, relativi alle cointeressenze economiche e alla sfera degli affari - direttamente o tramite altre società -, con soggetti e imprese ritenuti riconducibili alla criminalità organizzata”<sup>84</sup>, da cui, secondo le motivazioni dell’interdittiva si ipotizzava un’ “immanente situazione di condizionamento tale da esporre la società ricorrente al rischio di condizionamenti provenienti dalla criminalità organizzata e da indurre i rappresentanti delle Forze di polizia a non escludere il pericolo di permeabilità a possibili tentativi di infiltrazione mafiosa nella gestione della società”<sup>85</sup>. Ad un esame attento delle motivazioni e alla luce degli esiti dei procedimenti penali a cui l’interdittiva faceva riferimento, il giudice amministrativo toscano, come anticipato sopra, ha poi annullato il provvedimento prefettizio, permettendo all’operatore economico il pieno e legittimo inserimento delle proprie società nel mercato dei contratti pubblici<sup>86</sup>.

<b>Caso</b>	<b>Stazione appaltante (prov.)</b>	<b>Settore economico</b>	<b>Origine Impresa (prov.)</b>	<b>Matrice criminale</b>
EP31&32	Napoli	Costruzioni	Lucca, Grosseto	Casalesi

Un caso emblematico di pendolarismo criminale ‘di ritorno’ è rappresentato dall’operazione dello scorso anno denominata “Ghost Tender”, relativa ad imprenditori ritenuti contigui al clan dei casalesi e relativi prestanome, nonché di un funzionario pubblico corrotto, dirigente dell’ASL 3 di Napoli sud, con sede a Torre Annunziata (NA)<sup>87</sup>. Le indagini sono state coordinate dalla DDA fiorentina e hanno le attività di un gruppo criminale, basato in provincia di Lucca, che ruotava intorno a tre imprenditori edili. Questi imprenditori avrebbero utilizzato, secondo le ipotesi degli inquirenti, le società con sede in Toscana e Campania, molte delle quali “apri e chiudi” ed intestate a prestanome, per aggiudicarsi oltre 50 commesse della ASL 3 di Napoli Sud attraverso turbative d’asta attuate con “accordi di cartello”<sup>88</sup>. Gli affidamenti erano svolti come lavori di somma urgenza e “cottimi fiduciari”, banditi per importi al di sotto di valori soglia oltre i quali sarebbe stato necessario imbastire formale gara di appalto. In questo modo, l’invito a partecipare veniva sistematicamente effettuato ad imprese, riconducibili al sodalizio, le quali, a turno, risultavano aggiudicatarie dei lavori<sup>89</sup>. Questi ultimi, pur risultando falsamente attestati come avvenuti, di fatto in gran parte non venivano eseguiti. Nodo

<sup>84</sup> *Ibidem*

<sup>85</sup> *Ibidem*

<sup>86</sup> *Ibidem*

<sup>87</sup> Tribunale di Firenze, p.p. 11665/15 RGNR e 5610/2016 RG GIP; Guardia di Finanza, Comando Provinciale Lucca, *Operazione Ghost Tender - Appalti, corruzione e riciclaggio*, comunicato stampa, Lucca, 26 marzo 201

<sup>88</sup> *Ibidem*

<sup>89</sup> *Ibidem*

centrale in questa rete criminale era rappresentato dal dirigente responsabile della ASL, il quale, secondo le ipotesi, avrebbe consentito al sodalizio di conseguire il pagamento pur in assenza della stessa esecuzione dei lavori, in cambio di favori e vantaggi economici di varia natura. Il gruppo criminale riusciva così, negli ultimi anni, ad incamerare illecitamente appalti per oltre 6 milioni di euro<sup>90</sup>, che venivano riciclati nello svolgimento di attività immobiliari in territorio toscano. Gli investimenti immobiliari, che prevedevano l'acquisto, la ristrutturazione e la costruzione di nuovi edifici, erano concentrati nelle province di Lucca e Grosseto. Quando era richiesta una liquidità immediata, sarebbero stati effettuati pagamenti di forniture fittizie ad una società con sede legale a Roma, ma operativa a Casaluce (CE). Ad alcuni dei soggetti è stata contestata l'aggravante di aver agevolato la cosca mafiosa dei casalesi, nella fazione di Michele Zagaria, storicamente radicata nel casertano, ma particolarmente attiva anche in territorio toscano (DIA 2018). Di particolare interesse, perché in continuità con gli altri casi emersi nel corso del 2018 e negli anni precedenti, è il ruolo svolto da un professionista, consulente del lavoro, con sedi a Salerno e a Follonica (GR), il quale avrebbe fornito alle imprese coinvolte servizi contabili e amministrativi, assicurando, secondo le ipotesi degli inquirenti, un'apparente regolarità delle attività imprenditoriali e della contabilità degli appalti. Sotto il profilo della fenomenologia criminale, questa dinamica atipica di "pendolarismo criminale di ritorno" potrebbe permettere una migliore elusione dei filtri posti dal sistema di certificazione antimafia – considerate le minori conoscenze ambientali che le Prefetture toscane, competenti territorialmente, possono avere su queste imprese con sede legale nei propri territori – e, in generale, un maggiore occultamento delle proprie attività.

<b>Caso</b>	<b>Stazione appaltante (prov.)</b>	<b>Settore economico</b>	<b>Origine Impresa (prov.)</b>	<b>Matrice criminale</b>
EP26	Cosenza	Costruzioni/cave	Pisa	'ndrangheta

Una società in provincia di Pisa è stata destinataria di un provvedimento interdittivo antimafia, emesso dalla prefettura di Pisa a seguito di ordinanza del tribunale di Reggio Calabria, che ha disposto il sequestro preventivo della cava in gestione, ai sensi degli articoli 321 del codice di procedura penale e l'art. 416 bis del codice penale (operazione "Cumbertazione", cfr. caso ECO\_2 del Secondo Rapporto)<sup>91</sup>. Nello specifico, la società<sup>92</sup>, con un radicamento storico nel tessuto economico locale della provincia, sarebbe stata ritenuta facente parte di un "sistema illecito finalizzato alla turbativa delle gare pubbliche con lo scopo di eliminare la libera concorrenza ed aumentare la possibilità di aggiudicazione delle stesse", creando un cartello di imprese coordinato da elementi di spicco della

<sup>90</sup> *Ibidem*

<sup>91</sup> Procura della Repubblica presso il Tribunale di Catanzaro, p.p. 1707/2013 RGNR DDA 7

<sup>92</sup> Tirreno Pontedera, *La OMISSIS nei guai per una gara d'appalto*, 21 gennaio 2017

criminalità calabrese<sup>93</sup>. In data 19 maggio 2017 il prefetto di Pisa, a seguito della nomina dell'amministratore giudiziario, effettuata dal sostituto procuratore della Repubblica presso il tribunale di Reggio Calabria, ha provveduto alla revoca del provvedimento interdittivo.

*Consorti e raggruppamenti di imprese: unire le imprese nella mafia*

Gli episodi di accesso criminale in Toscana confermano quale principale forma di mimetismo criminale **l'uso strumentale del consorzio e dei raggruppamenti non stabili di imprese (ATI)** per accedere al mercato degli appalti. Questa strategia, oltre a garantire maggior occultamento della matrice criminale, garantisce: (a) un accesso facilitato al di fuori dei tradizionali confini geografici di proiezione dei gruppi criminali, oltre che a commesse di valore economico più elevato, (b) maggiori opportunità di interazione e creazione di legami di reciprocità con aziende sane del sistema, interessate ad accedere a nuovi mercati dei contratti pubblici, anche spinti dalla contrazione della spesa pubblica nei territori in cui tradizionalmente operano. Gli episodi raccolti corroborano alcune valutazioni espresse dalle principali istituzioni antimafia nazionali. Come evidenziato dalla DNA, per esempio, in uno dei suoi ultimi rapporti, "i sodalizi hanno dimostrato, rispetto al passato, una maggiore propensione al mascheramento, grazie ad artifici societari, intestazioni fittizie e delocalizzazione del controllo aziendale" (DNA 2016: 641).. In riferimento specifico alla contrattazione pubblica, viene evidenziato dall'autorità giudiziaria il sempre più frequente "uso strumentale, per finalità di dubbia liceità, del 'consorzio' quale modello societario privilegiato d'ingerenza affaristico-criminale", o, ancora, "atipico utilizzo (nel corso delle attività consequenziali ad un accesso) del cd. sistema delle cauzioni per l'espletamento di gare pubbliche e per l'esecuzione degli appalti" (DNA 2016: 642). Il fenomeno della partecipazione in ATI con respiro nazionale contribuisce a spiegare anche il meccanismo di pendolarismo criminale in uscita presentato prima, dal momento che alcune imprese toscane, con radicamento autoctono e di lunga durata, sono incappate nei filtri antimafia una volta risultate affidatarie di contratti pubblici in altre regioni di Italia (Lombardia, Emilia-Romagna, Calabria, per citare alcuni casi). In alcuni di questi casi classificati in questa ricerca, i pregiudizi antimafia nei confronti delle imprese toscane derivavano dal comportamento di altre società con le quali quelle toscane erano in rapporti stabili, perché, per esempio, mandanti di un medesimo ATI. A seconda della stabilità e della natura dei rapporti di collaborazione con le imprese gravate da pregiudizi antimafia, in alcuni casi, le imprese autoctone toscane sono riuscite a recidere i collegamenti, mettendo in essere delle contromisure risultate sufficienti a motivare un annullamento, o da parte prefettizia o, più spesso, da parte del TAR, dei provvedimenti interdittivi.

---

<sup>93</sup> *Ibidem*

<b>Caso</b>	<b>Stazione appaltante (prov.)</b>	<b>Settore economico</b>	<b>Origine Impresa (prov.)</b>	<b>Matrice criminale</b>
EP4	Toscana, Sicilia, Calabria	Costruzioni / Manutenzione verde pubblico	Firenze, Palermo	Cosa Nostra

L'uso strumentale dei raggruppamenti non stabili di imprese si è rivelato spesso tipico dei gruppi criminali con un'elevata proiezione nel mercato dei contratti pubblici e con una consolidata esperienza nella creazione e regolazione di cartelli illegali di imprese finalizzati alla turbativa d'asta e reati contro la pubblica amministrazione. Non è dunque un caso, che proprio un episodio di accesso criminale tramite ATI abbia visto coinvolte in Toscana imprese riconducibili all'orbita criminale di Cosa nostra – sia direttamente che indirettamente (quando 'clienti' della protezione mafiosa). Si trattò, anche in questo caso, in base alle informazioni raccolte, di un caso di pendolarismo criminale in uscita, perché il sistema di imprese, scoperto nel 2008 dalla DDA di Palermo in collaborazione con quella di Firenze, pur avendo sede legale nel capoluogo regionale toscano (una delle tre mandati aveva sede in un comune della provincia di Firenze), operava principalmente nel mercato degli appalti siciliano<sup>94</sup>. Le imprese coinvolte, oltre ad occultare, in alcuni casi, la proprietà di fatto in mano a soggetti riconducibili all'organizzazione, a loro volta partecipavano a consorzi stabili di imprese con respiro nazionale, rendendo meno visibile la propria presenza e sfruttando così le maggiori opportunità di accesso ad altri mercati dei contratti pubblici locali. La costola palermitana delle indagini e del successivo giudizio, riuscirà ad accertare come il ruolo di regolazione dei cartelli di imprese da parte di Cosa nostra palermitana era tale da garantirsi un accesso a monte del ciclo dell'appalto, in quanto l'organizzazione era capace di imporre ad alcuni accreditati studi professionali di consegnare l'elenco dei lavori più importanti in corso di progettazione, in modo da effettuare una cernita preliminare di quelli da riservare alle imprese protette e proprie<sup>95</sup>. La Prefettura di Firenze ad un anno dall'ordinanza del Tribunale di Palermo contro alcuni operatori economici con interessi anche in Toscana, emise un'interdittiva con destinatario un consorzio stabile di imprese, tra i cui mandatarvi erano ditte coinvolte nel procedimento penale promosso a Palermo. Le tre società sotto accusa svolgevano attività edili e nel settore della manutenzione del verde pubblico<sup>96</sup>. Uno dei soggetti inquisiti, secondo le motivazioni espresse dal Prefetto alla luce delle risultanze dell'ordinanza, avrebbe svolto lo specifico "ruolo di cerniera"<sup>97</sup> tra Cosa Nostra e il consorzio di imprese, del quale, di fatto, secondo quanto

<sup>94</sup> TAR Toscana, Sentenza n. 00347/2012 REG.PROV.COLL., ricorso n. 01366/2011 REG.RIC..

<sup>95</sup> *Ibidem*

<sup>96</sup> *Ibidem*

<sup>97</sup> *Ibidem*

ipotizzato, avrebbe assunto il controllo seppur proprietario di diritto soltanto alcune consociate.

<b>Caso</b>	<b>Stazione appaltante (prov.)</b>	<b>Settore economico</b>	<b>Origine Impresa (prov.)</b>	<b>Matrice criminale</b>
EP2	Firenze	Costruzioni	Napoli	Camorra

In un altro episodio di accesso criminale (EP2), che coinvolse sempre delle aziende riunite in ATI, le informazioni con valore ostativo furono comunicate dalla Prefettura di Napoli alla stazione appaltante (in questo caso il Provveditorato per le Opere Pubbliche della Toscana) ad aggiudicazione provvisoria avvenuta<sup>98</sup>. Sarà infatti la stazione appaltante a decidere l'annullamento in autotutela dell'aggiudicazione, con conseguente richiesta di attivazione della polizza fideiussorie a garanzia degli obblighi di gara. Il contratto riguardava i lavori di primo stralcio del restauro ed adeguamento funzionale del complesso demaniale denominato "Villa Salviati" in uso da parte dell'Istituto Universitario Europeo<sup>99</sup>.

<b>Caso</b>	<b>Stazione appaltante (prov.)</b>	<b>Settore economico</b>	<b>Origine Impresa (prov.)</b>	<b>Matrice criminale</b>
EP6	Grosseto	Gestione parcheggi e strisce blu	Napoli	Camorra

Un altro esempio di ATI coinvolto in un tentativo di accesso criminale riguarda un contratto di appalto per la gestione dei parcheggi pubblici e delle aree di soste di un comune in provincia di Grosseto (EP6). Due consociate, infatti, sarebbero state riconducibili direttamente ad alcuni esponenti del clan Falanga di Ercolano. Di conseguenza l'ATI era stato raggiunto da interdittiva antimafia da parte del Prefetto di Napoli, con un immediato impatto sui tanti contratti di cui era affidataria per la gestione delle strisce blu sul territorio nazionale (Campania, Lazio, Romagna e Lombardia, in particolare). Il provvedimento verrà infine annullato dal TAR Campania perché il consorzio, acquisita l'informativa atipica nei confronti di due consociate, si era premurato ad espellerle per comportamenti

<sup>98</sup> TAR Toscana, Sentenza n. 06457/2010 REG.SEN., ricorso n. 00634/2008 REG.RIC.

<sup>99</sup> *Ibidem*

dannosi in termini morali e materiali<sup>100</sup>. La talvolta intricata e complessa composizione dei consorzi di imprese non permette un'acquisizione puntuale delle informazioni necessarie, così come delle possibili contromisure messe in atto dal consorzio nei confronti di alcune consorziate raggiunte da provvedimenti interdittivi, rendendo problematica la valutazione dell'effettiva estromissione di consociate dal consorzio.

*Ambiente e appalti: il comune inquinamento*

L'accesso criminale nel settore degli appalti pubblici è risultato essere molto significativo in un settore cruciale come quello dei rifiuti, lo stesso settore che in ambito privato ha svelato già molte criticità in Toscana (cfr. approfondimento nel Terzo Rapporto). Dopo quello delle costruzioni, questo è l'ambito dove sono stati riscontrati più casi. Nonostante il numero più limitato, l'impatto delle attività criminali connesse ad un possibile accesso da parte di aziende sotto condizionamento mafioso in questo settore desta un elevato allarme sociale. Il numero complessivo di casi raccolti nel periodo analizzato è di oltre 20 unità, pari a circa il 20% del totale degli episodi. Almeno due elementi rendono l'accesso criminale in questo settore peculiare rispetto ad altri: (a) la significativa componente autoctona, fatta di operatori economici stabilmente stanziati sul territorio toscano e sui quali sono stati ipotizzati pregiudizi antimafia; (b) un meccanismo che potremmo chiamare di “*circolarità criminale*”, data l'elevata interdipendenza esistente tra gli operatori economici coinvolti. Nonostante questi operino in territori diversi della Toscana, si produce un *effetto domino* nel sistema di prevenzione antimafia, in quanto l'emergere di pregiudizi antimafia nei confronti di una delle imprese si riverbera a cascata su tutta la filiera, portando ad ulteriori interdizioni dal mercato.

<b>Caso</b>	<b>Stazione appaltante (prov.)</b>	<b>Settore economico</b>	<b>Origine Impresa (prov.)</b>	<b>Matrice criminale</b>
EP19	Firenze, Pisa, Italia	Rifiuti	Grosseto	Autoctona
EP14	Massa Carrara, Bologna	Rifiuti	Massa Carrara	Autoctona
EP17	Firenze, Italia	Rifiuti	Caserta	Camorra

I tre casi più rilevanti scoperti negli ultimi dieci anni sono risultati tra loro connessi sia sul piano prima degli affari e degli interessi economici, sia poi sul piano giudiziario e antimafia. Di questi tre casi, due

<sup>100</sup> TAR Campania, Sentenza n. 03890/2012 REG.PROV.COLL., ricorso n. 01092/2012 REG.RIC.

si riferiscono ad operatori con attività economiche stabili in Toscana (in provincia di Grosseto una, in provincia di Massa Carrara la seconda), la terza ad una impresa con sede nel casertano, ma con molteplici interessi economici in Centro Italia. Proprio nei confronti di quest'ultima impresa sono stati mossi i maggiori rilievi di matrice antimafia, considerato il presunto collegamento tra la proprietà e l'orbita criminale dei c.d. *casalesi* (si legge nel provvedimento prefettizio "strettamente collegata a ambienti della criminalità organizzata di tipo camorristico e in particolare ai clan dei Casalesi"<sup>101</sup>), e insieme le accuse, allora mosse, di traffico illecito di rifiuti e di truffa aggravata, che sarebbero stati commessi in occasione dell'esecuzione delle opere di realizzazione del nodo di Firenze della linea ferroviaria ad alta velocità. Secondo gli inquirenti, infatti, questi la gestione dei rifiuti relativi a quelle opere avrebbe avuto "una unitaria regia, ove le ditte smaltatrici si dividevano in pieno accordo i quantitativi, risultando in realtà solo apparenti smaltitori, ma di fatto gestendo tutta l'attività di raccolta, trasporto e smaltimento in discarica, la ditta [interdetta], ... in concreto è risultata avere il quasi monopolio del trasporto e movimento terra"<sup>102</sup>. Queste motivazioni spinsero il Prefetto di Caserta ad emettere una informazione antimafia con valore ostativo nel 2014. Delle due imprese toscane, quella con sede nel grossetano contava su rapporti e cointeressenze con la ditta campana, visto che aveva offerto gli stessi lavori sia in relazione al cantiere TAV sia rispetto agli altri affari che vedeva impegnata la prima ditta, con l'accusa appunto di traffico illecito di rifiuti. Questi rapporti, insieme ad altre motivazioni<sup>103</sup>, pur in assenza di decisioni definitive in sede penale, indussero il Prefetto di Grosseto nel 2014 ad emettere un'interdittiva antimafia, confermata in sede di giudizio amministrativo<sup>104</sup>. L'azienda aveva avuto e aveva in corso importanti commesse pubbliche, anche fuori il territorio toscano. Al momento dell'emissione del provvedimento ostativo, ad esempio, era impegnata in lavori di bonifica in un'area del Mantovano, dove risultava affidataria di un appalto per circa sette milioni di euro<sup>105</sup>. Il terzo caso EP14 riguarda una società, anche questa con sede in Toscana (provincia di Massa Carrara) che gestiva una discarica nella stessa provincia, e che nel 2014 è risultata destinataria di un provvedimento interdittivo<sup>106</sup> nel quale venivano posti in evidenza collegamenti di carattere societario proprio con l'impresa prima di questa presentata e sottoposta a interdittiva antimafia dalle prefetture di Milano e Grosseto, e come quest'ultima, coinvolta insieme ad altre imprese in un procedimento coordinato dalla DDA di Genova, per associazione a delinquere e turbata

---

<sup>101</sup> TAR Campania, Sentenza n. 00389/2015 REG.PROV.COLL., ricorso n. 02178/2014 REG.RIC.

<sup>102</sup> *Ibidem*

<sup>103</sup> Tra le motivazioni anche le seguenti: il coinvolgimento in un procedimento penale con l'accusa di aver "organizzato un cartello con altri imprenditori e monopolizzato l'esecuzione di opere pubbliche sul territorio, pilotando illecitamente le gare di appalto riconducibili all'opera di bonifica" di un ex polo industriale del capoluogo ligure; le "frequenzioni" tra il suo socio maggioritario e un imprenditore calabrese che opera in Toscana "su cui pendono precedenti penali per i reati di associazione a delinquere, anche di stampo mafioso"; i rapporti tenuti nel napoletano con una ditta anch'essa finita in indagini antimafia, ritenuta vicina alla famiglia camorristica chiamata Belfiore.

<sup>104</sup> Prefettura di Grosseto, provv. n. 46012/2014/Area I del 28.11.2014

<sup>105</sup> TAR Toscana, Sentenza n. 01091/2015 REG.PROV.COLL., ricorso n. 02123/2014 REG.RIC..

<sup>106</sup> Prefettura di Massa Carrara, prot. 002883/2014/Area I, del 22.12.2014

libertà dell'incanto, che vedeva il coinvolgimento anche di soggetti con pregiudizi antimafia (il cosiddetto "Cartello degli Appalti", proc. pen. 7384/2009). L'insieme degli indizi emersi ha trovato conferma da parte del TAR della Toscana con sentenza depositata il 18 settembre 2015<sup>107</sup>. Successivamente, la società, trasferita la propria sede legale a Prato e mutato gran parte dell'organigramma societario, ha visto ammessa la richiesta di iscrizione nella "White list" della competente prefettura, venute meno delle condizioni ostative.

#### *1.4.4 Alcune considerazioni conclusive.*

Dall'analisi ad ampio spettro dei casi di accesso criminale nel mercato dei contratti pubblici in Toscana, e non solo, emergono alcune criticità nel funzionamento delle politiche di prevenzione amministrativa antimafia, che è utile esaminare brevemente al fine di individuare possibili soluzioni che rendano il sistema ancora più efficiente e efficace rispetto alle mutevoli strategie di mimetismo delle imprese sotto condizionamento mafioso. Se ne elencano sotto quelli ritenuti più rilevanti per il caso toscano:

- (a) la stabilità dei provvedimenti amministrativi con valore ostativo emessi dalle Prefetture in sede di sindacato amministrativo. Dall'analisi dei casi raccolti, infatti, almeno il 30% dei provvedimenti emessi negli ultimi 15 anni non hanno superato il filtro di legittimità del giudice amministrativo di prima istanza (pochi i casi che arrivano fino al Consiglio di Stato). Da una lettura sistematica delle motivazioni dei giudici amministrativi, emergono chiaramente alcune criticità che interessano questo strumento di prevenzione, soprattutto quando implementato al di fuori dei tradizionali contesti ambientali a forte penetrazione mafiosa per i quali in origine erano stati predisposti. I principali profili di criticità emergono soprattutto in sede di individuazione e prova di presunti collegamenti/legami tra l'operatore di diritto dell'impresa ed ambienti criminali di stampo mafioso, o direttamente, o tramite un presunto proprietario di fatto dell'impresa. Ciò è vero in particolare: (a) in presenza di un cambio generazionale nella gestione dell'impresa (una questione "seconde generazioni" già evidenziata dalla DIA e dalla DNA nelle loro ultime relazioni trova alcuni riscontri anche in questo ambito), in quando rende più arduo provare la continuità del condizionamento mafioso dell'impresa; (b) in mancanza di un chiaro quadro penale accusatorio nei confronti del proprietario di diritto o dei soggetti ai quali sarebbe collegato, data la natura altrettanto instabile del giudicato in sede penale per reati di mafia, in particolare se si ipotizza la sola aggravante mafiosa (ora ex art. 416bis primo

---

<sup>107</sup> TAR Toscana, Sentenza n. 01249/2015 REG.PROV.COLL., ricorso n. 00340/2015 REG.RIC. e n. 00341/2015 REG.RIC.

- comma), se perseguiti in territori a recente espansione criminale; (c) in presenza di raggruppamenti non stabili di impresa (ATI), considerata la naturale propensione ad estendere i dubbi su un possibile condizionamento mafioso anche alle altre imprese mandanti, partecipi del raggruppamento, ipotesi che però necessitano di ulteriori approfondimenti di indagine;
- (b) come mostrato in alcuni episodi esaminati, il sistema di filtro antimafia non può supplire, per come è stato progettato, ad un più vasto sistema di monitoraggio delle imprese che operano nel mercato dei contratti pubblici. Ciò è soprattutto vero alla luce della sempre maggiore finanziarizzazione degli operatori economici, visto che, come riconosciuto nell'ultima relazione finale della Commissione parlamentare antimafia della precedente legislatura, la natura sempre più finanziaria dei gruppi "che operano con le carte apparentemente in regola ma avvolte con capitali in rientro con passaggi offshore non sempre tracciabili e spesso imputabili a soggetti coperti dall'anonimato. Queste entità finanziarie operano con compiti, nella sostanza, di intermediazione nell'appalto e con conseguente ricorso a forme di subappalto, manifestando carenze organizzative e gestionali, presenza o supplenze della criminalità organizzata che possono prendere forma solo nella fase esecutiva dell'appalto" (CPCOM 2018: 192);
- (c) una maggiore sofisticazione nei collegamenti tra mondo imprenditoriale, che richiede servizi di protezione mafiosa, e gli ambienti criminali si realizza attraverso canali non più squisitamente nazionali, ma transnazionali, travestiti da contratti di joint venture tra imprese. Il modello di impresa a "capitale mafioso", ovvero finanziato con capitali illeciti senza una gestione diretta nell'amministrazione dell'impresa da parte criminale, sfrutta le opportunità legate alla deregolamentazione finanziaria e della libera circolazione dei capitali, garantendo un maggior occultamento dei reali legami esistenti tra imprese e ambienti criminali, e superando il problema dei collegamenti proprietari, perché più vulnerabili a forme di controllo e monitoraggio statale;
- (d) l'avvento delle ATI, pur mostrando degli evidenti benefici, soprattutto se associati al rispetto di principi di trasparenza nei confronti dell'organizzazione e delle società partecipanti, ha prodotto senza dubbio delle criticità nel sistema di filtro antimafia, su almeno tre profili:
- i. monitoraggio e verifica dell'idoneità, in quanto impone un'attività di controllo non sulla sola mandataria, ma su tutte le società mandanti dell'associazione, con evidenti difficoltà quando queste, come spesso accade, hanno sedi legali in province diverse del territorio nazionale;
  - ii. coordinamento e condivisione degli esiti degli accertamenti, in quanto visto il maggior numero di imprese coinvolte e associate in ATI, sono maggiori le difficoltà per la stazione appaltante di verifica continuativa dei requisiti da parte di tutte le società mandanti di un'ATI, nonostante l'implementazione di nuovi sistemi di condivisione delle informazioni relative alle comunicazioni e informazioni antimafia (B.D.N.A. e Casellario informatico delle imprese di ANAC);

iii. esecuzione delle decisioni con valore ostativo emesse dalle prefetture, quando ad essere coinvolte non è la mandataria, ma una o più mandanti, alla prima viene riconosciuta l'onere di sostituire la società interessata da provvedimenti interdittivi nel termine previsto dall'art. 95 del d.lgs. 159/2011.

## Bibliografia

Agcm (2017), *Relazione annuale sull'attività svolta*, Autorità garante della concorrenza e del mercato, Roma, [http://www.agcm.it/component/joomdoc/relazioni-annuali/Relazioneannuale2016/Relazione\\_annuale\\_2017.pdf/download.html](http://www.agcm.it/component/joomdoc/relazioni-annuali/Relazioneannuale2016/Relazione_annuale_2017.pdf/download.html).

Anac (2016), *Relazione annuale. Intervento del presidente Raffaele Cantone*, Autorità nazionale anticorruzione, Roma, <https://www.anticorruzione.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital%20Assets/anacdocs/Attivita/Pubblicazioni/RelazioniAnnuali/2016/Anac.interventoPresidente.14.07.16-1.pdf>.

Anac (2017a), *Relazione annuale 2016*, Autorità nazionale anticorruzione, Roma, [https://www.anticorruzione.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital%20Assets/anacdocs/Attivita/Pubblicazioni/RelazioniAnnuali/2017/rel.anac.2016.doc.06.07.2017\\_.pdf](https://www.anticorruzione.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital%20Assets/anacdocs/Attivita/Pubblicazioni/RelazioniAnnuali/2017/rel.anac.2016.doc.06.07.2017_.pdf).

Anac (2017b), *Analisi istruttoria per l'individuazione di indicatori di rischio corruzione e di prevenzione e contrasto nelle amministrazioni pubbliche coinvolte nella politica di coesione. Programma di azione e coesione complementare al Pon "Governance e assistenza tecnica 2007-2013" Obiettivo Operativo I.2 Progetto "Attività esterne di valutazione del Pon Gat 2007/2013"*, Autorità nazionale anticorruzione, Roma.

Assolombardia (2015), *Rischi di infiltrazione mafiosa nelle imprese del Nord Italia. Prevenzione delle infiltrazioni criminali nelle aziende e valorizzazione dei beni confiscati in Lombardia: una opportunità per lo sviluppo territoriale*, Centro studi Federico Stella e Fondazione ISTUD, Milano, <http://www.toolkit-rischi-di-infiltrazione-mafiosa.assolombarda.it/file/report.pdf>.

Banca d'Italia (2015), *Efficienza e trasparenza negli appalti pubblici: pianificazione, qualità, organizzazione*, Banca d'Italia, Roma, <http://www.bancaditalia.it/media/agenda/convegni-2015/Efficienza-trasparenza-appalti-pubblici.pdf>.

Barbieri G., Giavazzi F. (2014), *Corruzione a norma di legge. La lobby delle grandi opere che affonda l'Italia*, Saggi Italiani, Rizzoli, Milano. Calderoni F. (2011), "Where is the mafia in Italy? Measuring the presence of the mafia across Italian provinces", *Global Crime*, 12 (1), pp. 41-69, <https://doi.org/10.1080/17440572.2011.548962>.

Caneppele S., Calderoni F. (2014), *Le mafie dentro gli appalti: casi di studio e modelli preventivi*, FrancoAngeli, Milano.

Caneppele S., Calderoni F., Martocchia S. (2009), "Not only banks: criminological models on the infiltration of public contracts by Italian organized crime", *Journal of Money Laundering Control*, XII, 2, pp. 151-172.

Castro F., Guccio C., Pignataro G., Rizzo I. (2017), "Is Competition Able to Counteract the Inefficiency of Corruption? The Case of Italian Public Works", *SSRN Scholarly Paper ID 2708790*, Social Science Research Network, Rochester (NY), <https://papers.ssrn.com/abstract=2708790>.

Centonze A. (2005), *Il sistema di condizionamento mafioso degli appalti pubblici. Modelli di analisi e strumenti di contrasto*, Osservatorio permanente sulla criminalità organizzata, Giuffrè, Milano.

Decarolis F. (2014), "Awarding Price, Contract Performance, and Bids Screening: Evidence from Procurement Auctions", *American Economic Journal: Applied Economics*, 6 (1), pp. 108-132.

Fazekas M., Sberna S., Vannucci A. (2015), *Criminal-Political Capture. The Capture of Public Procurement by Criminal Organizations in Italy*, Sgoc Ecpr Annual Conference, Naples

Fazekas M., Tóth I.J., King L.P. (2016), "An Objective Corruption Risk Index Using Public Procurement Data", *European Journal on Criminal Policy and Research*, 22 (3), pp. 369-397, <https://doi.org/10.1007/s10610-016-9308-z>.

Ferwerda J., Deleanu I., Unger B. (2017), "Corruption in Public Procurement: Finding the Right Indicators", *European Journal on Criminal Policy and Research*, 23 (2), pp. 245-267, <https://doi.org/10.1007/s10610-016-9312-3>.

Gambetta D. (1988), "Anatomia della tangente", *Meridiana*, 4, pp. 237-248. Gambetta D., Reuter P. (1995), "Conspiracy among the Many", in N.G. Fielding, A. Clarke, R. Witt (eds.), *The Economic Dimensions of Crime*, Palgrave Macmillan UK, London, pp. 99-120, [https://doi.org/10.1007/978-1-349-62853-7\\_5](https://doi.org/10.1007/978-1-349-62853-7_5).

Golden M., Picci L. (2005), "Proposal for a New Measure of Corruption, Illustrated with Italian Data", *Economics & Politics*, 17, pp. 37-75, 10.1111/j.1468-0343.2005.00146.x.

Mugellini G., Caneppele S. (2012), *Le imprese vittime di criminalità in Italia*, Transcrime – Università degli studi di Trento, Trento.

Sciarrone R., Storti L. (2019), *Le mafie nell'economia legale*, il Mulino, Bologna

Transcrime (2008), *"Risico - casi di studio"*, Progetto Implementazione analisi criminale, Transcrime – Joint Research Centre on Transnational Crime, Milano, [http://www.transcrime.it/wp-content/uploads/2014/07/11\\_Risico-Casi-studio\\_100908.pdf](http://www.transcrime.it/wp-content/uploads/2014/07/11_Risico-Casi-studio_100908.pdf).

Transcrime (2013), *Progetto Pon Sicurezza 2007-2013. "Gli investimenti delle mafie"*, Transcrime – Joint Research Centre on Transnational Crime, Milano, [http://www.transcrime.it/wp-content/uploads/2014/02/Pon-Gli\\_investimenti\\_delle\\_mafie\\_ridotto.pdf](http://www.transcrime.it/wp-content/uploads/2014/02/Pon-Gli_investimenti_delle_mafie_ridotto.pdf).

Vannucci A., Della Porta D. (2007), *Mani impunte. Vecchia e nuova corruzione in Italia*, Libri del Tempo, Laterza, Bari.

## 1.5 Caratteristiche, evoluzioni e tendenze dei fenomeni di sfruttamento lavorativo in Toscana

### *Introduzione*

In Toscana sono pochi gli studi e le indagini aventi come *focus* lo sfruttamento lavorativo. Fanno eccezione le analisi condotte sulla peculiare situazione delle aziende del distretto del tessile e dell'abbigliamento di Prato, di cui queste hanno messo in luce l'alta percentuale di lavoratori in nero e/o irregolarmente soggiornanti e varie irregolarità in materia di orari di lavoro, di salario, di salute e sicurezza. Ciò appare in contraddizione con l'aumento di denunce e di indagini, registrato in varie province toscane, ai sensi del reato di intermediazione illecita e di sfruttamento lavorativo (art. 603 bis c.p.), introdotto nel 2016 con la l. 9 ottobre 2016, n. 199.

La nuova norma penale, che ha modificato in senso estensivo la precedente versione del reato di caporalato risalente al 2011, ha introdotto per la prima volta nell'ordinamento italiano il reato autonomo di sfruttamento lavorativo, sancendo in determinati casi la punibilità del datore in assenza di intermediazione illecita. La legge non ha solo favorito l'apertura di specifiche indagini penali sul caporalato in agricoltura, ma ha consentito l'avvio di procedimenti anche in altri settori e comparti produttivi (logistica, edilizia, servizi alle imprese, manifattura) dove fossero presenti gli indici di sfruttamento lavorativo previsti dalla norma.

Altri elementi sembrano comunque deporre a favore di un maggiore interesse su questi fenomeni, specialmente da parte delle organizzazioni sindacali e del terzo settore, come i progetti e le azioni di ricerca-intervento sullo sfruttamento lavorativo attuate in alcune province toscane dal progetto antitratta toscano Satis<sup>108</sup>. Negli ultimi anni anche le organizzazioni sindacali hanno incrementato le azioni di contrasto allo sfruttamento lavorativo, ad esempio attraverso gli interventi e le campagne di sensibilizzazione sul caporalato effettuate dal sindacato di strada Flai-Cgil nel settore agricolo e la promozione di specifiche indagini locali sullo sfruttamento lavorativo. Parimenti, la sottoscrizione di protocolli di contrasto al caporalato e al lavoro in nero condivisi fra istituzioni, organizzazioni sindacali ed enti del terzo settore, su scala locale e regionale, testimonia l'aumento di sensibilità attorno a questi fenomeni.

L'analisi di tali esperienze, combinata da una parte alle evidenze disponibili dell'azione investigativa e repressiva, e dall'altra allo studio di casi di sfruttamento ottenuti da fonti giornalistiche, fornisce elementi utili, per quanto non esaustivi, per la comprensione dell'operato delle organizzazioni criminali

---

<sup>108</sup> <https://www.satistoscana.org/satis/>.

nei fenomeni di sfruttamento lavorativo in Toscana. Cercando di ovviare alla scarsità di dati e di osservazioni a disposizione sulle tipologie di sfruttamento più gravi (tratta finalizzata allo sfruttamento lavorativo, riduzione in schiavitù), l'approfondimento proposto si concentra sui reati e sulle forme di sfruttamento lavorativo riferibili alle intersezioni fra economia legale, economia sommersa ed economia criminale. A tal fine, l'analisi prova a identificarne gli elementi di fondo per una migliore caratterizzazione degli interessi, delle strategie e del *modus operandi* posti in essere da organizzazioni e reti criminali autoctone e straniere.

I tre capitoli di cui si compone il lavoro sono così articolati. Il primo capitolo offre una panoramica sui fenomeni di grave sfruttamento lavorativo, relativamente a indagini, vittime e autori dei reati, forme di sfruttamento, su diverse scale (nazionale, regionale e provinciale). Nel secondo capitolo viene trattato il caso Prato, provando a mettere in evidenza gli elementi di specificità e di discontinuità dal passato rispetto ai fenomeni di sfruttamento lavorativo. L'impatto della pandemia e gli effetti già prodotti dalla crisi sul mercato del lavoro e sui lavoratori oggetto di grave sfruttamento sono al centro del terzo e ultimo capitolo, nel quale si analizzano le tendenze e le evidenze disponibili in Italia e in Toscana.

Sul piano metodologico, la ricerca documentale è stata completata, nel capitolo di approfondimento su Prato, da sei interviste a testimoni privilegiati e dalla consultazione di atti relativi a quattro indagini su casi di grave sfruttamento lavorativo e/o caporalato.

### *1.5.1 Reati e indicatori di sfruttamento lavorativo in Italia e in Toscana*

Prima di dettagliare la situazione in ambito provinciale, l'analisi dei procedimenti penali e dei reati spia di sfruttamento lavorativo fra Toscana e Italia consente un primo inquadramento sulle recenti tendenze in atto.

Sulla base dei rapporti annuali dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro (INL), è possibile confrontare alcune evidenze emerse durante l'attività di ispezione e di vigilanza, a partire dai lavoratori occupati in nero. Secondo il rapporto dell'INL (2020) relativo alle verifiche del 2019, la Toscana è la quinta regione italiana per numero di sanzioni erogate per lavoro in nero (2.583), preceduta da Campania (5.140), Puglia (3.879), Lombardia (3.095) e Lazio (2.611).

Nell'utilizzo elusivo delle fattispecie contrattuali flessibili, la Toscana con 554 violazioni accertate figura al quinto posto fra le regioni italiane, dopo Piemonte (839), Lombardia (797), Emilia Romagna (707) e Sardegna (650).

Anche le violazioni in materia di appalto, distacco e somministrazione, che fanno riferimento alle varie forme di esternalizzazioni fittizie (utilizzate specie nei trasporti e nei servizi alle imprese), risultano piuttosto diffuse in Toscana, che si colloca al sesto posto fra le regioni italiane. Il numero di lavoratori

coinvolti da queste irregolarità è pari a 1.440 unità in Toscana, preceduta da Piemonte (4.531), Emilia Romagna (2.626), Lazio (2.387) e Lombardia (1.954).

Nei rapporti annuali dell'INL la mancanza di altri dati aggregati su base regionale per tipologia di illecito, impedisce una valutazione più ponderata in merito alla prevalenza in Toscana di altri reati connessi a gravi violazioni della normativa sul lavoro e a illeciti penali a esso collegati. Per le ispezioni, realizzate dall'Ispettorato del Lavoro anche in concorso con altri organi ispettivi e di polizia in modalità interforze, atte a verificare l'intermediazione illecita della manodopera e lo sfruttamento del lavoro (art. 603bis c.p.) e la riduzione o il mantenimento in schiavitù o in servitù (art. 600 c.p.), vengono forniti dati solo su base nazionale. Confrontando gli ultimi tre rapporti dell'INL, è comunque palese il forte e progressivo aumento delle persone denunciate e arrestate per violazioni dell'art. 603bis c.p. e dell'art. 600 c.p., reso possibile dall'intensificarsi degli sforzi investigativi e delle specifiche attività di vigilanza sul fenomeno. In particolare, è interessante notare come l'incremento degli arresti, da 31 unità nel 2017 a 154 nel 2019, testimoni in modo lampante la gravità delle condotte illecite contestate.

Tabella 1.5.1 Risultati dell'attività ispettiva sul caporalato e sulla riduzione in schiavitù in Italia, 2017-2019

	<i>n. persone arrestate</i>	<i>n. persone denunciate</i>	<i>n. lavoratori in nero</i>	<i>n. lavoratori senza documenti</i>
<b>2017</b>	31	94	3.549	203
<b>2018</b>	56	299	3.349	263
<b>2019</b>	154	416	1.266	342

Fonte: rapporto INL 2018, 2019, 2020

L'Osservatorio Nazionale Antitratta, costituito dal Numero Verde Antitratta, ente di raccordo dei progetti regionali finanziati dal Ministero delle Pari Opportunità per le attività di contrasto alla tratta di esseri umani e alle forme di grave sfruttamento, fornisce informazioni sui programmi di protezione sociale per le vittime, istituiti ai sensi dell'art. 18 TUI. Essendo obiettivi primari delle attività dei progetti antitratta l'assistenza e la protezione sociale delle persone oggetto di sfruttamento, i dati registrati ed elaborati dall'Osservatorio Nazionale Antitratta sono perlopiù relativi alle vittime e alle tipologie di sfruttamento, inclusa quello lavorativa.

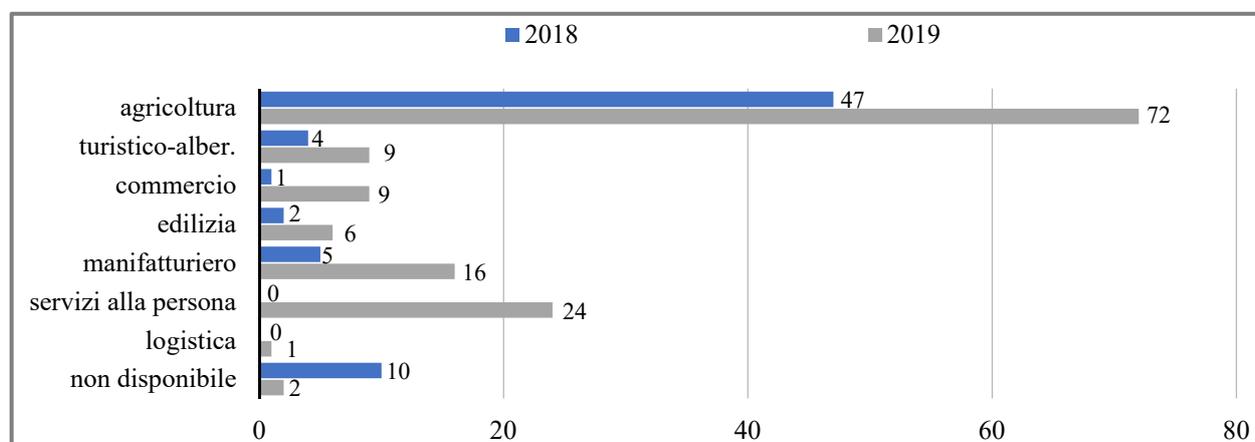
Un'analisi approfondita effettuata su dati dal 2010 al 2018 dell'Osservatorio Nazionale Antitratta (Cagioni, 2020) mostra due risultati principali. In primo luogo, sommando nel periodo considerato i permessi di soggiorno ex art. 18 richiesti per sfruttamento lavorativo e per servitù domestica, pari a 1.136, poco meno di un caso su cinque riguarda situazioni di sfruttamento lavorativo, contro 3.444 richieste ex art. 18 per sfruttamento sessuale, pari al 57,2%. Il secondo elemento attiene ai limiti della

normativa e dei progetti antitratta ai fini della tutela del grave sfruttamento lavorativo, rispetto all'intervento in settori produttivi diversi dall'agricoltura, dove il numero di emersioni è molto basso, e a fasce della forza-lavoro in condizione di sfruttamento lavorativo (richiedenti e titolari di protezione internazionale, comunitari) che non accedono ai programmi di protezione antitratta.

Due informazioni rilevanti rese disponibili dall'Osservatorio Nazionale Antitratta sono la distribuzione regionale delle emersioni per sfruttamento lavorativo e i settori produttivi nei quali le persone emerse erano sfruttate.

In Italia le emersioni per sfruttamento lavorativo sono state 69 nel 2018 e 139 nel 2019. Su scala regionale, la Toscana presenta un numero molto basso di emersioni, una nel 2018 e tre nel 2019. Nel dettaglio, sommando i casi nel biennio, il numero maggiore di emersioni si registra in Campania (60), seguita da Calabria (35), Lazio (25), Veneto (22), Sicilia (12), Puglia (10), Emilia Romagna (9), Friuli Venezia Giulia (7), Piemonte (6), Molise, Trentino Alto Adige e Toscana (4), Marche e Lombardia (3), Abruzzo (2), Sardegna e Liguria (1). Rispetto ai settori produttivi di riferimento delle persone sfruttate, a livello nazionale è in agricoltura dove negli ultimi due anni si è concentrato il maggior numero di emersioni.

Figura 1.5.1 Numero di persone emerse per sfruttamento lavorativo per settore/comparto produttivo in Italia, 2018 e 2019



Le emersioni dei quattro casi toscani di sfruttamento lavorativo sono avvenute nella manifattura (3) e in agricoltura (1): la loro esiguità non permette un'analisi comparativa dei settori di sfruttamento in Italia e in Toscana.

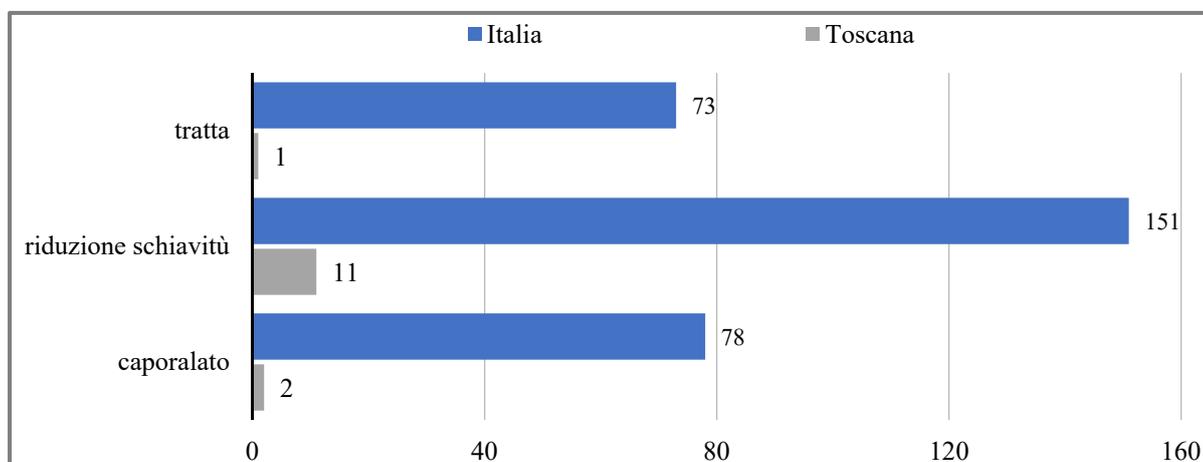
Le statistiche Istat sulla giustizia penale registrano informazioni sui procedimenti penali per quattro tipologie di reato attinenti al grave sfruttamento lavorativo: tratta, alienazione di schiavi, riduzione in schiavitù e caporalato. Prima di descrivere i dati, è necessario precisare due elementi. In primo luogo, questi reati, a eccezione dell'art 603bis (caporalato e sfruttamento del lavoro), includono

anche tipologie di sfruttamento diverse da quella lavorativa. Per il reato di tratta e di riduzione in schiavitù i casi di sfruttamento a fini sessuali rappresentano una porzione maggioritaria del totale. Non essendo però riportata, all'interno dei dati rilasciati da Istat, la distinzione per tipologia di sfruttamento, ne deriva che il numero di procedimenti per tratta, alienazione di schiavi e riduzione in schiavitù è da intendersi in senso estensivo, cioè come comprensivo di casi di sfruttamento a scopo sessuale, lavorativo e accattonaggio. Il dato va quindi recepito e interpretato con cautela, essendo sconosciuta la percentuale di casi di grave sfruttamento lavorativo. Il secondo elemento attiene al periodo di riferimento delle informazioni. I dati più recenti risalgono al 2017, perciò sono stati considerati gli ultimi tre anni disponibili (2015-2017) per valutare le tendenze. Va ulteriormente precisato che poiché la nuova formulazione del reato di caporalato risale al 2016, i procedimenti di seguito riportati sono quasi esclusivamente formulati sulla base della versione precedente del reato (2011).

A eccezione del reato di alienazione di schiavi, che presenta valori nulli o irrilevanti, per gli altri tre reati il numero di procedimenti annuali su scala nazionale ha un andamento crescente. Nel dettaglio, il numero di procedimenti per tratta passa da 36 unità nel 2015 a 49 nel 2016 e a 68 nel 2017; per il reato di riduzione in schiavitù da 127 unità nel 2015 a 132 nel 2016 e a 145 nel 2017; per il reato di caporalato da 55 unità nel 2015 a 63 nel 2016 e a 149 nel 2017.

Se si esamina il numero di procedimenti che, in seguito a decisione del pubblico ministero, vengono archiviati, si conferma la tendenza all'aumento su base annua. Sottraendo al totale di procedimenti quelli archiviati, e calcolando dunque solo quelli con avvio dell'azione penale, per il reato di tratta si passa da 17 unità nel 2015 a 21 nel 2016 e a 35 nel 2017; per il reato di riduzione in schiavitù da 49 unità nel 2015 a 43 nel 2016 e a 59 nel 2017; per il reato di caporalato da 14 unità nel 2015 e nel 2016 a 50 nel 2017.

Figura 1.5.2 Numero totale di procedimenti penali avviati per reati di grave sfruttamento, in Italia e in Toscana, anno 2015, 2016, 2017



Nello stesso periodo, il numero di procedimenti in Toscana –Distretto di Corte d’Appello di Firenze– sul totale in Italia è piuttosto basso. Prendendo in esame il dato più importante, il numero di procedimenti giudicati fondati, per i quali è stato deciso l’avvio dell’azione penale, vi è la seguente distribuzione: per il reato di tratta figura un solo procedimento nel 2017, per la riduzione in schiavitù il valore oscilla da quattro unità nel 2015 a due nel 2016 e a cinque nel 2017, per il caporalato vi sono due soli procedimenti avviati nel 2017.

In Toscana il numero totale di procedimenti avviati per questi tre reati nel periodo 2015-2017 è di 14 unità, su un totale di 302, pari al 4,6%. Occorre però ricordare che questo dato comprende casi di sfruttamento diverso da quello lavorativo, perciò il numero esatto di procedimenti penali avviati in modo esclusivo per grave sfruttamento lavorativo è sconosciuto.

La Relazione al Parlamento sull’attività delle forze di polizia, sullo stato dell’ordine e della sicurezza pubblica e sulla criminalità organizzata (2018) contiene ulteriori informazioni utili, in particolare sulle persone arrestate o denunciate per reati di grave sfruttamento. Nel quinquennio 2014-2018 il numero complessivo di persone arrestate o denunciate per l’art. 600 c. p. è pari a 1.011 unità, a cui si devono sommare 689 arresti e denunce per l’art. 601 c. p. e altri 218 per il delitto di acquisto e alienazione di schiavi. Per il reato di caporalato, il numero totale di persone arrestate e denunciate è di 1.732 unità.

Per quanto concerne le persone offese e indagate in procedimenti attinenti i reati finora analizzati, le informazioni più recenti sono fornite dalla Relazione Annuale della Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo. Dal punto di vista metodologico, è interessante rimarcare come la stessa DNA (2018, 346-347) valuti insoddisfacente il sistema del rilevamento dei dati, che allo stato attuale non consente, come già segnalato, una differenziazione chiara fra le forme di sfruttamento: “La mancanza di una raccolta sistematica dei dati inerenti la percentuale tra le diverse forme di sfruttamento (sessuale, lavorativo, accattonaggio), continua a rappresentare l’handicap di maggior rilievo per una corretta analisi del fenomeno e per una valutazione della complessiva risposta anche giudiziaria sul piano nazionale”.

Ciò premesso, per i dati seguenti il periodo di riferimento è triennale (dal 1 luglio 2014 al 30 giugno 2017). Se il numero di persone offese in procedimenti per il reato di riduzione in schiavitù diminuisce leggermente, passando da 157 a 159 e a 126 unità, la tendenza è opposta per il reato di tratta, per il quale le vittime salgono da 96 a 121 e a 143 unità. Una tendenza chiara all’aumento si registra invece rispetto alle persone indagate per entrambi i reati: per il reato di tratta gli indagati quasi raddoppiano (139, 218 e 266), mentre l’aumento è più ridotto per il reato di riduzione in schiavitù (182, 205 e 238). In questo caso, poiché è disponibile la ripartizione secondo le Procure Distrettuali Antimafia di riferimento – dal 1 luglio 2016 al 30 giugno 2017 – del numero di procedimenti, di persone indagate e offese per gli artt. 600, 601 e 602 c.p., è possibile confrontare l’attività della DDA di Firenze con quella delle altre 25 sedi. Per il reato di riduzione in schiavitù, la Procura Distrettuale Antimafia di Firenze è al terzo posto per numero di procedimenti (10), alla pari delle Procure di Bari e Palermo, dopo le Procure di Napoli (19) e Roma (14), mentre è al primo posto per numero di indagati (33) e al

settimo per persone offese (11). Anche per il reato di tratta, l'attività della Procura Distrettuale Antimafia di Firenze la pone ai vertici nazionali: quinta per numero di procedimenti (9), terza per numero di persone indagate (25) e ottava per numero di persone offese (10).

Il terzo rapporto sullo sfruttamento lavorativo di Adir e Flai Cgil (Santoro, Stopponi, 2020) è costituito dall'analisi di 260 procedimenti penali nei quali sono stati contestati i principali reati connessi a forme di sfruttamento lavorativo: tratta finalizzata allo sfruttamento lavorativo (art. 601 c.p.), sfruttamento lavorativo e intermediazione illecita di manodopera (art. 603bis c. p.), riduzione in schiavitù (art. 600 c. p.), impiego di lavoratori privi di permesso di soggiorno (art. 22 comma 12 TUI). Più precisamente, lo studio di Adir e Flai Cgil è effettuato sulla base degli atti disponibili di 46 processi e di notizie relative ad altre 214 inchieste, di cui perciò non si sono ancora potuti consultare gli atti.

Tabella 1.5.2 N. di procedimenti per reati di sfruttamento lavorativo e di Procure implicate per regione

Regione	N. inchieste	N. Procure competenti
Piemonte	13	5
Friuli Venezia Giulia	4	2
Liguria	1	1
Val d'Aosta	1	1
Lombardia	31	11
Trentino Alto Adige	3	2
Veneto	18	7
Toscana	17	8
Emilia Romagna	16	6
Sardegna	5	2
Abruzzo	5	4
Umbria	2	1
Marche	12	5
Molise	4	2
Lazio	15	5
Basilicata	7	2
Campania	17	8
Calabria	14	7
Puglia	31	6
Sicilia	31	13
	<b>247</b>	<b>98</b>

Fonte: elaborazione su database Adir-Flai Cgil

Dividendo per settore o comparto produttivo le inchieste in svolgimento in Toscana, l'agricoltura figura al primo posto (6 procedimenti), seguita da pelletterie e confezioni (5), volantinaggio (3), pesca (2) e ristorazione (1), confermando, per il territorio toscano, un fondamentale elemento di fondo evidenziato su scala nazionale da numerose ricerche: le varie forme di sfruttamento lavorativo, incluso il caporalato, sono fenomeni la cui diffusione non si limita all'agricoltura, ma investe anche altri settori produttivi. In Toscana è anzi maggiore, rispetto alla media nazionale, l'incidenza di procedimenti penali per sfruttamento lavorativo in settori diversi da quello agricolo. Infatti, comparando la distribuzione degli eventi per settore produttivo, mentre nel resto d'Italia 88 casi di caporalato/sfruttamento lavorativo su 243 (36,2%) oggetto d'indagine sono relativi a settori altri dall'agricoltura, nel territorio toscano il rapporto si ribalta, poiché la maggioranza di eventi – 11 su 17, pari al 64,7% – non coinvolge l'agricoltura.

Altre due osservazioni contenute nel rapporto appaiono pertinenti per contestualizzare le linee generali del fenomeno e le sue declinazioni in Toscana. In primo luogo, molte inchieste focalizzano situazioni dove è assente l'intermediazione illegale e il lavoro in nero, ma lo sfruttamento viene perseguito da parte del datore attraverso la somministrazione di contratti irregolari o para-legali e l'uso di pratiche violente o estorsive. A riguardo, viene citato come emblematico il caso dei lavoratori stranieri occupati nelle aziende cinesi del distretto della moda e dell'abbigliamento di Prato, la cui assunzione tramite contratti parzialmente regolari – piuttosto che l'impiego in nero, predominante in passato – è funzionale alla copertura delle condotte di sfruttamento. Questa tendenza è parimenti rilevata in una circolare dell'Ispettorato nazionale del Lavoro (2019, p. 7) sulle principali questioni applicative dell'art. 603 *bis* c.p, in quanto si rimarca che l'evoluzione dello sfruttamento lavorativo si caratterizza sempre più per una “apparente legalità” sul versante contrattuale.

La seconda osservazione rilevante è che in Toscana molti eventi rimarrebbero sommersi, non perseguiti sul fronte giudiziario: “Proprio la situazione della Toscana ci consente di affermare che gran parte delle condotte di sfruttamento rimangono “sommerse”; esistono, infatti, studi che rilevano la presenza di massicce sacche di sfruttamento in altre aree della regione come, ad esempio, il Chianti senese, il grossetano e il pisano, dove è frequente lo sfruttamento di cittadini pakistani impiegati nella lavorazione del cuoio” (Adir, Flai Cgil, 2020, p. 3).

Mettendo a confronto i dati e le osservazioni fin qui esposti, si può rimarcare la discrasia tra l'elevata mole di procedimenti penali in corso per caporalato e per altri reati di sfruttamento lavorativo e il numero estremamente basso di lavoratori che hanno avuto accesso ai percorsi di protezione sociale. Gli indicatori che attestano la presenza di gravi condotte di sfruttamento lavorativo e che quindi segnalano l'azione di soggetti e organizzazioni criminali nell'economia legale e nell'economia sommersa pongono la Toscana fra le regioni italiane con la più alta prevalenza del fenomeno; al tempo

stesso, la Toscana è fra le regioni italiane dove si registrano meno emersioni per sfruttamento lavorativo.

Ciò sembra indicare un deficit dal lato dell'offerta di informazioni sulla normativa e sui programmi di protezione sociale dei lavoratori sfruttati, nonostante l'art. 603bis c. p. preveda esplicitamente la possibilità di tutela ai sensi dell'art. 18 per i lavoratori oggetto di sfruttamento. Fra i motivi in grado spiegare tale differenza vanno inclusi l'inefficacia o la scarsa attrattività del permesso di soggiorno art. 18 per alcune tipologie di migranti (richiedenti protezione internazionale, comunitari) e per gli autoctoni, la sua breve durata – 6 mesi, rinnovabili fino a 18 –, la ridotta offerta di progetti e interventi antitratta sullo sfruttamento lavorativo.

Tuttavia, misurare l'efficacia delle misure di protezione sociale destinate ai lavoratori oggetto di sfruttamento lavorativo solo sul ricorso ai programmi art. 18 è riduttivo. Va infatti precisato che, poiché i lavoratori emersi da situazioni di sfruttamento lavorativo sono, in misura crescente, non migranti irregolari, ma richiedenti asilo, gli stessi spesso preferiscono proseguire il loro iter di richiesta di protezione internazionale, piuttosto di fare domanda per il permesso di soggiorno art. 18. Perciò, al fine di disporre di dati più completi e affidabili, sarebbe necessario sommare al numero di permessi di soggiorno art 18 per sfruttamento lavorativo – ora denominati “casi speciali” – le altre tipologie di permessi di soggiorno accordate dalle Commissioni territoriali per il riconoscimento della Protezione Internazionale ai richiedenti che siano stati identificati come vittime di episodi di grave sfruttamento lavorativo.

#### *Area metropolitana Firenze-Prato-Pistoia*

All'interno dell'Area Vasta Metropolitana composta dalle province di Firenze, Prato e Pistoia il distretto della moda e dell'abbigliamento costituisce uno dei principali poli produttivi e occupazionali, all'interno del quale le imprese cinesi hanno assunto una posizione di primo piano, passando nel corso degli anni '10 dal ruolo prevalente di sub-fornitori al controllo di parti importanti dell'intera filiera, inserendosi in segmenti significativi dei flussi globali dell'industria della moda. Sebbene le aziende cinesi di questo settore (pelletterie, confezioni, pronto moda, rifiniture, stirerie, tintorie) siano concentrate prevalentemente nella provincia di Prato, il loro insediamento è significativo anche nelle province di Firenze e di Pistoia.

Sul totale di aziende controllate<sup>109</sup>, pari a 4.802 al 31 marzo 2019, nell'ambito del progetto Lavoro Sicuro della Regione Toscana, poco meno del 40% sono collocate in provincia di Firenze e Pistoia. Nonostante il *focus* del progetto verta sul contrasto delle violazioni in materia di salute e di sicurezza sul lavoro (sicurezza degli impianti, igiene e misure di prevenzione degli infortuni), e non sulla rilevazione di fenomeni di sfruttamento lavorativo, è interessante sottolineare una differenza. La

---

<sup>109</sup> <https://www.regione.toscana.it/-/progetto-lavoro-sicuro>.

percentuale di aziende in regola al primo controllo è molto minore a Prato (36,9%) rispetto agli altri tre ambiti territoriali, Firenze (71,0%), Empoli (46,8%) e Pistoia (76,6%).

Nelle pelletterie gestite da imprenditori cinesi in provincia di Firenze, la presenza di lavoro sommerso per la manodopera straniera, composta in prevalenza da richiedenti asilo e titolari di protezione internazionale di varie nazionalità (bengalesi, pachistani, nigeriani, senegalesi), sarebbe consolidato, alla pari di quanto osservato a Prato. Se il reclutamento di questa forza-lavoro non sembra mediato da caporali, data l'abbondante offerta di manodopera e l'efficacia del passa-parola interno alle varie comunità straniere, le condizioni contrattuali, di lavoro e salariali a cui sarebbe sottoposta questa forza-lavoro delineano un quadro preoccupante: circa il 90% dei lavoratori stranieri non cinesi, secondo fonti sindacali, lavorerebbe sei giorni su sette, per 10, 11 ore al giorno. Nei periodi di picco produttivo, l'orario giornaliero può prolungarsi fino a 12, 14 ore e il lavoratore può essere impossibilitato a fruire del giorno di riposo settimanale.

Per minimizzare il rischio di gravi contestazioni penali in occasione delle ispezioni, il ricorso al lavoro nero e/o a lavoratori irregolarmente soggiornanti è scarso (più di frequente è applicato dai datori cinesi ai connazionali), mentre risulterebbe abnorme la percentuale di contratti part-time a 20 ore, che consentirebbero così alle imprese un notevole risparmio fiscale e contributivo. Sulla stessa linea, alla sottoscrizione di contratti a tempo indeterminato e a tempo pieno corrisponderebbe la pratica illecita di addebitare giornate fittizie di assenza nelle buste paga, al fine di ridurre la retribuzione erogata. Il salario orario medio effettivo oscillerebbe, per i lavoratori stranieri non cinesi non specializzati, fra 3 e 4 euro.

Un altro indicatore di sfruttamento è relativo alla vulnerabilità e alla ricattabilità dei lavoratori. Il sindacato ha raccolto diverse denunce di migranti che, licenziati in seguito a proteste o a richieste di contratti regolari e/o di miglioramenti salariali, sarebbero stati minacciati dai datori cinesi. Una circostanza più volte segnalata alle organizzazioni sindacali è che alcuni datori utilizzerebbero gruppi chiusi sui social network, in particolare WeChat, per diffondere ai colleghi foto e identità dei lavoratori indesiderati o che hanno promosso vertenze.

Alcuni episodi, segnalati dalle cronache, sembrano confermare i profili di irregolarità descritti, a partire da due vicende occorse a Empoli nel corso del 2019. La prima è relativa all'arresto di una coppia di imprenditori cinesi: dai risultati delle indagini, sarebbero stati accusati di bancarotta fraudolenta, sottrazione fraudolenta al pagamento delle imposte e caporalato. La coppia avrebbe costretto i lavoratori, di varie nazionalità, a turni di 12 ore giornalieri, per un salario orario di 3 euro. La Procura di Firenze ha disposto il sequestro dei beni per 1,7 milioni di euro.

Nel secondo episodio un imprenditore cinese è stato arrestato per intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro. Durante l'ispezione dell'attività, sarebbe stato accertato che un uomo e una donna cinesi, trovati nascosti nella intercapedine di un armadio, erano costretti a lavorare in condizioni

di grave sfruttamento. La descrizione fornita sembrerebbe inquadrare un caso di tratta: infatti alle due persone, una volta arrivati in Italia, sarebbero stati sottratti i documenti e trasferiti in modo coatto nel laboratorio di Empoli, dove, segregati, avrebbero lavorato 12 ore al giorno per riscattare i passaporti, senza quindi percepire alcuna retribuzione.

Di nuovo nell'Empolese, nel febbraio 2020, durante le ispezioni a quattro attività, su 30 lavoratori, in maggioranza cittadini cinesi, sarebbero stati individuati nove occupati in nero e quattro irregolari sul territorio. A carico di un imprenditore cinese gli inquirenti hanno formulato una denuncia per impiego di manodopera clandestina, mentre a un imprenditore bengalese è stato contestato il reato di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro. Fra le altre circostanze emerse, spiccherebbe la presenza non autorizzata di un impianto audiovisivo nei luoghi di lavoro, che sarebbe stato funzionale al controllo dei lavoratori e di luoghi adibiti a dormitori non conformi alla normativa, in condizioni igienico sanitarie molto precarie.

A Quarrata (Pt) un'imprenditrice cinese è stata arrestata, a novembre 2019, con l'accusa di avere impiegato presso la sua fabbrica tessile cinque operai cinesi, occupati in nero e irregolari sul territorio.

Ad aprile 2019, a Campi Bisenzio (Fi), durante le ispezioni a nove laboratori di pelletteria, su 74 lavoratori controllati, 25 sarebbero stati occupati in nero, di cui quattro anche irregolari sul territorio e 41 in possesso di contratti di lavoro irregolari. Sei attività su nove sarebbero state sospese, non solo in conseguenza dell'impiego di lavoratori in nero e/o senza documenti regolari, ma anche per violazioni alla normativa in materia di sicurezza sul lavoro e per le condizioni igienico-sanitarie dei locali, alcuni dei quali adibiti a dormitori in assenza di autorizzazioni.

Un caso particolare, perché avvenuto a febbraio 2020 in due pelletterie cinesi di Barberino di Mugello, zona al di fuori dei luoghi d'insediamento consolidati dell'imprenditoria cinese, ha portato gli inquirenti a ipotizzare pesanti accuse a carico dei titolari. Oltre alla contestazione di lavoro in nero per otto operai, tutti cittadini cinesi, di cui sette irregolari sul territorio nazionale, gli imprenditori sarebbero accusati di avere mantenuto i lavoratori in condizioni di alloggio degradanti all'interno degli stessi laboratori.

Le inchieste citate, alla pari delle segnalazioni di fonte sindacale, confermerebbero la complessa articolazione delle forme di sfruttamento lavorativo in aziende cinesi – perlopiù contoterziste – operanti nel settore della moda e dell'abbigliamento in territori limitrofi a quello pratese. Sulla base degli elementi riportati, è possibile formulare due ipotesi sulle strategie in atto: un parziale spostamento delle attività illegali da Prato a zone meno controllate al fine di ridurre il rischio di ispezioni, oppure un rafforzamento, un'espansione *tout court* degli interessi criminali nell'economia legale. In ogni caso, a livello di *modus operandi* delle reti di sfruttamento, quattro elementi appaiono coerenti, in continuità con le evidenze disponibili nel territorio pratese.

In primo luogo, la sottoposizione a grave sfruttamento lavorativo non coinvolgerebbe esclusivamente cittadini cinesi, ma si realizzerebbe sempre più nei confronti di migranti vulnerabili di varie nazionalità, in possesso di permessi per protezione internazionale, richiedenti asilo, o irregolarmente soggiornanti, già residenti sul territorio. In secondo luogo, la fase di reclutamento sembrerebbe esente da forme illegali di intermediazione, poiché si alimenterebbe in modo spontaneo del bisogno di lavoro e di reddito delle componenti più fragili dell'immigrazione. In terzo luogo, nelle indagini citate nelle quali sarebbero emerse condotte violente o costituenti pericolo per i lavoratori (condizioni di alloggio degradanti, sequestro dei documenti e limitazione della libertà di movimento) a carico di imprenditori cinesi, le vittime sono connazionali. Ciò potrebbe rappresentare un indicatore<sup>110</sup> dell'azione di organizzazioni o reti criminali cinesi attive nella tratta ai fini di sfruttamento lavorativo. L'ultimo elemento, che anche in questo caso presenterebbe similitudini con quanto osservato nel distretto pratese, riguarda l'influenza di soggetti aventi interessi convergenti con gli imprenditori cinesi ai fini di accumulo illecito di capitali. Ci si riferisce da una parte all'attività di professionisti e consulenti del lavoro italiani delle aziende, dall'altra alle responsabilità ripartite lungo la filiera della moda e dell'abbigliamento – in termini di scarsi controlli sulle condizioni di lavoro nelle ditte appaltatrici –, in particolare da parte delle aziende committenti.

Nell'area metropolitana i casi di sfruttamento lavorativo, riconducibili o meno a soggetti od organizzazioni criminali, coinvolgono anche altri settori e comparti produttivi. Un'inchiesta su due cooperative agricole ha portato la DDA di Firenze a formulare l'accusa, per cinque persone, di associazione per delinquere finalizzata allo sfruttamento di manodopera. Al processo, i due fratelli imprenditori autoctoni hanno patteggiato una condanna di due anni e sei mesi di reclusione e di un anno, due caporali rumeni sono stati condannati rispettivamente a un anno e quattro mesi e a un anno e mezzo, mentre il presunto contabile dell'organizzazione è stato assolto. Secondo le indagini, le due cooperative avrebbero stipulato contratti di servizio con aziende agricole in Veneto e in Toscana, sottoponendo però i braccianti a gravi irregolarità. I lavoratori sfruttati, una trentina, di origine rumena e albanese, sarebbero stati impiegati, oltre che in agricoltura, in edilizia.

A novembre 2018 è stata smantellata una rete di sfruttamento del lavoro agricolo di braccianti stranieri, richiedenti asilo o titolari di protezione internazionale, che sarebbe stata attiva in 6 province toscane (Pistoia, Prato, Firenze, Siena, Lucca, Arezzo e Pisa). Sulla base delle risultanze investigative, sono stati arrestati tre cittadini stranieri (due pachistani e un marocchino residenti ad Agliana) con l'accusa di sfruttamento e di intermediazione illegale e denunciate altre quattro persone, fra cui un consulente del lavoro, a cui sono contestate frodi nelle fatturazioni e nelle comunicazioni con Inps e Inail, mentre le aziende agricole che avevano

---

<sup>110</sup> Le relazioni semestrali DIA sottolineano il ruolo di organizzazioni cinesi nella tratta a scopo di sfruttamento sessuale, e in subordine, di sfruttamento lavorativo. In Toscana non risultano però recenti sentenze o riscontri sul piano processuale.

affidato gli appalti non risultano implicate. Una trentina di lavoratori sfruttati avrebbe confermato il quadro accusatorio.

Nell'area metropolitana fiorentina un altro settore di interesse per i fenomeni di sfruttamento lavorativo, anche per il ruolo ricoperto da soggetti attigui alla criminalità organizzata o da reti criminali autoctone e straniere, è quello logistico. Una ricerca (Bruscaglioni, Cagioni, 2016) condotta con interviste a lavoratori e delegati sindacali di imprese e di cooperative di servizio della logistica terrestre con sede a Prato e Firenze ha mostrato le connessioni esistenti fra forme di sfruttamento lavorativo e condizionamenti criminali.

Dal punto di vista dei modelli d'impresa, nel ciclo di appalti e subappalti che contraddistinguono questo settore produttivo, appare significativa la presenza di cooperative spurie, al cui interno si sono registrati alcuni episodi di sfruttamento lavorativo nei confronti di autisti, magazzinieri, facchini, corrieri, in prevalenza migranti, *in primis* attraverso l'applicazione di condizioni contrattuali e salariali peggiorative rispetto alle disposizioni del CCNL. La diffusione di forme di sfruttamento lavorativo nelle cooperative che gestiscono l'esternalizzazione di fasi del ciclo produttivo è alla base dei fenomeni di concorrenza sleale, in quanto garantisce un vantaggio competitivo illecito sul fronte del costo del lavoro tanto alle società appaltatrici che committenti.

Fra gli esempi riportati, spicca quello relativo a una cooperativa che fornisce servizi di facchinaggio, le cui irregolarità risulterebbero pianificate e organizzate grazie alla collaborazione di un commercialista italiano che da anni, secondo le testimonianze rese dai lavoratori e dai delegati sindacali, gestirebbe l'apertura e la chiusura di numerose cooperative sul territorio, attraverso procedure di fallimento pilotate o l'immissione di prestanomi. Le procedure di fallimento e i passaggi di appalto fra diverse cooperative da una parte rendono possibili l'evasione o l'elusione fiscale, retributiva e contributiva, dall'altra sono finalizzate a rendere più incerto, lungo e complesso l'eventuale processo di rivalsa legale e di risarcimento, da parte dei lavoratori e/o dei sindacati, nei confronti degli amministratori della società. Il fallimento pilotato della cooperativa e l'apertura di un'altra a essa collegata che ne rileva e ne continua l'appalto, è uno dei principali meccanismi attraverso il quale la nuova società impone ai lavoratori condizioni contrattuali e salariali peggiorative rispetto alle precedenti. A questo sistema può essere associata l'emissione di false fatturazioni, funzionale al reperimento di denaro contante per pagare in nero la manodopera.

Due storie di cooperative spurie descritte nella ricerca menzionano il ruolo di soggetti contigui ad ambienti criminali. Nel primo caso il proprietario di una cooperativa spuria di corrieri, legato alla 'ndrangheta, avrebbe sfruttato tale appartenenza per instaurare fra i lavoratori un clima di intimidazione e di paura, imponendo loro una sistematica sotto-retribuzione e condizioni di lavoro irregolari (sovra-orario, straordinari, infortuni e ferie non pagati). Nel secondo caso, i dipendenti di

nazionalità pakistana di una società di facchinaggio avrebbero subito violenze fisiche e psicologiche sul luogo di lavoro da parte del datore.

Una seconda tipologia di illeciti evidenziata dalla ricerca riguarda forme di concorrenza sleale messe in atto con l'assunzione, attraverso la costituzione di società operanti in Italia ma registrate in Romania e in altri paesi dell'Europa dell'Est, di autisti retribuiti secondo livelli salariali molto inferiori ai colleghi italiani e sottoposti a condizioni di lavoro assai peggiorative rispetto a quanto previsto dal CCNL. Un'altra fattispecie illegale, rilevata nelle società di autotrasporto, è l'imposizione agli autisti di sistemi di manomissione degli strumenti digitali che registrano i tempi di guida e di riposo; in generale fra corrieri e autisti sono piuttosto diffuse le pressioni e i ricatti per l'aumento dei ritmi di consegna, che si traducono in reiterate violazioni della normativa relativa all'orario di lavoro e ai periodi di riposo.

### *Livorno*

Nel territorio livornese una ricerca (Cagioni, Bruscazioni, 2018) ha esplorato, attraverso interviste a delegati sindacali e lavoratori, le condizioni di lavoro e di sfruttamento nella logistica terrestre e nella logistica portuale. I risultati della ricerca evidenziano come, sebbene i processi di precarizzazione a livello contrattuale e di condizioni di lavoro investano anche i lavoratori portuali di Livorno, erodendone in parte le tutele, in generale le forme di sfruttamento lavorative osservate sono residuali se confrontate con quelle degli autotrasportatori, dei corrieri e dei facchini occupati nelle imprese della logistica terrestre. Le problematiche emerse fra i portuali, che fanno riferimento all'intensificazione dei carichi e dei ritmi di lavoro e a varie criticità nel rispetto delle misure di prevenzione su salute e sicurezza, appaiono scollegate da forme di grave abuso dei diritti dei lavoratori o da condizionamenti posti in essere da organizzazioni criminali.

I problemi maggiori evidenziati riguardano gli autotrasportatori come anello più debole della filiera logistica della merce dal porto ai magazzini di stoccaggio. La rilevazione di minacce e ricatti attesta la presenza nell'autotrasporto di indicatori che segnalano non solo irregolarità contrattuali e salariali, ma anche problematiche di sfruttamento più gravi. Fra gli elementi di vulnerabilità emersi, la nazionalità straniera dei lavoratori e la somministrazione di contratti atipici sono le principali caratteristiche che rendono ricattabili i lavoratori, esponendoli a un deterioramento degli standard lavorativi, dei diritti e dei livelli salariali. Per quanto riguarda l'influenza di reti criminali nel settore, le forme di sfruttamento lavorativo rilevate non ne sembrano direttamente condizionate. Il ruolo delle cooperative spurie nell'auto-trasporto, enfatizzato da diversi intervistati, viene per lo più ricondotto alle zone grigie interpretative della normativa in materia di appalto e ai processi di esternalizzazione e di frammentazione della filiera produttiva.

In agricoltura non sono segnalati casi di caporalato, ma le organizzazioni sindacali sostengono sia esteso, specie nel distretto della Val di Cornia, un sistema di sfruttamento dei braccianti incentrato sul lavoro grigio (sotto-dichiarazione delle giornate di lavoro, orari lavorativi e livelli retributivi irregolari rispetto a quanto prescritto dal CCNL e dal CCPL) e sull'abuso dello stato di bisogno dei lavoratori.

Un caso particolare di sfruttamento, di cui è in svolgimento il processo, riguarderebbe il titolare italiano di un peschereccio, accusato dagli inquirenti di caporalato. La vicenda origina dal tentato omicidio nel 2016 di un richiedente asilo, che sarebbe stato gettato in acqua (nonostante il datore fosse a conoscenza del fatto che non **sapesse** nuotare) in occasione di un'ispezione in mare. L'indagine avrebbe appurato che il datore aveva impiegato vari lavoratori in nero, sottoponendoli a turni massacranti ed erogando loro compensi irrisori – da 10 a 20 euro al giorno –, oltre ad avere in seguito pesantemente intimidito il principale testimone a suo carico.

### *Pisa*

Alle condizioni di lavoro nel distretto conciario di S. Croce sull'Arno è dedicato un report<sup>111</sup> (Centro Nuovo Modello di Sviluppo, 2016) che mette in luce due aspetti critici. In primo luogo, si sottolinea la presenza di quote consistenti di contratti a chiamata applicati ai lavoratori stranieri e, in misura minore, di lavoratori in nero. Fra le irregolarità contrattuali rilevate, attestate anche dalle ispezioni dell'INL, sarebbero diffuse soprattutto la stipula di contratti a tempo parziale che celerebbero modalità di impiego a tempo pieno e l'imposizione di ore lavorative extra. Si segnala inoltre il ricorso a forme di pagamento irregolari degli straordinari (fuori busta e rimborsi spese per trasferte fittizie), spesso concordate con il lavoratore, che consentirebbero alle imprese un illecito risparmio fiscale e previdenziale.

Le cronache riportano quattro recenti episodi di grave sfruttamento lavorativo. A Bientina nel 2019 un imprenditore cinese a capo di una pelletteria è stato arrestato, al termine di perquisizioni in 17 aziende conciarie delle province di Firenze, Lucca, Pisa e Prato che avrebbero portato all'accertamento di 29 lavoratori occupati in nero. Grazie alla collaborazione dei dipendenti pakistani della pelletteria, sarebbe emerso che gli stessi vi erano occupati da oltre un anno, con un orario giornaliero di 12 ore e un salario di circa due euro l'ora, a fronte di contratti di 20 ore settimanali.

Nel 2017 si sarebbe verificata la violenta aggressione a S. Croce sull'Arno di un giovane operaio senegalese da parte di sei persone, fra cui il datore, soggetto pluricondannato. L'operaio doveva

---

<sup>111</sup> Si segnala che il report è stato oggetto di contestazioni da parte delle aziende conciarie, che ne hanno richiesto il ritiro sostenendo la non veridicità di alcune osservazioni e il conseguente danno di immagine per il distretto. Dopo infruttuosi incontri fra le parti per arrivare a una mediazione, il Centro Nuovo Modello di Sviluppo ha deciso di non ritirare il rapporto di ricerca.

riscuotere 1.000 euro, somma concordata per le ore lavorate in nero presso l'azienda conciaria, ma dopo numerosi rinvii, all'appuntamento per ritirare il denaro avrebbe subito un feroce pestaggio.

Due episodi fra loro connessi di caporalato in agricoltura, a Monteverdi Marittimo e Pomarance nel 2019, hanno portato alla denuncia di due imprenditori italiani per sfruttamento delle condizioni di bisogno dei lavoratori e in un caso per impiego di manodopera clandestina. Molto dure le condizioni di sfruttamento descritte, durate più di due anni, poiché i braccianti sarebbero stati costretti a lavorare fino a 14 ore al giorno e ad alloggiare in condizioni di assoluto degrado, in cambio di retribuzioni irrisorie, pari a 200 euro mensili.

### *Lucca*

Una recente ricerca (Camici Roncioni, 2020) attesta che nel territorio lucchese i casi di sfruttamento lavorativo appaiono nel complesso limitati e caratterizzati da lavoro sommerso e forme di abuso della vulnerabilità del lavoratore. Laddove sono state riscontrate situazioni di grave sfruttamento, l'incidenza di lavoro nero è ridotta, rispetto ad altre province toscane, mentre prevale l'uso improprio di tirocini e la somministrazione di rapporti contrattuali solo formalmente regolari che celano fenomeni di sovra-orario e sotto-pagamento.

In agricoltura, i fenomeni di caporalato, marginali per la ridotta incidenza di grandi colture, riescono spesso a essere integrati nel sistema produttivo grazie a "scatole cinesi" che mascherano i rapporti di sfruttamento in legali rapporti di lavoro cooperativo o subordinato. È il caso di alcune cooperative nella logistica e nel facchinaggio, dove il ruolo di intermediari fra la cooperativa e i lavoratori sarebbe svolto da figure assimilabili a caporali, ricoprenti funzioni di controllo e di sfruttamento verso i lavoratori di cui sono responsabili, ricevendo benefici dal punto di vista contrattuale o pecuniario. Forme di intermediazione illegale e di mancato pagamento dei lavoratori sono state osservate in alcune micro-aziende gestite da cittadini stranieri.

I settori di riferimento per lo sfruttamento lavorativo cambiano in modo rilevante a seconda che si esamini il capoluogo o i vari distretti produttivi e ambiti territoriali, a eccezione della ristorazione, del lavoro di cura e in parte del turismo, dove lavoro nero e lavoro grigio sono ovunque piuttosto diffusi e si traducono nella forte sproporzione fra le condizioni contrattuali o gli accordi informali sottoscritti e le mansioni, i tempi, le retribuzioni erogate.

Partendo dalla provincia di Lucca, in Versilia viene evidenziata la presenza di micro-cooperative in appalto nella cantieristica navale e nel comparto del floro-vivaismo. A seguito di segnalazioni e successive sanzioni dell'Ispettorato del Lavoro, sarebbe in corso una vertenza sindacale nel Capannorese a un'azienda alimentare che avrebbe appaltato il personale addetto alla produzione a una impresa sprovvista di autorizzazione, alla quale, a sua volta sarebbe stata fornita la manodopera da un'agenzia interinale.

La presenza di luoghi di raccolta per lavoratori alla giornata in edilizia è segnalata ad Altopascio, dove sarebbero attive diverse aziende edili di proprietà di imprenditori campani e calabresi. Un caso marginale, ma significativo, riguarda la vendita di cocco e frutta nel periodo estivo nelle spiagge del Viareggino, dove ci sarebbe un monopolio da parte di una piccola organizzazione formata da famiglie campane, che gestirebbero tutte le fasi: reclutamento della manodopera, alloggio in condizioni degradanti, trattenimento di parte dei guadagni dei venditori. Nella città di Lucca, è principalmente nella ristorazione e nel lavoro di cura dove emergono situazioni di sfruttamento, caratterizzate dall'uso improprio dei tirocini.

A Viareggio nel 2019 le cronache riportano un grave episodio di lavoro in nero e di sfruttamento di un imprenditore edile cinese, che avrebbe commesso i fatti a danno di connazionali, che alloggiavano in condizioni degradanti.

Nel capoluogo nel 2019 si sarebbe verificato un caso di intermediazione illegale e di sfruttamento lavorativo per la distribuzione di volantini, per il quale sono stati denunciati un uomo e una donna pakistani, accusati, in base alle evidenze investigative, di avere approfittato della condizione di bisogno dei connazionali, sotto-pagati e costretti a lavorare senza contratto.

### *Siena*

Nel territorio senese, secondo una ricerca (Carcione, Modafferi, 2020), il lavoro sommerso e il lavoro sfruttato si concentrano e, a volte, si sovrappongono, nei settori e nei comparti produttivi meno qualificati e ad alta intensità di lavoro come ristorazione, alberghiero, pulizie, servizi alla persona.

La presenza di lavoro grigio o di contratti atipici come quello a chiamata, di sotto-salario, di sotto-inquadramento, di prolungamento non pagato della giornata e della settimana lavorativa appare diffusa nella ristorazione e nei servizi legati al turismo. I casi di sfruttamento segnalati all'interno di attività ristorative riguardano tanto il capoluogo che la Val d'Elsa e la Val di Chiana. Le irregolarità descritte non sembrano fare capo a organizzazioni criminali, ma appaiono poste in essere da piccole realtà imprenditoriali le cui finalità sono esclusivamente di riduzione del costo del lavoro. Ciò non impedisce che in alcune situazioni la dimensione economica dello sfruttamento possa essere rilevante, da casi di mancato pagamento a salari orari pari a due/tre euro l'ora e a pagamenti a cottimo, applicato ai lavoratori da alcune ditte di pulizie negli appalti ad alberghi e altre strutture ricettive.

Il fenomeno dell'intermediazione illecita coinvolge, nel territorio senese, principalmente l'agricoltura, i servizi di pulizia e l'edilizia e si realizza attraverso il ricorso a società contoterziste e cooperative spurie, a cui vengono esternalizzate le fasi produttive a maggiore intensità di lavoro. In ambito sindacale, viene riferita l'esistenza di cooperative di servizio completamente irregolari, aventi sede legale fittizia a Roma e in città del sud Italia. Il ruolo delle cooperative spurie nel settore edile e agricolo, nei servizi di pulizia appare piuttosto rilevante, con modalità di selezione e controllo dei lavoratori e *modus operandi* delle reti criminali connotati su base familiare, etnica o nazionale.

In agricoltura e nei servizi a bassa qualificazione emergono casi di estorsione di parte del salario attuate da datori o da intermediari, che costringono il lavoratore a fornire il codice della propria carta al fine di prelevare una quota del salario corrisposto. Sono inoltre rappresentati casi di truffa in occasione di vertenze sindacali o di accesso dei lavoratori ai Centri di Assistenza Fiscale, laddove i lavoratori scoprono che non sono mai stati loro versati i contributi o che le aziende presso le quali sono stati occupati si dichiarano fallite o sono state cedute a soggetti terzi, rendendo inefficaci eventuali azioni di rivalsa.

Le situazioni di sfruttamento più gravi riguardano, anche nella provincia di Siena, l'agricoltura. Oltre all'individuazione di diversi luoghi di arruolamento per il lavoro a giornata, è emersa la vicenda della denuncia all'Ispettorato del Lavoro di un gruppo di richiedenti asilo ospiti di un Cas della provincia, per essere stati costretti a lavorare in nero e non aver mai ricevuto la retribuzione pattuita. Alla denuncia sarebbero seguite indagini che però, avendo il titolare chiuso la ditta agricola incriminata e continuato l'attività attraverso un'altra azienda intestata a un familiare, avrebbero subito notevoli rallentamenti.

Il principale target oggetto di sfruttamento lavorativo è costituito dai richiedenti asilo, al cui interno si osservano situazioni di particolare vulnerabilità per i cittadini pakistani e bengalesi. In particolare, condizioni di assoggettamento connesse allo sfruttamento lavorativo sarebbero presenti nella comunità pakistana.

Carchedi (2018) stima che nel senese il lavoro informale in agricoltura coinvolga circa il 20% della forza-lavoro e il 5-7% delle aziende, pari a 430-600 unità. All'interno di questo gruppo di aziende l'utilizzo di forme d'intermediazione illegali assumerebbe caratteristiche strutturali, a volte pianificate, all'inizio della stagione di raccolta, dalle stesse aziende tramite accordi informali di piazza che stabilirebbero i livelli salariali. Tali meccanismi, oltre a generare un significativo risparmio sul costo del lavoro e a influire sulle retribuzioni di tutti gli occupati, alterano in modo importante le dinamiche di mercato.

I salari giornalieri dei braccianti reclutati attraverso caporali si differenzerebbero soprattutto in base al tipo di mobilità. I salari inferiori (20-25 euro) spetterebbero alla fascia di lavoratori stagionali a mobilità transnazionale, mentre la fascia di lavoratori a mobilità a breve raggio percepirebbe salari compresi fra 30 e 35 euro. Nel caso in cui il reclutamento dei lavoratori da parte dei caporali avvenga nei paesi di origine, le configurazioni societarie utilizzate ricalcano quelle più volte evidenziate: cooperative, SRL, società individuali con partita iva.

Le evidenze delineate sono in linea con quanto rilevato da Oliveri (2017) che, nel caso della viticoltura a Siena, osserva la centralità degli appalti ad aziende o a cooperative senza terra, le cui funzioni principali sono di indebolire le tutele contrattuali e retributive dei lavoratori e di garantire alle aziende appaltatrici ampi margini di flessibilità organizzativa.

Varie sono le zone della provincia in cui emergono situazioni di sfruttamento nel lavoro agricolo, secondo i risultati di una ricerca (Camorri, Cerofolini, 2020), dall'Amiata (vino) ai comuni della fascia collinare fra i fiumi Ombrone e Albegna (vino), dai comuni confinanti con il Senese (olio) e all'interno delle colline Metallifere (olio e taglio della legna), alle zone pianeggianti a nord e a sud di Grosseto (ortocultura e frutticoltura).

Nel settore agricolo risultano impiegati 6.500 lavoratori con contratto agricolo stagionale, di cui più della metà stranieri. Per la componente straniera della forza-lavoro è piuttosto diffusa l'applicazione di contratti grigi, superiore alla percentuale di quanti lavorano in nero. Specie i richiedenti protezione internazionale sono soggetti a contratti agricoli avventizi, che permettono ai datori di dichiarare all'Inps un quantitativo minore di giornate lavorate rispetto a quelle effettive. Questo meccanismo trae la sua forza anche dalla reciproca convenienza per le parti: il lavoratore non supera la soglia di reddito massimale che lo escluderebbe dalle misure di accoglienza e il datore può generare un extra-profitto dalla riduzione dei salari e dei contributi versati.

Al tempo stesso, è frequente l'assunzione dei braccianti attraverso cooperative spurie, a volte costituite con sede legale in paesi est-europei. Tali cooperative spurie sono funzionali sia alla riduzione del costo del lavoro, poiché retribuiscono le forza-lavoro secondo livelli salariali peggiorativi rispetto al CPL di riferimento sia al mantenimento di rapporti di forte subordinazione nei confronti dei lavoratori.

La forma cooperativa consente, alla pari delle ditte individuali come la Sas, di fornire servizi di intermediazione della manodopera, all'apparenza leciti, in grado di assicurare squadre di lavoratori sottopagati adeguati alle tempistiche e alle necessità produttive dell'azienda agricola committente. Affinché questo meccanismo di intermediazione illecita funzioni e si perpetui nel tempo, è fondamentale la funzione di collegamento, rivestita da consulenti specializzati, tra cooperativa e impresa agricola.

Fra i casi di caporalato documentati dalla ricerca, il più eclatante riguarda una società, costituita come Srl, da un imprenditore albanese, attiva da diversi anni. Il soggetto rivestirebbe un ruolo preminente nel campo dell'intermediazione illecita e dello sfruttamento lavorativo, sia in virtù del numero di braccianti direttamente reclutati, per lo più in aree povere dell'Albania, sia in quanto avrebbe alle sue dipendenze diversi caporali. L'operato della società configurerebbe profili di illegalità per almeno due motivi. In primo luogo, i salari corrisposti sarebbero molto inferiori a quelli stabiliti dal CPL – in media il salario giornaliero sarebbe compreso compreso tra 20 e 30 Euro, inferiore del 50% di quanto previsto dai contratti di riferimento –, e inoltre solo il 40% circa del lavoro effettuato all'azienda agricola verrebbe fatturato regolarmente, mentre il 60% restante sarebbe corrisposto in nero secondo accordi con l'azienda agricola committente.

Proprio per il ruolo riconosciuto di comando nelle zone di competenza, sembrerebbero assenti

contrasti e conflitti con altre reti e organizzazioni. Il raggio d'azione di questa organizzazione criminale appare significativo: sarebbe in grado di movimentare diverse squadre, per un totale di 200-300 braccianti al giorno, di prevalente nazionalità albanese, smistati su più province toscane e nell'Alto Lazio, per la vendemmia e per la raccolta di frutta e verdura.

Altre evidenze convergono nel portare alla luce nel grossetano una filiera di intermediazione e di sfruttamento gestita da piccole organizzazioni straniere, con una divisione delle sfere d'influenza territoriali. Il controllo della manodopera nel comparto vitivinicolo sarebbe appannaggio di caporali albanesi, e in subordine rumeni e moldavi, mentre nell'olivicoltura le ditte di intermediazione sarebbero gestite da soggetti di nazionalità pachistana e turca.

Un'altra forma di abuso verso i migranti e di accumulo irregolare di capitali riguarda in agricoltura la costituzione di rapporti di lavoro fittizi, finalizzati – dietro il pagamento di denaro – all'ottenimento dell'iscrizione negli elenchi agricoli necessaria ai fini della disoccupazione, a soggetti che non hanno mai lavorato come braccianti.

Le condizioni di sfruttamento più gravi colpiscono migranti senza titolo di soggiorno valido, e in stato di forte bisogno socio-economico, che in aggiunta agli indicatori di sfruttamento lavorativo (sovra-orario, sotto-salario, esposizione a rischi per la salute e la sicurezza), possono subire condizioni di vita degradanti, ad esempio per le soluzioni abitative o per la sottoposizione a minacce e violenze.

Altre forme di sfruttamento lavorativo sono segnalate nelle cooperative spurie del settore logistico, specie nel facchinaggio e nelle pulizie, dove, a fronte di contratti che prevedono poche ore a settimana, i soci e/o dipendenti sarebbero costretti a lavorare a tempo pieno.

Dal punto di vista del modello d'impresa criminale, in questi comparti sarebbe utilizzato sia il meccanismo delle ditte “fantasma” (aziende che aprono e chiudono in breve tempo per minimizzare la probabilità di essere soggette a controlli ed eludere così pagamenti e contributi) che schemi societari più complessi. Nell'ultima circostanza, al fine di ridurre il carico fiscale e i vincoli, verrebbero utilizzate delle aziende satelliti dietro un'unica azienda appaltante. In particolare, ciò emergerebbe nell'episodio di una società di pulizie intestata a un imprenditore egiziano, che gestirebbe un numero elevato di connazionali, attraverso una serie di ditte satellite, operanti nelle pulizie e nel facchinaggio.

Fra le specificità del fenomeno su base territoriale, a Grosseto si osserva *in primis* la presenza di forme di assoggettamento favorite da vincoli familiari o etnici presso la comunità albanese e quella pakistana. Altro elemento caratteristico raccolto riguarda i timori e le difficoltà dei lavoratori a far emergere o a denunciare condizioni di lavoro sfruttato: tale reticenza appare correlata, almeno in parte, al radicamento di soggetti e reti criminali, la cui pericolosità è ulteriormente comprovata da episodi di minacce e di intimidazioni nei confronti di funzionari sindacali.

Una ricerca precedente (Carchedi, 2018) conferma il quadro di forte influenza del caporalato nella filiera agro-alimentare del grossetano, stimando la consistenza dei braccianti che versano in condizioni servili attorno alle 3.000/4.000 unità. Le tipologie societarie attraverso le quali viene

organizzata la gestione della manodopera bracciantile straniera sono varie, dalle cooperative senza terra alle società di servizi aventi personalità giuridiche differenziate, configurando un metodo criminale definibile come para-mafioso. A causa della diffusione del fenomeno, si osserva la costituzione di catene di comando di tipo piramidale, che permettono ai caporali più influenti di espandere ogni anno le commesse, il numero di braccianti controllati e di conseguenza il proprio potere negoziale e la propria reputazione delinquenziale. Un'importante specificità evidenziata sulle modalità di interposizione illegale è il ruolo di fiducia rivestito da caporali e intermediari italiani. La maggioranza di imprenditori agricoli collusi si avvarrebbe infatti, come figura di riferimento, di mediatori di nazionalità italiana, referenti esclusivi dei contatti e dell'operato dei caporali stranieri.

### *Arezzo e Massa Carrara*

Nella rimanenti province toscane (Massa Carrara e Arezzo) sono assenti o residuali eventi di grave sfruttamento lavorativo. Va tuttavia rilevato che al Numero Verde Antitratta Toscana sono giunte segnalazioni di casi di sfruttamento in aziende contoterziste del distretto orafico di Arezzo. In particolare, all'interno della comunità bengalese e pachistana sarebbero emersi casi di grave sfruttamento in imprese manifatturiere sub-fornitrici di aziende operanti nel settore orafico. Anche in agricoltura, specie in Val Tiberina e val di Chiana, sono state riscontrate in passato situazioni di grave sfruttamento e di arruolamento illegale.

### *1.5.2 Forme emergenti di sfruttamento lavorativo nel distretto pratese*

All'interno della vasta letteratura socio-economica che si è occupata delle trasformazioni del distretto e del ruolo dell'imprenditoria cinese, gli studi che hanno offerto una chiave interpretativa sulle forme di grave sfruttamento lavorativo si dividono in due orientamenti principali. Nel primo (Selvatici, 2015, Pieraccini, 2010, Toccafondi, 2010) si ritiene sistematico il ricorso, da parte delle aziende cinesi, di violazioni delle norme societarie, fiscali e di diritto del lavoro, enfatizzando sia l'influenza delle organizzazioni criminali che il carattere strutturale e pianificato dello sfruttamento dei lavoratori cinesi irregolari. Secondo la Dia (2020, 2019b, 2019a) le organizzazioni criminali cinesi, oltre a favorire l'immigrazione clandestina e la falsificazione di documenti finalizzati alla tratta, avrebbero assunto, specialmente nell'area metropolitana Firenze-Prato-Pistoia, una posizione di rilievo in vari settori produttivi e attività economiche, incluso lo sfruttamento lavorativo di connazionali nei laboratori del settore della moda e dell'abbigliamento e nella ristorazione.

Nel secondo orientamento (Ceccagno, 2017, Bracci, 2016, Ceccagno, Rastrelli, 2008), le condizioni di sfruttamento lavorativo della manodopera cinese vengono interpretate alla luce dell'intreccio fra processi globali e locali dell'industria della moda, rimarcando come sfruttamento e auto-sfruttamento

siano l'esito di una visione condivisa fra datori e operai. I casi di tratta e di lavoro forzato tendono a colpire quasi esclusivamente soggetti molto vulnerabili e sprovvisti di adeguate reti socio-relazionali, ma non possono essere assunti come paradigmatici delle migrazioni dalla Cina all'Italia: la libertà di movimento dei lavoratori cinesi e il loro potere negoziale verso i datori sembrano smentire rappresentazioni univoche del fenomeno.

In una posizione intermedia fra le due interpretazioni può essere collocato Becucci (2011, 2016), secondo il quale affinché la condizione di sfruttamento lavorativo di tipo intensivo si trasformi in lavoro forzato, è necessaria la presenza di un debito non estinto o protratto. Nella gestione della tratta finalizzata allo sfruttamento lavorativo da parte dei gruppi criminali cinesi, Becucci intravede come essenziale un collegamento fra organizzatori del trasporto e imprenditori, che tuttavia si basa su relazioni di tipo contingente.

Per quanto tali studi offrano utili spunti analitici e interpretativi, rimane inevasa la questione emergente della presenza di forme di sfruttamento lavorativo rivolte ai lavoratori stranieri non cinesi. Fino alla prima metà degli anni '10 le ricerche avevano infatti ricondotto in ambito esclusivamente intra-etnico la prevalenza di forme di sfruttamento, e/o spiegato la persistenza di lavoratori cinesi irregolarmente soggiornanti in condizioni di sfruttamento lavorativo alla luce di due fattori: le relazioni diseguali fra aziende committenti della moda e lavoratori conto-terzisti, che obbligano queste ultime a competere sulla base della continua riduzione del costo del lavoro e lo sfruttamento differenziale dei migranti cinesi provenienti da regioni diverse da quella della maggior parte della comunità cinese pratese.

È però da rilevare come, a partire dal 2015, diverse indagini e ispezioni condotte nelle aziende manifatturiere cinesi del tessile-abbigliamento nell'area vasta metropolitana avessero portato all'attenzione la presenza di lavoratori migranti non cinesi con contratti irregolari e/o in condizioni di grave sfruttamento lavorativo. In anni recenti la cronaca locale, dettagliando i risultati di ispezioni e controlli, ha menzionato in più occasioni l'esistenza di lavoratori stranieri, in particolare di nazionalità pachistana, bengalese e provenienti da vari paesi dell'Africa sub-sahariana in condizioni di sfruttamento lavorativo. Se una conferma di questo importante elemento di novità proviene nel 2016 da Alfio Fedi, direttore del dipartimento di prevenzione dell'Asl e coordinatore degli ispettori del progetto Lavoro sicuro<sup>112</sup>, un'osservazione contenuta nella relazione conclusiva della Commissione Parlamentare Antimafia (2018, p. 118) ne certifica l'ufficialità: "Di interesse appare quanto rappresentato dal Raggruppamento operativo speciale dell'Arma dei carabinieri che, nell'ultimo periodo, ha registrato inusuali segnali riconducibili alla propensione di imprenditori "cinopolari" ad avvalersi della manodopera irregolare (ossia in totale violazione degli obblighi fiscali e previdenziali) di soggetti di altra etnia, finanche italiani".

---

<sup>112</sup> <http://iltirreno.gelocal.it/prato/cronaca/2016/05/19/news/le-aziende-cinesi-pagano-in-base-alla-nazionalita-1.13497211>

Prima di rivolgere l'attenzione a queste nuove forme di sfruttamento, è necessario premettere che sulle dinamiche criminali di parti dell'imprenditoria nel territorio pratese influiscono tutta una serie di variabili che rendono il contesto pratese permeabile a infiltrazioni criminali più o meno strutturate (Ciccarello, 2018). Fra le principali, vanno segnalate le sovrapposizioni di interessi fra imprenditoria cinese e italiana, la presenza di illegalità diffusa nel distretto tessile e dell'abbigliamento, il contributo di professionisti italiani nel rendere possibili le condotte illegali.

Una ricerca-intervento (Cagioni, Coccoloni, 2018) ha mostrato come la messa al lavoro di migranti non cinesi nelle aziende cinesi del distretto risponda a due finalità principali: è motivata dalla ricerca di forza-lavoro in sostituzione o in aggiunta a quella cinese ed è funzionale alla riduzione del costo del lavoro. Essendo i lavoratori non cinesi impiegati per lo più in mansioni base, la loro presenza viene in parte interpretata come un effetto di sostituzione della manodopera cinese che, per varie ragioni (aumento dei livelli salariali in Cina, processi di mobilità sociale interni alla comunità cinese di Prato, cambiamenti nei processi migratori dalla Cina, trasformazioni nella aspettative di vita e nei percorsi professionali delle nuove generazioni), è sempre meno attratta da occupazioni poco qualificate e con scarse opportunità di mobilità sociale nelle aziende del tessile e dell'abbigliamento.

Pur essendo assenti o residuali casi di assoggettamento, di violenza psico-fisica, e di canali illegali di intermediazione, i lavoratori sono sottoposti a forme di grave sfruttamento lavorativo così sintetizzabili: 1) assenza di contratto o stipula di contratti parzialmente regolari; 2) violazioni reiterate dell'orario di lavoro giornaliero e settimanale; 3) retribuzioni molto inferiori ai livelli stabiliti dal CCNL; 4) esposizione a condizioni di lavoro pericolose per la salute e la sicurezza.

Un punto cruciale riguarda la comparazione delle condizioni di lavoro e di sfruttamento fra la forza-lavoro cinese e quella non cinese. Riprendendo una tesi di Ceccagno (2017), si ipotizza che la principale differenza fra i due gruppi risieda nell'esclusione della manodopera non cinese dal regime di *sleeping agreement* vigente fra lavoratori e imprenditori cinesi, che da una parte assicura agli operai cinesi vitto, alloggio e altre prestazioni gratuite, dall'altra consente loro una forte mobilità fra laboratori. Gli *sleeping agreement* rivestono perciò la funzione essenziale di contenimento dello sfruttamento lavorativo, permettendo agli operai cinesi di ammortizzare i bassi salari orari e l'allungamento della giornata e della settimana lavorativa, all'interno di una sorta di patto sociale condiviso che è alla base della competitività delle aziende cinesi. Da questi accordi sono esclusi i lavoratori non cinesi, che subiscono quindi rapporti di sfruttamento lavorativo molto intensivi, legati anche alla precarietà o all'assenza dei contratti e all'approfittamento del loro stato di bisogno.

A seguito della ricerca, con il cofinanziamento del Comune di Prato, la cooperativa sociale Cat ha attivato a maggio 2018 uno sportello sullo sfruttamento lavorativo, parte del sistema regionale antitratta Satis. I principali obiettivi dello sportello sono l'informazione sui diritti e sulla normativa antitratta per quanto concerne lo sfruttamento sul lavoro, l'ascolto, l'emersione finalizzata alla denuncia e, per i casi più gravi, l'offerta di percorsi di protezione sociale dei lavoratori/trici attraverso il programma art. 18.

Da gennaio 2019 a settembre 2020, in più della metà dei 58 casi totali trattati allo sportello è stata garantita una presa in carico di tipo legale e/o sindacale. In sedici casi (nove nel 2019 e sette nel 2020), dove gli indicatori di sfruttamento e le prove documentali erano più solide, si è proceduto al percorso di tutela attraverso la segnalazione dell'evento alla Procura della Repubblica di Prato. La comunicazione per reati di sfruttamento lavorativo emersi allo sportello viene presentata dal legale dell'ufficio Immigrazione del Comune di Prato all'ufficio preposto della Procura della Repubblica, in conformità alle procedure condivise nel protocollo sullo sfruttamento lavorativo siglato a maggio 2018 fra Procura della Repubblica e Comune di Prato<sup>113</sup>. Alla segnalazione dettagliata del caso, contenente tutti i principali elementi e gli indicatori di sfruttamento emersi dal denunciante, può seguire la richiesta di parere favorevole al rilascio del permesso ex art. 18, qualora il magistrato competente lo ritenga. In altri casi, quando il lavoratore non è disponibile alla denuncia penale, ma ricorrono elementi per una tutela di tipo sindacale, viene accompagnato all'ufficio vertenze o alle categorie competenti di Cgil di Prato per una consulenza mirata. Ciò consente di offrire ai lavoratori, specie per problematiche quali irregolarità contrattuali, differenze retributive e contestazioni di licenziamenti, un supporto ulteriore.

Sul piano della protezione sociale, in due occasioni è stato richiesto e ottenuto l'art. 18. In entrambi i casi la richiesta di protezione sociale era motivata, oltre ai chiari indicatori di sfruttamento ai sensi dell'art. 603bis emersi, dalla presenza di ripetute e concrete minacce da parte dei datori.

L'utenza dello sportello è composto quasi interamente da uomini (53 su 58), di varie nazionalità extra-europee, a fronte di un solo accesso di un soggetto italiano e di nessun comunitario. La nazionalità con il maggior numero di utenti è la pachistana, con 26, seguono cittadini di vari paesi dell'Africa sub-sahariana (Nigeria, Ghana, Gambia, Mali, Guinea, Senegal). Una maggioranza assoluta di utenti è in possesso del titolo di richiedente asilo o gode di permessi di protezione internazionale, mentre circa il 30% degli utenti ha un permesso di lavoro subordinato o è irregolarmente soggiornante.

---

<sup>113</sup> <https://mediterraneodowntown.it/news/firmato-a-mediterraneo-downtown-il-protocollo-dintesa-contro-lo-sfruttamento-lavorativo-tra-comune-di-prato-e-procura-della-repubblica/>

Nell'analisi successiva, si restringe il campo d'interesse ai casi riguardanti lavoratori/trici occupati nelle imprese manifatturiere del tessile-abbigliamento, pari a 3/4 circa del totale, dettagliando gli indici di sfruttamento previsti dall'art. 603 bis, a partire dai livelli retributivi.

Tenendo conto che, a fronte di contratti solo parzialmente regolari – la maggioranza è a tempo determinato, per 20 ore settimanali –, le ore lavorate alla settimana si collocano in un intervallo compreso fra 70 e 90 ore, il salario orario è molto inferiore ai livelli fissati dal CCNL di riferimento. Il salario orario medio, calcolato sulla base della retribuzione effettiva (aggiungendo quindi eventuale denaro elargito fuori busta) e dell'orario mensile reale, per i 41 casi nei quali le informazioni sono disponibili e in cui il periodo di riferimento del rapporto di lavoro è pari o superiore a 3 mesi, è di solo 3,1 euro.

Anche le violazioni sull'orario di lavoro e di conseguenza sulla mancanza dei periodi di riposo sono lampanti e frequenti. La maggioranza assoluta di lavoratori giunti allo sportello è sottoposta a ritmi molto intensivi, riportando evidenti e ripetute irregolarità di orario sia su base giornaliera – rari sono i casi di impiego inferiore alle 10 ore – che su base settimanale. In circa la metà degli episodi, i lavoratori sono impiegati sette giorni su sette, dalle 10 alle 13 ore giornaliere, senza perciò potere fruire nemmeno del giorno settimanale di riposo. In alcune situazioni, i lavoratori lamentano di essere stati costretti a lavorare senza interruzioni e possibilità di riposo per lunghi periodi, anche mesi. Di fatto, la disponibilità totale in termini di impiego è uno dei requisiti base per mantenere il posto di lavoro in questo tipo di aziende.

Riguardo agli altri due indici di sfruttamento stabiliti dall'art. 603bis, sono ricorrenti le problematiche relative all'area della salute e della sicurezza sul luogo di lavoro, mentre sono assenti o del tutto residuali metodi di sorveglianza illegali e condizioni alloggiativi degradanti. Oltre alle patologie e agli infortuni connessi ai lunghissimi orari di lavoro e ai ritmi intensi, i lavoratori denunciano criticità a livello di insalubrità degli ambienti produttivi, e soprattutto la mancanza o la inadeguatezza di dispositivi di protezione individuali. Le lacune nella fornitura di dispositivi adeguati, nella corretta manutenzione degli impianti e delle macchine operatrici, nella formazione per mansioni specialistiche e/o pericolose, sono all'origine di alcuni gravi infortuni.

Se quindi gli elementi raccolti sono coerenti nel delineare una sistematica violazione di tre dei quattro indici di sfruttamento dell'art. 603 bis, ai sensi della stessa legge è interessante notare come non ricorra invece mai l'arruolamento illegale: i canali di ricerca del lavoro sono diretti o tramite segnalazioni di amici e conoscenti. Solo in un caso recente è stata riscontrato il ruolo di caporale da parte di un lavoratore pakistano, svolgente anche funzioni di reclutatore e di supervisore sul luogo di lavoro dei connazionali, compiti per i quali tratterebbe una parte delle loro retribuzioni. Rispetto ad altre condotte tipiche dei reati di sfruttamento lavorativo, non emergono episodi di violenza o abusi fisici, mentre le minacce – che qualificano i due casi per i quali è stato richiesto e ottenuto il percorso

di protezione sociale – ricorrono specie in occasione di vertenze o di proteste dei lavoratori per richieste di aumento salariale e di regolarizzazione contrattuale.

Sul fronte delle emersioni da condizioni di grave sfruttamento lavorativo, si registra un elemento molto interessante. Si è rimarcato in precedenza come i lavoratori non cinesi siano penalizzati, rispetto a quelli cinesi, per il mancato godimento degli *sleeping agreement*. Al tempo stesso, l'esperienza dello sportello mostra come proprio i lavoratori non cinesi siano più propensi a denunciare le situazioni di sfruttamento subite: l'assenza di vincoli di solidarietà comunitari, etnici con i datori rende, per alcuni aspetti, meno condizionante il rapporto.

Spostando il *focus* dell'analisi alle 34 imprese del distretto tessile e dell'abbigliamento per le quali sono disponibili esaurienti informazioni, emerge, come elemento principale, che la proprietà e/o la conduzione delle attività è di imprenditori cinesi, a eccezione di quattro casi nei quali la proprietà è riconducibile a imprenditori italiani. La distribuzione per tipologia di aziende mostra che sono rappresentate tutte le fasi e le attività produttive che compongono la filiera della moda e dell'abbigliamento: dieci confezioni, sette Pronto Moda, cinque stamperie, tre imprese di logistica a supporto delle aziende di abbigliamento e rifiniture, due tintorie e pelletterie, un finissaggio e una cucitoria. Infine, coerentemente alle evidenze disponibili in tutte le ricerche sull'imprenditoria cinese, la forma societaria più utilizzata è la ditta individuale.

Gli indicatori e gli elementi che segnalano un possibile carattere strutturale delle condotte di sfruttamento lavorativo sono di due tipi. In primo luogo, confermando quanto già appurato in precedenti rilevazioni, il ricorso alla somministrazione di tipologie contrattuali “grigie” appare sistematico nel campione di aziende analizzato. Se la messa al lavoro completamente in nero – intendendo con ciò l'impiego di lavoratori senza contratto e/o irregolarmente soggiornanti –, è occasionale, l'applicazione di contratti solo parzialmente regolari si configura lo standard. La tipologia contrattuale più usata è il part-time a 20 ore a durata determinata, dai tre ai nove mesi, con successivi rinnovi. Solo una minoranza di lavoratori, a seguito di contratti precari, riesce in seguito a conseguire migliori condizioni contrattuali, accedendo a contratti a tempo indeterminato, ma sempre con orario part-time.

Il secondo elemento che fa supporre una sistematicità di fondo delle condotte di sfruttamento è che, nelle situazioni in cui è stato possibile approfondire il *modus operandi* interno delle aziende e dei datori, è apparso significativo il ruolo di professionisti e consulenti del lavoro italiani. I proprietari o i responsabili *de facto* delle attività si rivolgono, per le comunicazioni Unilav, la stipula di contratti e buste paga, a consulenti e a studi di professionisti autoctoni. Ulteriori elementi utili che qualificano possibili reati e irregolarità della zona grigia dell'imprenditoria cinese sono le segnalazioni di chiusure e riaperture delle stesse attività, la predilezione per l'utilizzo di ditte individuali e l'inserimento di prestanomi come titolari delle aziende.

Questi elementi, ripetutamente riportati anche nel corso di indagini e procedimenti giudiziari, svolgono una funzione fondamentale nel sistema di imprese a titolarità cinese, in quanto rendono più difficile l'individuazione della reale composizione societaria e dell'identità dei titolari, e di conseguenza la contestazione di illeciti penali. Se a ciò incrociamo i dati precedenti relativi ai livelli retributivi, alla durata giornaliera e settimanale dell'orario di lavoro, alle tipologie contrattuali applicate, è possibile stimare che le imprese riuscirebbero a evadere una quota compresa fra il 50% e il 75% dei contributi fiscali e contributivi dovuti. Essendo contraddistinte, la maggior parte delle aziende a titolarità cinese rappresentate nel campione, dall'alta intensità di lavoro e dalla bassa spesa in capitale fisso (a eccezione di tintorie e stamperie), ne deriva che tali aziende conseguono un rilevante e illecito vantaggio competitivo, che si traduce in un extra-profitto basato sull'allungamento della giornata lavorativa e sullo sfruttamento lavorativo.

L'esperienza descritta va collocata all'interno del quadro ben più ampio di interventi atti alla prevenzione e al contrasto dei fenomeni di sfruttamento lavorativo. Come è noto, a partire dall'incendio dell'azienda Teresa Moda nel gennaio 2013, nel quale morirono sette operai e operaie cinesi, sono state implementate varie iniziative di contrasto allo sfruttamento lavorativo e alle irregolarità in materia di salute e di sicurezza. Oltre al Piano straordinario Lavoro Sicuro della Regione Toscana, che come già ricordato non ha però competenze specifiche sui rapporti di lavoro, sul territorio pratese sono attivi diversi altri interventi, a partire dai controlli interforze.

Nei controlli interforze, gli accessi alle aziende sono effettuati da squadre miste, composte da personale di vari enti e corpi militari (Guardia di Finanza, Asl, Inps/Inail, Direzioni Territoriali del Lavoro, Vigili del Fuoco, Polizia provinciale e municipale, Agenzia delle Entrate) sotto il coordinamento dei Carabinieri o della Polizia. In questa tipologia di ispezioni, oltre a irregolarità sulle norme per sicurezza e igiene, possono emergere ed essere perciò contestati reati di tipo penale. Fra i più frequenti, il favoreggiamento e lo sfruttamento della manodopera clandestina, anche con riduzione in schiavitù; il mancato rispetto delle normative sul lavoro; l'evasione doganale, tributaria e previdenziale; la contraffazione di marchi; la frode in commercio<sup>114</sup>.

In ambito sindacale, Cgil Prato ha registrato nel 2019 oltre 70 vertenze individuali, con 60 imprese interessate, per casi di sfruttamento lavorativo, mentre oltre 240 sono state le azioni di recupero crediti per stipendi arretrati non pagati<sup>115</sup>. Intervenendo al consiglio comunale straordinario sul tema del sfruttamento lavorativo del 22 febbraio 2020 a Prato, il segretario della Camera del Lavoro Lorenzo Pancini ha rimarcato due aspetti. Il primo è la diffusione, nel distretto tessile e dell'abbigliamento, di un modello di sfruttamento applicato a migliaia di lavoratori, in possesso di

---

<sup>114</sup> Un quadro d'insieme sulle attività e sui risultati dei controlli interforze, anche se molto datato poiché si riferisce al periodo 2008-2013, è disponibile in Stifanelli, Maccioni, 2016.

<sup>115</sup> <https://www.tvprato.it/2019/12/i-dati-della-cgil-contro-lo-sfruttamento-lavorativo-70-vertenze-e-240-azioni-di-recupero-crediti-senza-esporre-i-lavoratori-a-conflitti-di-strada-e-multe-irragionevoli/>.

contratti part-time, ma che lavorerebbero dalle dieci alle quattordici ore al giorno, sette giorni su sette, con retribuzioni da due a tre euro l'ora. Il secondo elemento rimarcato da Pancini è l'allargamento di questo modello di sfruttamento e di illegalità dal tessile e abbigliamento ad altri comparti e settori produttivi: "Ormai il fenomeno ha una tale pervasività e profondità che si è allargato in tutti i settori del nostro territorio, lo dico dall'osservatorio "privilegiato" che abbiamo. È nella logistica, è nell'agroalimentare, è nel terziario: è un fenomeno che muta pelle ad una velocità incredibile e che, come veniva detto nell'introduzione, si avvale di un sistema di professionisti che agevolano certe modalità di mutamento del sistema stesso, di adattamento al sistema"<sup>116</sup>.

Un'ultima osservazione riguarda la contemporanea presenza di due protocolli d'intesa sul fenomeno dello sfruttamento lavorativo. Il primo, stipulato a maggio 2018 – e in scadenza a fine 2020 – da Comune di Prato e Procura della Repubblica, prevede la collaborazione e lo scambio di informazioni per casi di sfruttamento lavorativo emersi dagli sportelli del Comune. Fra le specificità del protocollo, l'attenzione riservata alla tutela dei lavoratori vittime di sfruttamento lavorativo che presentino, attraverso il Comune di Prato, una segnalazione e che si concretizza nella disponibilità, da parte della Procura, "(...) laddove ne ricorrano i presupposti, ad esprimere all'esito delle indagini preliminari un parere circa la richiesta di rilascio di titolo di soggiorno ex art. 18 ovvero ex art. 22 comma 12quater D. Lgs. n. 286/98".

Il secondo protocollo è stato siglato a luglio 2020 dalla Procura della Repubblica di Prato con i tre sindacati confederali e le relative categorie del settore tessile<sup>117</sup>. Anche in questo caso obiettivo primario del protocollo è di facilitare i percorsi di denuncia dei lavoratori oggetto di sfruttamento lavorativo, fornendo loro l'accesso al rinnovo del permesso di soggiorno per motivi di giustizia attraverso un parere rilasciato dal procuratore al questore.

### *Indagini recenti sui fenomeni di sfruttamento lavorativo*

Di seguito, vengono analizzati quattro recenti procedimenti penali a Prato per reati di grave sfruttamento lavorativo, fornendo una sintesi dei relativi atti (16 ordinanze e richieste di custodie cautelari, una sentenza di giudizio abbreviato, un decreto di sequestro preventivo), che coprono eventi occorsi dal 2018 a settembre 2020.

A maggio 2020 una lunga indagine, scaturita nel 2018 dalla denuncia a Fillea Cgil di uno dei lavoratori sfruttati, ha portato alla misura cautelare della custodia in carcere per undici persone, accusate, in base alle evidenze investigative, di associazione a delinquere, intermediazione illecita,

---

<sup>116</sup> <https://www.cgilprato.it/sfruttamento-a-prato-un-cammino-lungo-e-scoscio-ma-si-muovono-passi-le-nostre-proposte/>

<sup>117</sup> <http://www.notiziediprato.it/news/permesso-di-soggiorno-per-chi-denuncia-lo-sfruttamento-sul-lavoro-accordo-tra-sindacati-e-procura>

sfruttamento del lavoro, favoreggiamento dell'immigrazione clandestina e impiego di lavoratori non in regola. Si tratterebbe dunque, in riferimento all'art. 603bis, di un procedimento particolarmente interessante, in quanto viene contestato tanto lo sfruttamento lavorativo – aggravato dall'aver commesso il fatto contro più di tre lavoratori – che il caporalato, delineando i contorni di un sistema e di metodi di lavoro basati sullo sfruttamento continuato.

Gli arrestati sono i titolari di due ditte edili (un italiano e due egiziani) oltre a otto migranti ricoprenti funzioni di caporale, di cui tre con ruoli supplementari di gestione e controllo della manodopera, e cinque di semplici reclutatori. A carico dei tre titolari (formali o di fatto) delle due imprese, sarebbero stati raccolti consistenti indizi di avere ricoperto, per tutto il lungo periodo oggetto d'indagine, il ruolo di organizzatori delle attività illecite, ponendo in essere logiche e *modus operandi* professionali e stabili. I titolari delle due aziende edili pratesi coinvolte, secondo l'accusa, in concorso con i dipendenti-caporali avrebbero reclutato un imponente numero di manovali e muratori – circa un centinaio, stranieri e italiani, negli ultimi due anni, di cui solo una parte identificati – ricorrendo a procedure illegali ripetute nel tempo. Fra queste, figurerebbero la messa al lavoro di immigrati irregolari sul territorio, la mancanza di contratti o la somministrazioni di contratti irregolari, la forzata restituzione di parte dello stipendio o il pagamento di retribuzioni molto basse, la sottoposizione a orari di lavoro irregolari, la mancata fornitura di dispositivi di protezione e l'assenza di formazione sulla sicurezza. Su quest'ultimo punto, l'indagine ipotizza il reato di falsità ideologica a due consulenti italiani dell'impresa edile, in riferimento alla falsa documentazione comprovante l'assolvimento di corsi di formazione per la sicurezza degli operai.

Si tratta quindi di un quadro accusatorio piuttosto grave, per la tipologia di condotte contestate, per la quantità di lavoratori posti in condizione di grave sfruttamento lavorativo, per la continuità nel tempo delle condotte stesse. Proprio per il legame sistematico e reiterato intercorso nel tempo tra i tre datori, formali o di fatto, è stata ipotizzata l'associazione a delinquere. L'attività di sfruttamento non era solo attentamente pianificata e organizzata, ma vi sarebbe stata, da parte degli indagati, una piena consapevolezza e volontà di abuso sia dello stato di bisogno dei lavoratori reclutati che delle condizioni di sfruttamento a cui sarebbero stati sottoposti. **Emblematico a tal proposito il fatto che, secondo gli inquirenti, l'organizzazione mettesse a disposizione dei lavoratori un appartamento, in condizioni di affollamento e di degrado, a pagamento, così vincolandoli ancora di più e che utilizzasse propri mezzi per accompagnare la manodopera sui vari cantieri.** Una gran parte dei lavoratori sarebbe stata raccolta giornalmente in piazze e altri luoghi di ritrovo di Prato, e da lì condotta nei numerosi cantieri gestiti dalle società nelle province di Prato, Firenze e Pistoia, pari a ben 29 nell'anno di riferimento delle indagini.

Gli indici di sfruttamento rilevati, ai sensi dell'art. 603bis, soddisferebbero i due criteri richiesti di proporzionalità e di durata. La retribuzione oraria, in gran parte erogata in nero o con modalità non

tracciate, sarebbe stata compresa fra sei e nove euro, ma sarebbero stati segnalati anche casi di mancato pagamento o di restituzione forzata di parti della retribuzione; l'orario di lavoro medio, distribuito su 6 giorni settimanali, sarebbe stato pari a 10-11 ore, compresi frequenti straordinari, di fatto obbligatori e non retribuiti; la maggior parte della manodopera sarebbe stata ingaggiata in nero, mentre fra i lavoratori assunti con contratto, risulterebbe che i periodi di effettivo impiego erano molto superiori; l'esposizione a condizione di lavoro pericolose sarebbe stata costante per l'assenza di tutele anti-infortunistiche, poiché nessun dispositivo di protezione individuale sarebbe stato fornito dall'azienda e in occasione di due infortuni sul luogo di lavoro non sarebbe stata prestata nessuna assistenza. Va poi specificato che, in merito alle retribuzioni e al trattamento, sarebbero emerse piccole differenze, etnicamente connotate, fra la forza-lavoro, a favore degli operai marocchini.

Il ruolo degli otto caporali (tre egiziani, tre marocchini e due pachistani), quasi tutti dipendenti delle società coinvolte, va distinto per funzioni. Cinque di loro sono accusati, secondo le ipotesi del inquirente, di mera intermediazione illegale, agli altri tre è contestata, oltre alla funzione di caporale, la partecipazione attiva, ai fini di sfruttamento, nell'organizzazione e nella gestione della manodopera sui luoghi di lavoro. Proprio a causa della complessa e articolata organizzazione dell'attività imprenditoriale, che prevedeva la contemporanea gestione di più cantieri, l'ausilio prestato dai caporali ai tre datori era fondamentale anche dal punto di vista del monitoraggio, della sorveglianza e dell'esecuzione dei lavori della manodopera, configurandosi perciò come una condotta concorrente ai fini dello sfruttamento lavorativo.

Nel complesso, sarebbero stati impiegati 65 lavoratori senza contratto, di varie nazionalità (italiani, marocchini, egiziani, pachistani) sottoposti a violazioni delle norme assicurative, previdenziali e di tutela sindacale, e 17 operai irregolarmente soggiornanti. Tutta la manodopera va considerata a vario titolo in stato di bisogno, come risulta chiaramente dalle testimonianze rese dai lavoratori, dalle quali si ricava l'impressione di un rapporto di forza profondamente sbilanciato a favore dei datori. Anche grazie alla testimonianza di una delle persone arrestate, che avrebbe pienamente confermato il quadro indagatorio, a luglio la Procura di Prato ha esteso la responsabilità penale alle aziende, la cui forma societaria è in entrambi i casi una Srl.

Il secondo procedimento coinvolge una ditta cinese di confezioni. Due imputati cinesi, il titolare formale e la compagna, sono stati condannati in primo grado, con giudizio abbreviato, ai sensi dell'art. 603bis; l'uomo a 3 anni e 9.000 euro di multa, la donna a due anni e 6 mesi e 8.330 euro di multa. La sentenza di condanna, fra le prime in Italia per l'art. 603bis – e oltre tutto relativo a una vicenda di sfruttamento avvenuta in un settore diverso da quello agricolo –, ha inoltre disposto la confisca con vendita giudiziaria dei macchinari tessili in sequestro e di altri beni societari, oltre al risarcimento di danni quantificato in 20.000 euro alla parte civile Filctem Cgil Prato.

L'indagine era scaturita, nell'ambito di un'ispezione a una ditta di confezioni la cui reale sede di lavoro era irrintracciabile, dalla casuale individuazione di un magazzino – la cui presenza risultava deliberatamente occultata – al cui interno si svolgeva attività produttiva. A seguito della prima ispezione, che avrebbe permesso di individuare sul posto 11 lavoratori cinesi irregolari, sarebbero state accertate violazioni sulla normativa in materia di sicurezza sul lavoro. Grazie alla successiva video-sorveglianza dei locali, le indagini avrebbero svelato la presenza reiterata di molti lavoratori all'interno della confezione. Nel complesso, sarebbero stati individuati 21 lavoratori cinesi occupati in nero, dei quali 11 irregolarmente soggiornanti e 15 alloggiati in condizioni degradanti in un appartamento, di proprietà della coppia, collocato nelle vicinanze delle attività di confezionamento. Le condizioni di lavoro emerse, qualificabili come grave sfruttamento, erano organizzate, in base alle risultanze delle indagini, con orari lavorativi giornalieri compresi fra 13 e 16 ore; l'attività lavorativa era svolta in spazi ridotti e i locali erano sprovvisti di adeguate condizioni igienico-sanitarie e di sicurezza. L'organizzazione del lavoro, fondata sul cottimo, con un numero di lavoratori presenti variabile in base alle commesse, era tesa al massimo sfruttamento e all'approfittamento dello stato di bisogno dei lavoratori.

L'attività della società, formalmente costituita nel 2013, sarebbe poggiata su una fitta rete di clienti, nonostante negli ultimi anni l'impresa avesse dichiarato redditi in perdita o in positivo per poche migliaia di euro e la donna accusata risultasse l'unica dipendente regolare. Alla donna sarebbero state tuttavia estese le stesse responsabilità penali imputate al compagno, in quanto al di là della sua qualifica formale di dipendente, nei fatti avrebbe rivestito le funzioni di organizzatrice dell'attività lavorativa e perciò di datrice. Ai due responsabili sono stati perciò contestati gli indici di sfruttamento dell'art. 603bis, aggravati in quanto il fatto sarebbe stato commesso su più di tre lavoratori e per avere esposto i lavoratori a gravi condizioni di pericolo.

La terza indagine, riferita ancora a una ditta di confezioni di proprietà di un titolare cinese, mostra l'attuazione di complesse forme di sfruttamento lavorativo. In questo caso, sono otto gli indagati, tutti di nazionalità cinese, mentre le presunte vittime di sfruttamento lavorativo sono 11 operai cinesi (di cui sei occupati in nero e tre irregolarmente soggiornanti) e 14 i bengalesi (di cui cinque occupati in nero). Degli otto indagati, due sarebbero considerati i referenti del gruppo, mentre i restanti sei avrebbero pienamente partecipato all'organizzazione illecita in qualità di prestanomi o comunque di titolari formali di varie società individuali; il giudice ha disposto per tre persone la custodia cautelare in carcere, per altre due gli arresti domiciliari.

Anche questo procedimento origina da un ordinario controllo ispettivo presso una confezione, dal quale sarebbe emersa una serie di irregolarità sotto il profilo della sicurezza degli operai. Una successiva perquisizione avrebbe consentito di raccogliere altri importanti elementi, fra i quali la presenza di lavoratori impiegati in nero e/o irregolarmente soggiornanti, l'esistenza di locali a scopo

alloggiativo destinati agli operai, l'esistenza di un sistema di video-sorveglianza delle attività lavorative monitorato da uno degli indagati. Nei due appartamenti, posti nelle immediate vicinanze dei laboratori dove veniva effettuata l'attività di confezione, i lavoratori sarebbero stati divisi per nazionalità. In entrambi i casi, ma in particolare nell'appartamento destinato ai bengalesi, lo stato dei locali sarebbe stato fatiscente, le condizioni igienico-sanitarie degradanti e gli spazi individuali per gli occupanti del tutto inadeguati. Inoltre, nella disponibilità degli indagati vi sarebbero stati altri immobili a uso abitativo o di ufficio dove sarebbero stati illecitamente ricavati spazi per attività produttive, in particolare di stoccaggio dei tessuti o di confezionamento.

La maggior parte degli operai interrogati avrebbe minimizzato le condizioni di sfruttamento e avrebbe cercato di ridurre il ruolo ricoperto dagli indagati, a riprova dello stato di bisogno e dei condizionamenti subiti, anche in conseguenza – per alcuni di loro – della condizione di irregolarità di soggiorno. Nel complesso, secondo le ipotesi degli inquirenti i riscontri oggettivi sulle condizioni di lavoro non lascerebbero dubbi sulla sussistenza di una relazione di soggezione fra i lavoratori e i datori e sull'esposizioni a pericoli per la propria sicurezza e salute. Gli indici di sfruttamento dell'art. 603bis emersi sono molto chiari sia rispetto alla gravità che alla durata. In riferimento all'orario di lavoro, gli occupati non avrebbero fruito del giorno di riposo settimanale, lavorando giornalmente da 11 a 16 ore, con il gruppo di operai cinesi impiegato in media una o due ore in più rispetto a quello bengalese. Sul piano contrattuale, vi sarebbe compresenza di lavoro in nero e di lavoro grigio, ma va osservato come anche per i lavoratori assunti con contratto vi sia una palese sproporzione fra le ore previste e quelle effettuate. A ulteriore riprova dell'evidente abuso dello stato di bisogno dei lavoratori da parte dei datori, nel gruppo di operai cinesi figurerebbe la presenza di una minore e di una donna in avanzato stato di gravidanza.

Per la presenza di lavoratori irregolarmente soggiornanti, a cui sarebbe stata anche offerta una sistemazione alloggiava ad hoc dagli indagati, viene invocato il reato di favoreggiamento alla permanenza illegale, non concesso dal giudice. Dal punto di vista degli illeciti d'impresa, anche in questa vicenda si osserverebbe l'utilizzo di titolari formali diversi da quelli effettivi, al fine di schermare la gestione dell'impresa e i rispettivi ruoli gestionali.

Il quarto procedimento presenta svariati motivi di interesse. Non solo per gli elementi emersi di per sé nel corso della lunga fase di indagine, ma in quanto la continuazione stessa dei reati contestati ha permesso agli inquirenti di scoprire l'esistenza di un caso più complesso e vasto di sfruttamento lavorativo.

Gli indagati del procedimento originario sono due cittadini cinesi, il primo dipendente, ma in concreto imprenditore occulto della società, la seconda una donna, figurante come titolare formale dell'attività di confezione. Secondo le ipotesi degli inquirenti, sarebbero accusati, ai sensi dell'art. 603bis, di avere occupato in nero 21 connazionali, dei quali 15 irregolari, ponendoli in condizioni di grave sfruttamento lavorativo e di pericolo. Per il titolare occulto il Gip ha disposto la misura cautelare personale della

custodia in carcere, respinta invece per la titolare formale. Le circostanze aggravanti contestate sono l'aver commesso il fatto in riferimento a un numero superiore a tre lavoratori, l'esposizioni dei lavoratori a pericoli per la loro incolumità, il favoreggiamento alla loro permanenza illegale sul territorio.

L'indagine avrebbe inoltre permesso di dimostrare la messa a disposizione, da parte dei due indagati, di ben quattro immobili – collocati nelle vicinanze dell'attività produttiva – nei quali erano alloggiati i lavoratori. Ciò non avrebbe solo permesso ai datori di massimizzare l'intensità dello sfruttamento dei lavoratori in termini di orario di lavoro, ma dimostrerebbe la consapevolezza dei datori di approfittare in modo deliberato del loro stato di bisogno dovuto, fra l'altro, alla irregolarità del titolo di soggiorno. Gli indici di sfruttamento previsti dall'art. 603bis, dai risultati delle indagini, sono stati così ricostruiti: orari giornalieri compresi da 13 a 16 ore, in assenza di giorno di riposo settimanale o festivo e con brevissime pause giornaliere; retribuzioni mensili variabili da 600 a 1.000 euro, palesemente difformi da quanto disposto dal CCNL e in ogni caso molto inferiori rispetto alla quantità e qualità di lavoro effettuata; violazione delle norme su sicurezza e igiene sul luogo di lavoro, con l'esposizione dei lavoratori a condizioni di lavoro degradanti e pericolose a causa degli spazi di lavoro ridotti e inadeguati.

Le indagini prendono le mosse a seguito di un'ispezione Ausl dell'ottobre 2018, che avrebbe certificato una serie di prescrizioni per violazioni anti-infortunistiche rilevate nella confezione. Ulteriori ispezioni, a seguito di un accesso degli ispettori durante il quale una parte degli operai presenti si era data alla fuga da un'uscita secondaria, avrebbero permesso di identificare sul luogo numerosi operai irregolarmente soggiornanti. Inoltre, a seguito di verifiche sulle banche dati, sarebbero emersi consistenti indizi comprovanti che la titolare della confezione fosse in realtà una prestanome, funzione ricoperta in cambio di un compenso di 3.000 euro ottenuto dal datore occulto. Dopo l'avvio della video-sorveglianza dei locali, una successiva ispezione avrebbe permesso di individuare la presenza di 27 lavoratori, di cui solo sei sarebbero regolarmente assunti. Dei rimanenti 21 operai cinesi, 15 risulterebbero irregolari sul territorio e sei occupati in nero.

Nelle ipotesi degli inquirenti, seguendo uno schema illecito piuttosto diffuso, il titolare occulto della confezione provvedeva a chiudere l'attività e ad aprirne contestualmente altre due, che tuttavia continuavano, di fatto, la stessa produzione della prima. Attraverso due diversi prestanome che assumevano la carica di titolare, la funzione di datore sarebbe stata occultata. Grazie a successivi controlli effettuati nei mesi di *lockdown*, sarebbe stata accertata la piena operatività delle due nuove confezioni, che in quanto tali, ai sensi del DPCM dell'11 marzo – in assenza di deroga – avrebbero dovuto cessare ogni produzione. Il monitoraggio delle due neo-costituite società di confezioni avrebbe permesso agli inquirenti di ricostruire un'attività di sfruttamento molto più ampia, attuata in fase di emergenza sanitaria. Tali circostanze hanno portato, a luglio 2020, a una modifica della richiesta di

misura cautelare in carcere, fondata sulla reiterazione delle condotte illegali e del *modus operandi* contestate al titolare occulto per il tramite delle due nuove società.

Come anticipato, tale indagine si è così collegata a un procedimento più articolato e complesso, portato a termine nel giugno 2020, consistente in due filoni fra loro intrecciati. Complessivamente, sono stati arrestati tredici imprenditori cinesi e risultano coinvolte, a vario titolo, varie ditte operanti nella confezione, delle quali le maggiori responsabilità sarebbero attribuite a tre società, una a capo di due imprenditori cinesi, e le altre due di proprietà di imprenditori italiani.

Nel filone principale dell'inchiesta risulterebbero indagati sei amministratori e una società, in quanto, in concorso fra loro, secondo i risultati delle indagini, si sarebbero resi colpevoli di frode nelle pubbliche forniture, della violazione del Codice degli appalti e di truffa aggravata ai danni dello Stato, nell'esecuzione del contratto di fornitura per una gara di Estar sulla produzione di materiale sanitario per la regione Toscana. Per assolvere ai requisiti richiesti dalla procedura semplificata della gara con affidamento in urgenza – giustificata dalla fase di acuta emergenza sanitaria connessa a Covid-19 – la società avrebbe dichiarato, in modo consapevole, il falso. In particolare, avrebbe dichiarato che il materiale era di propria esclusiva produzione, anche grazie alla certificazione fittizia rilasciata dal consulente italiano della società, quando in realtà grossa parte della produzione di mascherine e di altri presidi sanitari sarebbe stata oggetto di sub-fornitura a una rete composta da 26 imprese individuali a conduzione cinese. La consegna di materiale difforme da quanto commissionato per origine, provenienza e qualità configurerebbe la frode.

Il secondo filone dell'inchiesta coinvolge il gruppo amministrato da due imprenditori cinesi di Prato, a cui vengono imputate gravi irregolarità nella gestione della filiera produttiva. La società sarebbe accusata di essere a conoscenza che le 26 società sub-fornitrici a cui era affidata gran parte delle commesse producessero in violazione delle disposizioni del DPCM dell'11 marzo, che imponeva la chiusura di tutte le attività produttive definite non essenziali. Essendo gli amministratori, secondo le ipotesi degli inquirenti, consapevoli delle condizioni illecite di gestione del lavoro e di produzione delle mascherine da parte dei sub-appaltatori, sono perciò accusati di avere concorso nel delitto di sfruttamento lavorativo, svolto con l'abuso dello stato di bisogno dei lavoratori. Un'ulteriore falsa dichiarazione effettuata dalla società principale – e riguardante anche le ditte sub-fornitrici – concernerebbe l'omissione delle pendenze tributarie e previdenziali, informazione che avrebbe impedito la partecipazione alla gara.

Durante le perquisizioni alle 26 confezioni sub-appaltatrici, sarebbero emerse condizioni lavorative gravemente irregolari: 90 operai occupati in nero e/o irregolarmente soggiornanti, turni giornalieri estesi fino a 16 ore, presenza di dormitori illegali e di pericoli per la salute e la sicurezza e in alcuni casi pessime condizioni igienico-sanitarie. Per questi motivi, sono stati ipotizzati dagli inquirenti i reati di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro, favoreggiamento e sfruttamento dell'immigrazione clandestina, violazioni della sicurezza sui luoghi di lavoro ed è scattato l'arresto di

vari imprenditori. La gravità del quadro indiziario è tale che il giudice ha disposto il sequestro finalizzato alla confisca diretta e/o per equivalente per oltre 3.000.000 di euro alla principale società coinvolta.

### *Covid-19 e futuro degli interventi sullo sfruttamento lavorativo*

Nel provare a delineare le linee di tendenza più recenti nel territorio pratese rispetto alle forme di sfruttamento lavorativo, è necessario soffermarsi prima di tutto su una dinamica emersa durante le fasi più acute della pandemia: la decisione delle aziende a proprietà cinese, operata in blocco, di chiusura anticipata della attività produttive e commerciali in confronto alle disposizioni governative per il contenimento della pandemia. Nei due mesi antecedenti l'avvio dell'emergenza sanitaria in Italia, molti sospetti e pregiudizi si erano puntati sulla comunità cinese residente a Prato e in Toscana. Tuttavia, la paura che la comunità cinese residente a Prato, anche in conseguenza dei rientri a febbraio dal principale periodo di festività in Cina, diventasse una sorta di super focolaio di contagi è stata smentita dai fatti. Non solo l'intera comunità cinese, adottando spontaneamente un rigidissimo autoisolamento, ha mostrato un grande senso di prudenza e di responsabilità nei comportamenti individuali e sociali, comprovato dal bassissimo numero di infezioni fin qui registrate, ma le azioni messe in campo da tutte le attività produttive e commerciali sono andate oltre alle chiusure e alle limitazioni stabilite dalle disposizioni governative. Infatti, a Prato – ma sembra che la tendenza sia omogenea su scala nazionale – tutte le imprese a conduzione cinese, di tipo produttivo e commerciale, hanno anticipato la serrata e in molte situazioni hanno posticipato la riapertura<sup>118</sup>. Il periodo complessivo di chiusura delle attività delle imprese cinesi della filiera della moda e dell'abbigliamento è stato di circa un mese superiore a quello delle aziende italiane.

A prescindere dalle reali motivazioni che hanno mosso le aziende a prolungare la fase di fermo delle attività produttive e commerciali, ci si può domandare come le stesse abbiano ammortizzato i mancati ricavi. Analogo interrogativo vale per i lavoratori, tanto più considerando che, nel caso le aziende facessero domanda per gli ammortizzatori sociali previsti dal DPCM Cura Italia, il loro importo era proporzionale ai contratti registrati. Poiché, come è stato più volte rimarcato, i contratti applicati dalle aziende a conduzione cinese sono in modo preponderante a tempo parziale – lo standard è di 20 ore – e una quota più o meno alta della retribuzione effettiva è versato a mano, di conseguenza il contributo erogato è stato molto minore rispetto agli stipendi ordinari.

---

<sup>118</sup> Una parziale disconferma è rappresentata dai risultati di una delle inchieste al centro del paragrafo precedente, dalla quale emerge che 26 attività di confezioni di proprietà cinese avrebbero proseguito l'attività produttiva durante il *lockdown*, pur in assenza di autorizzazioni e mettendo in atto forme di grave sfruttamento lavorativo.

*“Noi siamo ripartiti il 27 aprile, e loro sono ripartiti a giugno. Se un sistema come quello che, nel loro modo, ma le spese corrono, si ferma a febbraio e si fa, mezzo febbraio, marzo, aprile, maggio, tre mesi e mezzo almeno di fermo... o tutti avevano tanta liquidità, ma non mi risulta, se no devo capire come è successo... Loro non hanno avuto il DPCM di Conte, la cassa integrazione regalata per tutti... l’hanno richiesta sì, ma per quelli che potevano prendere la cassa integrazione per 4 ore, invece di 12, ma anche quelli in “bianco”, non è che gli è arrivato qualcosa di paragonabile alle 12 ore che facevano prima.” (int. 2)*

Risulta perciò spontaneo domandarsi attraverso quali modalità il sistema di imprese cinesi abbia potuto compensare il fatturato perso e come i lavoratori abbiano potuto tirare avanti per tre mesi e mezzo con importi, derivanti dalla sola cassa integrazione, molto inferiori alle retribuzioni abituali, oltre che suscettibili di ritardo nelle erogazioni. Due intervistati propongono un’ipotesi plausibile: l’esistenza di una sorta di cassa di mutuo soccorso attivata per le imprese e i lavoratori – della quale, a logica, non avrebbero goduto i lavoratori non cinesi – in grado di compensare i mancati introiti. Appare infatti improbabile che le perdite derivanti dai mesi di sospensione siano state ammortizzate attraverso i soli profitti accumulati in passato o attraverso il ricorso a finanziamenti bancari tradizionali. Alla luce della forte solidarietà interna e dell’importanza strategica della filiera del tessile e dell’abbigliamento, è più probabile l’ipotesi che, almeno le aziende più in difficoltà, abbiano goduto di sostegni finanziari interni non convenzionali, al di fuori dei canali bancari. Anche a favore dei lavoratori cinesi, è possibile immaginare un fondo di anticipo/integrazione della cassa integrazione, finanziato non a livello di singola azienda, ma di sistema.

*“Quindi cos’è successo in quella fase, se c’è stato un sovra-indebitamento di sistema e ci sono state delle cose lì dentro, noi non siamo in grado di leggerle... se c’è qualcuno che deve dare tot decine di migliaia di euro, non si sa... certo, se questa cosa è successa, è successa tutta al di fuori del sistema bancario...” (int. 2)*

*“Hanno direttive da qualche parte e le rispettano, e per certi versi è anche positivo. Lì ci sono anche i vincoli di solidarietà... c’è una cassa d’emergenza e si fa con quella? C’è poco, ma si fa tutto con poco? Boh... chi lo sa... bisognerebbe vedere, se ci fosse il verso di vederli, dei Money Transfert... se si sono bloccate in quel periodo, perché è chiaro che se si sono bloccate, quelle somme che dovevano essere trasferite (in Cina, ndr), per un motivo o per l’altro sono rimaste qui, quindi c’è stata una disponibilità finanziaria che è stata distribuita a tutti, più o meno.” (int. 4)*

Un secondo elemento di riflessione riguarda le modalità di ripresa delle attività ed eventuali cambiamenti, anomalie sulle forme di sfruttamento lavorativo rilevate nelle aziende del distretto. In primo luogo, dalle interviste vengono riportati episodi di licenziamenti irregolari, di truffe e di procedure illecite, a danno di lavoratori migranti non cinesi.

*“Io personalmente, riguardo a questi ragazzi sfruttati, diciamo la cosa che ho rilevato dopo la riapertura, diversi, cinque o sei, portati quasi tutti a scadenza, a tempo determinato, gli mancavano tre-quattro mesi, mandati via senza motivo... quindi ho fatto la denuncia perché non venivano più chiamati a lavorare e hanno fatto un po' così... c'è chiuso, non c'è più lavoro e ti mando via, così... senza essere stati licenziati, ti mandano via e basta. Chi ha coraggio viene e fa denuncia. O provvedimenti disciplinari, hai litigato, hai risposto male... (int. 3)*

*“Fra quelle che segue io, c'è stato un altro fenomeno: le firme false. Accordi di recesso consensuale nel rapporto di lavoro, come se equivalesse a dimissioni, dove risulta la firma del lavoratore, ma non è la firma del lavoratore. E dove mancano le dimissioni telematiche. Oppure casi dove il lavoratore, ma questo era già stato oggetto di segnalazione in precedenza, gli viene chiesto il proprio Pin dell'Inps e viene usato per fare le dimissioni e questo si ritrova senza il lavoro e senza sapere il perché.”(int. 4)*

In secondo luogo, è stata osservata negli ultimi mesi la ricomparsa di un fenomeno che sembrava ormai piuttosto residuale, in diminuzione negli ultimi anni: la presenza, nelle aziende manifatturiere cinesi del tessile-abbigliamento, di lavoratori cinesi irregolarmente soggiornanti. Ciò sarebbe comprovato dai risultati di recenti ispezioni interforze, che avrebbero individuato numerosi lavoratori cinesi in nero e sprovvisti di titoli di soggiorno validi. Se la tendenza fosse confermata nei prossimi mesi, ciò potrebbe significare che, in conseguenza della situazione di crisi vissuta da molte aziende del settore (problemi di liquidità, interruzione della filiera, scarsità di commesse), una parte di lavoratori cinesi con debito si troverebbe – o in un prossimo futuro potrebbe trovarsi –, in una condizione di maggiore vulnerabilità e sfruttamento.

*“Quello che non so leggere è la presenza di clandestini cinesi, che era un fenomeno che non si vedeva più, a decine nelle aziende, negli ultimi controlli. Questo è il quadro che io leggo.(...) Mi fa dire che c'è un sistema il fatto che c'è un sistema organizzato di produzione che ha modalità sempre uguali. Se cambia fase, cambia fase per tutti. Se io faccio una cosa, la fanno tutti gli altri”. (int. 2)*

È difficile immaginare cosa potrebbe accadere, alle imprese italiane e cinesi ubicate nel distretto pratese, nel caso di nuovi *lockdown*, locali o nazionali, originati dal protrarsi dell'emergenza sanitaria, così come prevedere gli effetti economici e finanziari derivanti da una prolungata fase d'incertezza sui mercati internazionali della moda. Sulla base delle evidenze disponibili, e assumendo uno scenario di crisi per le imprese cinesi del settore, in riferimento ai processi di sfruttamento lavorativo si possono ipotizzare i seguenti processi. In primo luogo, i lavoratori cinesi potrebbero subire un peggioramento delle condizioni retributive e lavorative, che avrebbe chiaramente effetti differenziati. Per la parte più vulnerabile di lavoratori e lavoratrici (tratta, condizione di debito, fragilità delle reti sociali, assoggettamento a reti criminali), ciò potrebbe risolversi in un aggravamento dei fattori di sfruttamento. A seconda del grado di indebitamento e di liquidità delle imprese, potrebbe

essere messa in crisi, dal punto di vista della sostenibilità economica, la tenuta degli *sleeping agreement*, e di conseguenza la natura profonda del patto sociale fra datori e lavoratori nella comunità cinese. Proprio la forte solidarietà e unità che ha finora caratterizzato la comunità cinese pratese rende tuttavia abbastanza improbabile questo scenario estremo, che implicherebbe la dissoluzione di elementi fondanti dello stesso modello sociale cinese.

Anche per i lavoratori migranti non cinesi una crisi prolungata del settore avrebbe effetti e risvolti profondi. Una porzione significativa di contratti a tempo determinato potrebbe semplicemente non essere rinnovata, comportando o la fine del rapporto, o una rinegoziazione in peggior dello stesso. Dal punto di vista contrattuale, il sommerso che caratterizza le imprese cinesi potrebbe accentuarsi nel senso di un aumento di occupazione in nero, piuttosto che per l'applicazione di contratti part-time.

Fra le tante variabili di cui tenere conto, influiranno in modo significativo sia i margini e i tempi di sostenibilità economico-finanziaria delle imprese, che le strategie adottate, in modo più o meno condiviso, all'interno del sistema di imprese. Essendo le imprese cinesi della filiera del tessile e abbigliamento ad alta intensità di lavoro vivo, i datori potrebbero adottare criteri in qualche modo protettivi, di maggior tutela verso i lavoratori cinesi. A ogni modo, è ragionevole ritenere che, negli scenari peggiori (riduzione dell'organico, chiusura delle attività), all'interno della forza-lavoro impiegata i più tutelati sarebbero i lavoratori cinesi. Anche il *modus operandi* delle organizzazioni criminali nella crisi avrà un ruolo importante.

Al di fuori del distretto tessile e dell'abbigliamento, dalla fase di riapertura delle attività produttive sono segnalate criticità anche in altri settori e comparti, a partire dalla logistica, dove si è consolidato negli anni un sistema parallelo di sfruttamento del lavoro. Nelle imprese che si occupano di magazzinaggio e facchinaggio, movimentazione merci, trasporti a corto e a medio-lungo raggio, sui fenomeni di sfruttamento lavorativo influiscono la diffusione di forme di concorrenza sleale e di fenomeni corruttivi perpetrati dalla zona grigia di professionisti e di consulenti, che trovano una sintesi nella diffusione, in questo settore, delle cooperative spurie.

*“L'altra questione riguarda la logistica, dove il discorso è abbastanza ampio. Lì abbiamo, e ormai è emerso in modo palese a livello nazionale, abbiamo interi settori, pezzi della logistica che sono in qualche modo “condizionati” dalla malavita organizzata, in particolare Camorra e Ndrangheta (...) Sul settore della logistica c'è di tutto, di più. Il problema che si diceva prima, di sfruttamento inter-etnico, lì c'è proprio tutto, completamente, anzi in alcune aziende c'è proprio un cercare etnie di un certo tipo. (...) Se te vai, specie nel settore delle cooperative, le cooperative spurie sono all'ordine del giorno, dove ci sono prestanome a capo, dove tutto è riconducibile a un unico soggetto e dove tutte queste attività sono gestite da consulenti ben precisi. Consulenti, avvocati, quanto altro... Se si va a vedere le cooperative, nel dettaglio, queste cooperative spurie, bene o male, sono sempre gestite dai soliti noti, sempre, sono gestite dai soliti noti. Il bello è che questi soliti noti si stanno allargando.”*  
(int. 4)

In riferimento al settore logistico, è importante osservare che Prato è diventata, negli ultimi anni, un polo strategico su scala toscana e nazionale. Non solo per l'ubicazione geografica, che la colloca lungo una delle principali direttrici Nord-Centro, ma anche per l'espandersi dei servizi logistici legati direttamente al distretto tessile-abbigliamento, Prato ha assunto la posizione di un centro di primaria importanza nel flusso di merci. Ciò pone interrogativi su una possibile "integrazione" – a livello di dinamiche criminali e/o di riciclaggio – del settore logistico con quello tessile e dell'abbigliamento.

*“Guarda caso, un elemento importante è, oltre alla logistica per la Toscana e di tutta l'Italia centrale, legato al tessile. I tessuti che non vengono fabbricati a Prato, ma che arrivano da altre parti, passano di lì... quindi questi settori, bene o male, sono intrecciati fra loro e le dinamiche nel tessile, dove i consulenti sono sempre quelli, ce li hai anche nella logistica...” (int. 4)*

Altre segnalazioni su possibili infiltrazioni vengono fatte per le attività commerciali, non solo di proprietà cinese:

*“Nel terziario ci metto bar, pasticcerie, pubblici esercizi, catene di negozi, di attività, in cui c'è il consulente che all'improvviso ti chiama, da Milazzo, da Bisceglie... con ditte che hanno sede legale a Prato. (...) fa parte di un sistema avere consulenti o professionisti che sono in queste zone, o fuori regione.” (int. 4)*

### 1.5.3 Covid-19 e sfruttamento lavorativo

Durante i mesi più acuti della pandemia, nonostante i provvedimenti governativi di chiusura delle attività produttive non essenziali e le restrizioni alla mobilità, sono emersi chiari segnali e indicatori della persistente attività di segmenti di economia sommersa ed economia criminale. Le inchieste e le operazioni di polizia di contrasto al caporalato effettuate in agricoltura fra marzo e maggio 2020 ad Asti, Foggia, Treviso, Latina, Forlì, Perugia e Lodi dimostrano il radicamento del fenomeno in tutte le aree del paese. Il bilancio delle operazioni, pari a 25 arresti a carico di datori e caporali, attesta in modo inequivocabile la gravità delle condotte contestate e spesso la flagranza di reato<sup>119</sup>.

---

<sup>119</sup> <https://ilmanifesto.it/fondi-chiusa-per-contagio-e-la-prima-zona-rossa-del-sud/>;  
<https://www.avvenire.it/attualita/pagine/foggia-nuovo-arresto-per-sfruttamento-di-due-imprenditori-agricoli>;  
<https://www.ilfattoquotidiano.it/2020/05/06/caporalato-decine-di-braccianti-sfruttati-nelle-vigne-e-ammassati-in-baracche-arrestati-quattro-imprenditori-agricoli-del-trevigiano/5792864/>;  
<https://lanuovaprovincia.it/cronaca/canelli-tre-arresti-per-il-caporalato-nelle-vigne/>;  
<https://www.perugiatoday.it/cronaca/perugia-provincia-arresti-sfruttamento-ecco-come-trattavano-lavoratori.html>;  
<https://www.latinatoday.it/cronaca/latina-arresti-caporalato-sfruttamento-lavoro-23-aprile-2020.html>;  
<https://www.latinapress.it/provincia/terracina-sfruttavano-e-minacciavano-i-braccianti-della-loro-azienda-arrestati-padre-e-figlio/>;  
<https://www.ansa.it/lombardia/notizie/2020/05/19/padroncini-sfruttatori-al>

Gli episodi di grave sfruttamento lavorativo emersi durante il *lockdown* non si limitano all'agricoltura, come dimostra una vasta inchiesta della Procura di Milano sulla filiale italiana – di cui è stato richiesto il commissariamento – di una multinazionale del cibo a domicilio, che avrebbe sottoposto per mesi centinaia di ciclofattorini, reclutati perlopiù fra i richiedenti asilo e le fasce più vulnerabili di popolazione migrante, a orari estenuanti con retribuzioni molto basse e forme di controllo a distanza illecite. Gli sviluppi dell'inchiesta avrebbero confermato il quadro indiziario nei confronti dei dirigenti della società italiana, accusati di avere sottoposto i lavoratori a sfruttamento lavorativo e a condizioni di lavoro degradanti, sia per la retribuzione che per il trattamento. Fra i dieci indagati comparirebbero i dirigenti di altre due società collegate alla filiale italiana della multinazionale, che sarebbero ricorsi a modalità di intermediazione illegale dei ciclofattorini, atte a sfruttare la loro condizione di bisogno e di vulnerabilità.

Sul territorio regionale, negli ultimi mesi si registrano diverse inchieste di particolare interesse. Oltre ai procedimenti analizzati in precedenza su Prato, è da menzionare un'inchiesta sull'attività di volantinaggio. Nel luglio 2020 il Gip di Firenze ha disposto undici ordinanze di custodia cautelare, di cui sei in carcere (destinatari due imprenditori pakistani, residenti a Prato, e quattro caporali di varie nazionalità), uno ai domiciliari e quattro obblighi di dimora, tutti a carico di cittadini stranieri tranne una donna italiana. L'accusa di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro sarebbe motivata dalle modalità di ingaggio tramite caporali, i quali avrebbero reclutato i lavoratori anche all'interno di vari Cas della provincia di Firenze, dalle retribuzioni –circa 2,5 euro l'ora–, dai contratti applicati, inesistenti o part-time che coprivano orari a tempo pieno, dall'orario di lavoro (sette giorni su sette, per 12 ore giornaliere).

Altre circostanze aggravanti riguarderebbero l'abuso dello stato di bisogno dei lavoratori e l'utilizzo illegale di sistemi di tracciamento degli spostamenti della manodopera. Il sequestro dei beni –fra cui sette furgoni, conti correnti e carte di credito– per le tre società indagate, con sedi a Prato e Massa Carrara, ammonterebbe al valore di circa 500.000 euro. L'attività di volantinaggio avrebbe coperto quasi tutte le province toscane e avrebbe coinvolto come vittime circa 80 migranti.

Prima di delineare possibili prospettive e scenari futuri legati all'impatto di Covid-19, è opportuno delineare brevemente alcuni processi e tendenze emersi nei primi mesi della pandemia sull'area del lavoro sommerso e del lavoro sfruttato. Riguardo al lavoro sommerso, le misure di sostegno al reddito e gli ammortizzatori sociali adottati dal governo nazionale hanno avuto effetti assai limitati per la fascia di lavoratori in possesso di contratti parzialmente regolari od occupati in nero. Per questi lavoratori i bassi salari si sono infatti tramutati in mancate retribuzioni o in salari ben al di sotto

della soglia di sussistenza, e a volte erogati in ritardo. Inoltre, gli occupati nell'economia sommersa rappresentano, nel futuro prossimo, la categoria che appare più esposta al rischio di disoccupazione o di peggioramento delle condizioni contrattuali, di lavoro e alla conseguente diminuzione dei livelli retributivi e del reddito disponibile.

Questa componente della forza-lavoro, insieme alla parte più fragile dei lavoratori autonomi, ha sperimentato durante i mesi di confinamento domestico una drammatica riduzione dei redditi. Secondo una rilevazione di Banca Italia (2020) effettuata su un campione di 3.079 individui, nei mesi di aprile e maggio 2020 circa metà delle famiglie italiane ha subito una contrazione del reddito, includendo le eventuali misure di sostegno percepite, calo del reddito familiare che è stato pari a oltre il 50% per ben il 15% delle famiglie. Oltre un terzo degli intervistati riporta che le risorse finanziarie liquide per coprire le spese destinate a consumi essenziali della famiglia, in assenza di altre entrate, possano coprire un periodo inferiore a tre mesi; tale quota supera il 50% fra i disoccupati e i lavoratori con contratti a termine.

I dati del rapporto Caritas (2020) convergono con i precedenti nel sottolineare la profondità della crisi occupazionale e dei redditi innescata dalla pandemia. Caritas, comparando il periodo maggio-settembre del 2019 con lo stesso periodo del 2020, rileva come l'incidenza dei nuovi poveri fra i propri utenti cresca in modo sostenuto, dal 31% al 45%, e come quasi una persona su due che si rivolge ai servizi di Caritas lo abbia fatto per la prima volta. Il peso delle famiglie con minori, delle donne, dei giovani, dei nuclei familiari composti da italiani (52% contro il 47,9% dello scorso anno) e delle persone in età lavorativa risulta in aumento rispetto all'anno precedente. Il rapporto segnala che, rispetto alle condizioni occupazionali, sono quattro le categorie fra le quali si è registrato un aumento degli accessi e delle richieste di sostegno: disoccupati, occupati in nero inattivi a causa del Covid 19, lavoratori dipendenti in attesa degli ammortizzatori sociali, lavoratori precari o intermittenti sprovvisti di ammortizzatori sociali. Emblematico che fra le problematiche in aumento nei centri Caritas da marzo a maggio 2020, la principale sia quelle legata alla perdita del lavoro e/o delle fonti di reddito, seguita dalle difficoltà nel pagamento di affitto o mutuo, mentre all'undicesimo posto è segnalata la diffusione dell'usura e dell'indebitamento.

In assenza di specifiche politiche di contrasto, appare perciò concreta la possibilità che la parte più vulnerabile di lavoratori afferenti all'economia sommersa –*in primis*, i lavoratori migranti irregolari e le fasce meno qualificate della forza-lavoro italiana–, insieme a quote di lavoratori autonomi, stretti da una condizione di indebitamento e di bisogno, possano scivolare in una situazione di impoverimento, di grave marginalità sociale e/o essere sospinti in occupazioni informali controllate da gruppi criminali.

A causa delle scarse evidenze disponibili, è molto difficile descrivere quali ripercussioni la pandemia abbia già determinato sulla condizione dei lavoratori oggetto di grave sfruttamento lavorativo. È

possibile suddividere questa componente in due gruppi, a seconda dell'inserimento o meno delle aziende di appartenenza nell'elenco delle attività produttive essenziali, ai sensi del DPCM dell'11 marzo, e che in quanto tali hanno potuto proseguire la produzione.

Per il gruppo di lavoratori sfruttati che, già oggetto in Italia di grave sfruttamento lavorativo in conseguenza di una condizione di tratta, indebitamento o assoggettamento a reti criminali, hanno dovuto interrompere le proprie mansioni, mancando elementi solidi di valutazione, non è possibile analizzare le strategie e le tendenze in atto delle organizzazioni criminali della tratta, né se e come stiano cambiando le condizioni di vita delle vittime.

La Dia, nell'ultima relazione semestrale (2020, 24) sottolinea i rischi legati alle possibili evoluzioni criminali dell'industria della tratta su scala globale: “La pandemia potrebbe, infine, indurre le organizzazioni criminali di matrice straniera attive nella tratta degli esseri umani a sfruttare lo stato di emergenza internazionale, spingendo persone che vivono già gravi situazioni di disagio nei paesi di origine, verso le coste nazionali ed europee, estorcendo loro denaro o facendogli contrarre debiti onerosi”.

Per l'altro gruppo, è plausibile ritenere, sulla base delle inchieste contro il caporalato e lo sfruttamento lavorativo citate in precedenza, e del fatto che il lavoro sfruttato in genere coinvolge attività dove sono più carenti i controlli, le ispezioni e le forme di tutela sindacale, che in molti casi i lavoratori siano stati costretti a produrre in assenza di adeguate misure di sicurezza, con gravi rischi per la salute individuale e collettiva. Evidenze in tal senso si sono avute in agricoltura e nella logistica. La presenza di focolai di infezioni è stata significativa nell'industria delle carni, specie nei mattatoi italiani ed europei (Effat, 2020), dove il rischio di contagio tra i dipendenti è alto per la combinazione di fattori ambientali (difficoltà di mantenere il distanziamento fisico sul lavoro, ambienti freddi, con un ricambio d'aria insufficiente che favoriscono la diffusione del coronavirus) e intrinseci alle condizioni di sfruttamento dei lavoratori. Nella fase più acuta della pandemia, i ciclofattorini in diverse città italiane hanno manifestato per la mancanza o l'insufficiente fornitura di dispositivi di protezione individuali e l'insufficiente implementazione dei protocolli di sicurezza.

Questo gruppo di lavoratori sfruttati ha sofferto di una probabile sovra-esposizione al virus in quanto, per la tipologia di mansioni ricoperte, è stato impossibilitato a usufruire di quelle precauzioni (telelavoro, misure di distanziamento fisico, fornitura di dispositivi di protezione individuali) atte a ridurre le probabilità di contagio. Uno studio (Marinaccio, Boccuni, Rondinone, 2020), analizzando i settori di attività economica secondo il grado di rischio di contagio per i lavoratori, attraverso un'analisi comparata con i casi di Covid-19 denunciati a Inail come correlati all'attività lavorativa, mostra come l'occupazione sia uno dei principali determinanti nel rischio di malattia: il 19,4% degli ammalati denuncia una possibile causa occupazionale. Fra i quattro settori e comparti maggiormente coinvolti (assistenza sanitaria, industria alimentare, servizi di pulizia e assistenza agli anziani), è

possibile osservare come gli ultimi tre siano classificabili come ad alto rischio di sfruttamento lavorativo.

Analogamente, la possibile sovra-esposizione al virus per questo gruppo deriverebbe anche dalle precarie condizioni alloggiative e di vita e dall'utilizzo intensivo del trasporto pubblico. Uno studio Istat (2020) ha mostrato l'associazione tra contagi e mobilità per pendolarismo, tra incremento di mortalità e circolazione di persone per motivi di lavoro, confermando una relazione tra la diffusione del contagio, la mortalità Covid-19 e i flussi di pendolarismo.

### *Il lavoro sfruttato nella pandemia: la situazione in Toscana*

La recessione in Italia provocata dalla pandemia potrebbe per varie ragioni aggravare una situazione del mercato del lavoro segnata da profonde disuguaglianze, e che nei mesi successivi alla diffusione di Covid-19 si è già caratterizzata per un considerevole aumento di disoccupati, di inattivi e di nuovi poveri. In particolare, l'attuale recessione si innesta su una dinamica del sistema economico che non ha ancora recuperato i valori antecedenti alla crisi del 2008, per quanto riguarda gli occupati, le ore lavorate, i livelli salariali e la produttività. Indagini recenti (Inps, 2019, Istat, 2019) hanno mostrato come l'aumento del numero dei lavoratori poveri e delle disuguaglianze nella distribuzione del reddito, alla pari della diminuzione della quota salari sui profitti, siano tendenze di lungo corso. In mancanza di interventi strutturali capaci di attenuare tali disuguaglianze, anche attraverso un'attenta e selettiva programmazione dei piani straordinari di finanziamento comunitario destinati all'Italia, l'impatto della pandemia sul mercato del lavoro italiano rischia di produrre effetti devastanti, accentuando le differenze interne alla forza-lavoro.

Sulla base di quanto esposto nei paragrafi precedenti sulla diffusione e sulle specificità locali delle forme di sfruttamento lavorativo in Toscana, la probabilità di un aumento di infiltrazioni criminali e di fenomeni di sfruttamento lavorativo sembra maggiore nei seguenti settori e comparti: turismo, alberghiero, ristorazione, lavoro di cura e domestico, agricoltura, tessile e abbigliamento, i comparti della manifattura più dipendenti dall'export e dalle filiere globali.

Fra le ragioni che inducono a una particolare vigilanza rispetto a tali comparti, la principale attiene agli effetti attesi della recessione tenuto conto delle evidenze disponibili nei primi mesi della pandemia. I provvedimenti governativi adottati per il contenimento della pandemia, imponendo la chiusura di gran parte delle attività e filiere produttive e commerciali, la restrizione della mobilità e il blocco delle frontiere, hanno già generato fortissime ripercussioni economiche e occupazionali. Se la diminuzione del PIL nel 2020 per l'Italia è previsto fra 10% e 12%, in Toscana le previsioni sono leggermente peggiori, variando tra 10,5% e 12,5% (Ires Cgil, 2020). L'impatto peggiore per la Toscana deriverebbe dalla composizione settoriale dell'economia regionale, e in particolare dal maggiore peso percentuale

di moda, abbigliamento e turismo sul PIL. Tali proiezioni si fondano tuttavia su scenari epidemiologici moderatamente positivi per l'Italia, che prevedono un rallentamento dell'epidemia da settembre 2020 e la presenza di focolai locali che non necessiterebbero di misure draconiane come un nuovo *lockdown* esteso sul scala nazionale<sup>120</sup>.

Fra i settori e i comparti produttivi maggiormente colpiti nei mesi della prima ondata del virus, figurano il commercio, il settore turistico-alberghiero e la ristorazione (Ilo, 2020), ritenuti tradizionalmente fra i più a rischio di riciclaggio e di infiltrazione da parte di organizzazioni criminali e mafiose (Dia, 2020). Poiché in Italia il solo settore turistico – comprensivo dell'indotto – vale il 13% del PIL, la chiusura di molte strutture e attività ricettive, nelle aree metropolitane e nei centri di villeggiatura, potrebbe comportare la riduzione di centinaia di migliaia di posti di lavoro.

Rapportando le previsioni di Ilo alla Toscana, Ires Cgil Toscana (2020b) stima la perdita di occupati in regione, a fine 2020, compresa tra 83.000 e 92.000 unità, pari al 5,1% della forza-lavoro, diminuzione di poco superiore a quella italiana (-4,7%). In valori percentuali sul numero totale di occupati, in Toscana nell'alloggio e nella ristorazione si prevede una diminuzione della forza-lavoro compresa tra 26% e 32,4%, nella manifattura da 10% a 13% e nel commercio tra 7% e 9,1%. Prendendo a riferimento i cinque settori più a rischio – attività artistiche e intrattenimento, trasporti, alloggio e ristorazione, manifattura escluso alimentare, commercio –, la previsione per la Toscana è di una diminuzione peggiore degli occupati, dal 6,3% al 7,8%, rispetto all'Italia (6%- 7%).

In Toscana, come nel resto d'Italia, il ricorso alla cassa integrazione è stato di proporzioni inedite. Nei primi sette mesi del 2020 sono stati circa 121.000 gli occupati in regione che ne hanno avuto accesso, di cui 33.000 nel settore metalmeccanico, 26.000 nel sistema moda, 19.000 nel terziario e 13.000 in edilizia e commercio (Ires Cgil, 2020b).

Dallo studio più aggiornato disponibile sull'andamento del mercato del lavoro in Toscana (Irpel, 2020a), è nel terziario dove si è registrato il maggiore decremento di occupati. I dati certificano che la riapertura di tutti i settori produttivi non ha compensato, sul piano dell'occupazione, le variazioni negative provocate dalla fase 1 della pandemia. La variazione tendenziale 31 agosto 2020-2019 è di un calo di 47.219 addetti; le maggiori contrazioni di addetti sono avvenute nei servizi turistici (-24.758), nel commercio al dettaglio (-6.415) e in "altri servizi" (-5.815). Nello stesso periodo, Irpet stima che le categorie che registrano la maggiore diminuzione di occupati rientrano tutte nella fascia d'età 15-34 anni, *in primis* le giovani donne straniere (-19,0%), i giovani uomini stranieri (-12,3%) e le giovani donne italiane (-10,8%). Ciò deriva probabilmente dalla maggiore

---

<sup>120</sup> Nel momento in cui si scrive (fine ottobre 2020), tuttavia, l'accelerazione dei contagi registrati nella seconda ondata di Covid-19 ha già posto il sistema sanitario nazionale in difficoltà, portando il governo ad adottare nuove misure restrittive e a imporre nuove chiusure o limitazioni orarie a diversi settori produttivi e commerciali. Ciò potrebbe quindi determinare un peggioramento delle stime su PIL e occupazione.

concentrazione di queste categorie in settori produttivi non essenziali – e che perciò hanno sofferto di più dei provvedimenti di chiusura – e dove la somministrazione di contratti a termine è più diffusa.

Prendendo come unità di analisi non il comparto o il settore produttivo, ma la filiera, uno studio (Ferraresi, Ghezzi, Paniccià, 2020) ha valutato che la Toscana Centrale, per la maggiore esposizione dei suoi sistemi locali di lavoro alle misure di chiusura della produzione e di distanziamento sociale (già attuate e che potrebbero essere implementate in futuro), per l'alto numero di lavoratori impiegati in mansioni sovra-esposte al contagio e che non risultano trasferibili in modalità di telelavoro, per la forte vocazione all'export, ha sofferto maggiormente di altre aree toscane gli effetti dell'emergenza sanitaria.

Una conferma empirica sull'andamento differenziato della crisi proviene da una nota Irpet (2020b). La diminuzione dell'occupazione nel periodo 31 agosto 2020-2019, pari al 4,3% per la Toscana, sale a 8,1% per la città di Firenze ed esplose se riferita alla sola area Unesco di Firenze, cioè al suo centro storico. In questa area, a causa della netta prevalenza di occupati in attività legate al turismo, specie a quello internazionale (commercio al dettaglio non alimentare, alloggi, ristorazione, bar, gelaterie), la perdita di posti di lavoro è di 5.330 dipendenti, pari al 16,1%.

L'impatto della crisi economica in Toscana potrebbe quindi tradursi, per le specificità illustrate della sua struttura produttiva e occupazionale, in particolare per la rilevanza dell'export e del settore turistico, in un aumento del numero di disoccupati, di inattivi e di nuovi poveri superiore alla media nazionale. Ciò potrebbe riflettersi in un conseguente aumento, sul breve e medio periodo, della quota di forza-lavoro sottoposta a fenomeni di sfruttamento lavorativo e di caporalato. Particolarmente esposti a un aumento di casi di sfruttamento lavorativo sono ambiti produttivi quali turismo, alberghiero, ristorazione, logistica, lavoro di cura e domestico, caratterizzati da lavoro sommerso e precarietà, alta intensità di lavoro manuale, livelli retributivi medio-bassi e stagionalità.

Nelle province toscane dove sono disponibili indagini e ricerche specifiche sullo sfruttamento lavorativo, la quota stimata di lavoro sommerso e di lavoro sfruttato in questi comparti è alta: la recessione in atto sul mercato del lavoro toscano andrebbe a innestarsi su un quadro già segnato da evidenti fattori di fragilità, in cui potrebbero accentuarsi le disuguaglianze e le vulnerabilità di ampie fasce della forza-lavoro.

#### *1.5.4 Conclusioni*

Portando a sintesi gli elementi e gli indicatori di grave sfruttamento lavorativo analizzati, di seguito si rilevano le più significative tendenze registrate a livello regionale:

- La sproporzione esistente fra l'elevato numero di arresti, denunce e procedimenti penali in atto per reati di grave sfruttamento lavorativo e l'esiguo numero di lavoratori titolari di permesso art 18 rilasciati per sfruttamento lavorativo è l'elemento di fondo che caratterizza il sistema di contrasto italiano e toscano. Nonostante i dati a disposizione indichino in modo chiaro che il fenomeno emerge in maniera crescente, sia a seguito di indagini ed ispezioni che di segnalazioni e denunce dei lavoratori, risultano inadeguate tutela e protezione sociale dei lavoratori sfruttati. Il rafforzamento del sistema degli interventi di contrasto e di prevenzione del grave sfruttamento lavorativo e del caporalato appare la principale *conditio sine qua non* per una gestione del fenomeno basata su principi non emergenziali, ma ancorati a una tutela effettiva delle componenti più vulnerabili della forza-lavoro.
- La diffusione dei casi di grave sfruttamento lavorativo appare nel complesso omogenea, pur essendo influenzata da differenziazioni e specificità per settori produttivi e sistemi di lavoro, aree geografiche, fasce di lavoratori a rischio. In tutte le province toscane, a eccezione di Lucca e Grosseto, sono in corso uno o più procedimenti per sfruttamenti lavorativo, caporalato, riduzione in schiavitù o tratta per sfruttamento lavorativo. Se per alcuni territori – area metropolitana Firenze-Prato, Siena e Grosseto – e tipologie di sfruttamento lavorative, gli studi e le attività investigative e repressive sembrano fornire dunque tendenze piuttosto precise, in altre province e settori produttivi il fenomeno sembra manifestarsi in proporzione ridotta o le evidenze disponibili appaiono ancora molto limitate.
- L'agricoltura è il settore di riferimento della maggior parte dei procedimenti penali per intermediazione illegale e sfruttamento del lavoro e dove emergono con più chiarezza indicatori e segnali relativi alla presenza di organizzazioni criminali. Nelle province di Grosseto e Siena è forte il radicamento di reti e organizzazioni criminali straniere, che reclutano e controllano quote consistenti del lavoro migrante avventizio, anche attraverso accordi informali con professionisti e aziende agricole italiane.
- La situazione di Prato è stata oggetto di approfondimento anche attraverso il ricorso a interviste a testimoni privilegiati e l'analisi degli atti di quattro recenti procedimenti giudiziari per sfruttamento lavorativo e caporalato. Nelle aziende a conduzione cinese del distretto tessile e dell'abbigliamento si evidenzia, dalle varie fonti consultate, la diffusione di forme di grave sfruttamento lavorativo – in assenza di reclutamento illegale – nei confronti della manodopera cinese e sempre più, negli ultimi anni, di migranti di varie nazionalità, spesso richiedenti asilo. Gli indicatori di sfruttamento lavorativo emersi coprono le principali dimensioni del lavoro sfruttato (lavoro sommerso, orari

eccessivi, retribuzioni sproporzionate rispetto a quantità e qualità del lavoro svolto, infortuni ed esposizione a pericoli per salute e sicurezza, abuso dello stato di bisogno). Fra le tendenze più recenti in atto, appare significativa la ricomparsa, in aziende di confezioni di proprietà cinese, di lavoratori cinesi – in condizioni di grave vulnerabilità – sprovvisti di titoli di soggiorno, e si segnalano criticità nella logistica e in alcuni servizi, dove la presenza di un'area grigia di consulenti e professionisti potrebbe agevolare fenomeni di infiltrazione criminale e di riciclaggio.

- Le forme di sfruttamento lavorativo rilevate sul territorio toscano sono varie. A fronte di una diffusione significativa di lavoro sommerso in svariati comparti e settori (ristorazione, turismo, servizi a bassa qualificazione, logistica) il caporalato è circoscritto all'agricoltura e in misura minore all'edilizia e al lavoro domestico e di cura. Sono pressoché assenti riscontri oggettivi in merito alle forme estreme di sfruttamento lavorativo, la tratta e la riduzione in schiavitù, anche se in un importante distretto, come quello pratese, la presenza di indicatori di grave sfruttamento lavorativo configura, per migliaia di addetti, condizioni di lavoro e di vita ai limiti dell'assoggettamento. Sul fronte delle vittime, diversi elementi convergono nell'individuare i richiedenti asilo e i titolari di protezione internazionale come le fasce maggiormente a rischio di reclutamento illegale e di grave sfruttamento lavorativo.
- Le evidenze sulla crisi economica e occupazionale in atto, a seguito della pandemia e dei relativi provvedimenti di contenimento del contagio, segnalano due tendenze principali. In primo luogo, in Italia il blocco delle attività produttive non essenziali durante la fase più acuta della pandemia ha limitato, ma non annullato, l'attività di organizzazioni e reti criminali riconducibili a fenomeni di caporalato e di sfruttamento lavorativo. In secondo luogo, a causa dell'impatto già determinato dalla pandemia sull'economia e sul mercato del lavoro, sul territorio toscano il rischio di un aumento di fenomeni di sfruttamento lavorativo appare maggiore nel settore turistico-alberghiero, della ristorazione, del lavoro di cura e domestico.

### *Bibliografia*

Banca d'Italia, *Principali risultati dell'indagine straordinaria sulle famiglie italiane nel 2020*, Roma, 2020.

Becucci S., 2016, *La criminalità organizzata cinese*, in (a cura di) Becucci S., Carchedi F., *Mafie straniere in Italia*, FrancoAngeli, Milano, pp. 59-95.

Becucci S., *La criminalità cinese in Italia*, in "Quaderni di Sociologia", 57, 2011, 43-65.

- Bracci F., 2016, *Oltre il distretto. Prato e l'immigrazione cinese*, Aracne, Ariccia.
- Bruscaglioni L., Cagioni A., 2016, *Logistica e sfruttamento lavorativo. Un'indagine nel territorio fiorentino*, Cat coop. soc., Filt Cgil Toscana.
- Cagioni A., 2020, *Le dimensioni del lavoro sfruttato in Italia. Tendenze, tipologie di sfruttamento, emersioni*, in (a cura di) Cagioni A., *Le ombre del lavoro sfruttato*, pp. 29-96, Asterios, Trieste.
- Cagioni A., Brusaglioni L., 2018, *Il tempo della merce. Un'analisi delle condizioni di lavoro nella logistica portuale a Livorno*, Cat coop. soc., Filt Cgil Livorno.
- Cagioni A., Coccoloni G., 2018, *Forme di sfruttamento lavorativo a Prato*, Cat coop. soc., Firenze.
- Camici Roncioni F., 2020, *Lavoro sommerso, caporalato e grave sfruttamento lavorativo in provincia di Lucca*, in (a cura di) Cagioni A., *Le ombre del lavoro sfruttato*, pp. 97-130, Asterios, Trieste.
- Camorri T., Cerofolini E., 2020, *Lavoro sommerso, caporalato e grave sfruttamento lavorativo in provincia di Grosseto*, in (a cura di) Cagioni A., *Le ombre del lavoro sfruttato*, pp. 169-200, Asterios, Trieste.
- Carchedi F., 2018, *Il lavoro indecente nel settore agricolo*, in Osservatorio Placido Rizzotto, *Agromafie e caporalato. Quarto rapporto*, Bibliotheka edizioni, Roma, pp. 135-311.
- Carcione M., Modafferi G., 2020, *Lavoro sommerso, caporalato e grave sfruttamento lavorativo in provincia di Siena*, in (a cura di) Cagioni A., *Le ombre del lavoro sfruttato*, pp. 131-168, Asterios, Trieste.
- Caritas, 2020, *Gli anticorpi della solidarietà. Rapporto 2020 su povertà ed esclusione sociale in Italia*, Roma
- Ceccagno A., 2017, *L'etnicizzazione della forza lavoro nella moda italiana*, in Chignola S., Sacchetto D., *Le reti del valore*, DeriveApprodi, Roma, pp. 125-140.
- Ceccagno A., Rastrelli R., 2008, *Ombre cinesi. Dinamiche migratorie della diaspora cinese in Italia*, Carocci, Roma.
- Centro Nuovo Modello di Sviluppo, *Fair. Una dura storia di cuoio*, 2016, Vecchiano.
- Ciccarello E., 2018, *Criminalità organizzata e vulnerabilità di contesto: il caso Prato*, in Scuola Normale Superiore, *Secondo rapporto sui fenomeni di criminalità organizzata e corruzione in Toscana. Anno 2017*, Firenze, pp. 115-135.
- Commissione Parlamentare di Inchiesta sul fenomeno delle Mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, *Relazione conclusiva*, XVII Legislatura, Roma.
- Direzione Investigativa Antimafia, *Attività svolta e risultati conseguiti. Relazione semestrale*, (2020a, 2019b, 2019a, 2018b, 2018a).
- Direzione Nazionale Antimafia, *Relazione Annuale della Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo del 2017*, Roma, 2018.

- Effat, 2020, *Outbreaks in slaughterhouses and meat processing plants*, Bruxelles.
- Ferraresi T., Ghezzi L., Paniccià R., 2020, *L'esposizione dei sistemi locali del lavoro della Toscana alle misure di lockdown e di distanziamento sociale: un approccio per filiere produttive*, Irpet, Firenze.
- Ilo, *Covid-19 and the world of work. Third edition*, 2020.
- Inps, 2019, *XVIII Rapporto Annuale*, Roma.
- Ires Cgil Toscana, *Focus economia Toscana. Speciale province*, n. 3, Firenze, 2020b
- Ires Cgil Toscana, *Focus economia Toscana*, n. 3, Firenze, 2020a
- Irpet,, *Gli effetti asimmetrici del Covid-19 sull'occupazione alle dipendenze nel comune di Firenze. Il caso del centro storico*, Firenze, 2020a.
- Irpet, *Il mercato del lavoro in Toscana dopo il decreto Riaperture*, Firenze, 2020b.
- Ispettorato nazionale del Lavoro, *Rapporto annuale dell'attività di vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale*, Anno 2018, 2019, 2020.
- Istat, *Rapporto Annuale 2020. La situazione nel Paese*, Roma, 2020.
- Istat, *Differenziali retributivi Italia, Anno 2017*, Roma, 2019.
- Marinaccio A, Boccuni F, Rondinone BM, *et al.*, Occupational factors in the COVID-19 pandemic in Italy: compensation claims applications support establishing an occupational surveillance system, *Occupational and Environmental Medicine*, Published Online First: 23 September 2020. doi: 10.1136/oemed-2020-106844
- Ministero dell'Interno, *Relazione al Parlamento sull'attività delle forze di Polizia sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica e sulla criminalità organizzata. Anno 2018*, Roma.
- Oliveri F., 2016, *Giuridificare ed esternalizzare lo sfruttamento. Il caso dei lavoratori immigrati nella vitivinicoltura senese*, in Rigo Enrica (a cura di), *Leggi, migranti e caporali. Prospettive critiche e di ricerca sullo sfruttamento del lavoro in agricoltura*, Pacini Editore, Pisa, pp. 47-67.
- Pieraccini S., 2010, *L'assedio cinese*, Gruppo 24 ORE, Roma.
- Santoro E., Stopponi C., 2020, *Rapporto sul 2019 del Laboratorio sullo sfruttamento lavorativo e la protezione delle sue vittime*, Adir, Flai Cgil
- Selvatici A., 2015, *Il sistema Prato. Il distretto industriale illegale dei cinesi e degli italiani*, Pendragon, Bologna.
- Stifanelli G., Maccioni D., 2016, *Aspetti critici della presenza cinese nell'economia del comprensorio di Prato*, in Ministero del lavoro, *Illeciti nell'impiego di manodopera straniera: strategie di contrasto e tutela delle vittime*, Roma, pp. 93-102.
- Toccafondi D., 2010, *Il distretto industriale pratese e la comunità cinese*, in Johanson G., Smith R., French R (a cura di), *Oltre ogni muro*, Pacini, Pisa, pp. 81-101.

## 1.6 Ancora Cosa nostra? Un caso di riciclaggio in Toscana

### 1.6.1 *La scomparsa di Cosa nostra*

Da diversi anni Cosa nostra è sparita dai radar del dibattito pubblico. Sulla temibile mafia che insanguinò a lungo le strade della Sicilia e che, nei primi anni '90, portò al culmine la sua strategia stragista è caduto quasi del tutto il silenzio. Un silenzio impensabile fino a poco tempo fa e che costituisce un aspetto inedito nella lunga storia di questa organizzazione criminale. I motivi dell'attuale invisibilità di Cosa nostra sono molteplici. Il primo riguarda la contestuale sparizione dei mafiosi siciliani dalle aule dei tribunali. Sono lontani i tempi del maxi processo, così come sono distanti i processi sulle stragi dei primi anni '90. Per molti sono un pallido ricordo anche i tanti collaboratori di giustizia provenienti dalle fila di Cosa nostra sui quali molto si è soffermato il dibattito pubblico e politico nel ventennio successivo alla stagione delle stragi. Grandi operazioni giudiziarie che coinvolgono appartenenti a Cosa nostra, dentro e fuori la Sicilia, non ce ne sono. Gli unici due aspetti che ancora suscitano interesse e che ogni tanto ravvivano il dibattito sulla mafia siciliana sono il processo sulla cd. "trattativa Stato-mafia" e la perdurante latitanza di Matteo Messina Denaro.

Il secondo motivo – al di là di quel che accade sulla stampa, in TV e nei tribunali – è che Cosa nostra sembra essersi davvero molto indebolita, tanto da essere oggi incapace di agire. Nota al riguardo Salvatore Lupo: "In quest'ultimo ventennio (il volume è del 2014, n.d.r.) non ci sono più stati delitti eccellenti, ma nemmeno i mafiosi si sono più ammazzati tra loro così di frequente. In provincia di Palermo (ma anche in altre aree della Sicilia) ci sono stati anni in cui non abbiamo avuto neanche un assassinio per causa di criminalità organizzata: credo che mai, in centocinquanta anni di storia unitaria, si sia registrato un dato del genere" (Lupo 2014, 61, corsivo nell'originale). Inoltre, anche quando la violenza c'è, non sempre ad esercitarla sono i mafiosi, bensì delinquenti comuni che mai, un tempo, avrebbero potuto agire così liberamente in quartieri ad alta densità mafiosa (La Spina 2015, 19–20). A ciò si aggiunga la vivacità di un movimento antimafia che – dalla metà degli anni Duemila – ha inventato formule nuove nel contrasto al fenomeno del racket e che ha saputo fare da sponda alle Istituzioni (Di Trapani e Vaccaro 2014; Mete 2014; 2018).

Il terzo principale motivo, meno rassicurante dei primi due, è che altre organizzazioni criminali hanno progressivamente rubato la scena a Cosa nostra, sia nei tribunali sia nel dibattito pubblico. Va da sé che i due aspetti sono intrecciati tra loro, visto che le operazioni giudiziarie e i processi accendono l'interesse e la discussione. È questo il caso dei grandi processi sulle mafie al Nord, iniziati nel 2010 con l'operazione "Crimine-infinito", che metteva nel mirino le cosche e gli affari che si dipanavano tra Calabria e Lombardia, e poi continuati con quelli piemontesi di "Minotauro" e "Albachiara", quelli

liguri de “La svolta” fino a quelli emiliani di “Aemilia” e altri ancora (Veneto, Val D’Aosta Umbria). I protagonisti indiscussi di queste vaste operazioni giudiziarie sono, com’è noto, gli appartenenti alla ’ndrangheta, organizzazione che già nel 2008 l’allora presidente della Commissione parlamentare antimafia definiva, nel sottotitolo del volume che riproduceva la relazione finale dei lavori della Commissione da lui presieduta, “(...) la mafia più potente al mondo” (Forgione 2008). Al di là di improbabili posizioni di testa in un ancor più improbabile campionato internazionale delle mafie, è indubbio che la reputazione criminale e la visibilità pubblica della mafia calabrese è negli ultimi due decenni in forte ascesa. Lo stesso accade con la camorra, in particolare con quella di matrice casalese. Anche in questo caso, un po’ per le vicende giudiziarie cui sono andati incontro i suoi membri, un po’ per la discussione che intorno ai processi ha preso forma. Emblematico, al proposito, è lo strepitoso successo di Gomorra di Roberto Saviano, pubblicato nel 2006, che ha indotto a parlare di un “effetto Gomorra” (Sciarrone 2009, XIV; Dal Lago 2010), fino a diventare un vero e proprio brand (Benvenuti 2018).

La visibilità di Cosa nostra risente, dunque, del protagonismo mediatico e giudiziario di altre organizzazioni criminali. Allo stesso tempo, essa sembra incapace di agire come un tempo dentro e fuori la Sicilia. Anche su questa apparente inazione di Cosa nostra si è sviluppato un articolato dibattito tra i commentatori e gli studiosi. Semplificando questa ampia discussione, che nel tempo ha impegnato giornalisti, esponenti delle agenzie di contrasto e studiosi di diverse discipline, è possibile riportare alcune delle principali linee interpretative emerse. Va da sé che, pur essendo analiticamente distinguibili, queste diverse chiavi interpretative non sono mutuamente esclusive e possono dunque combinarsi in vari modi tra loro. La prima di queste sostiene l’effettivo indebolimento della mafia siciliana, imputabile alla dura repressione seguita alle stragi dei primi anni ’90. Le politiche antimafia avrebbero dunque in larga parte raggiunto il loro obiettivo, rendendo sostanzialmente inoffensiva un’organizzazione criminale ricca e potente. Una seconda interpretazione della scomparsa di Cosa nostra la riconduce a una sua deliberata strategia di sommersione. In breve, lo Stato reagisce duramente all’offensiva mafiosa e l’unico modo per sopravvivere e sparire per un po’, per poi riprendere le consuete attività. Infine, la terza chiave di lettura rimanda a una finanziarizzazione di Cosa nostra per la quale le ingenti ricchezze accumulate negli anni d’oro sarebbero ormai state inserite nei circuiti dell’economia legale e gli eredi di quella tradizione criminale non avrebbero più bisogno di agire in maniera violenta ed eclatante per continuare a guadagnarsi di che vivere.

Indipendentemente dalla fondatezza di ciascuna di queste chiavi di lettura, la sparizione di Cosa nostra è una buona notizia, non solo per la Sicilia e i siciliani, ma anche per tutti quei territori in cui i suoi affiliati avevano proiettato la loro ombra. La Toscana è senza dubbio tra questi, non solo per la strage di Via dei Georgofili del ’93, notoriamente organizzata e realizzata da soggetti appartenenti a Cosa nostra e che seminò morte e distruzione nel cuore della regione, ma anche per la diffusa e persistente presenza di mafiosi siciliani nelle diverse aree della Toscana, con la proprietà di beni immobili di

enorme valore economico, come la grande tenuta agricola alle porte di Siena confiscata a un imprenditore palermitano in odor di mafia (Corica e Mete 2020).

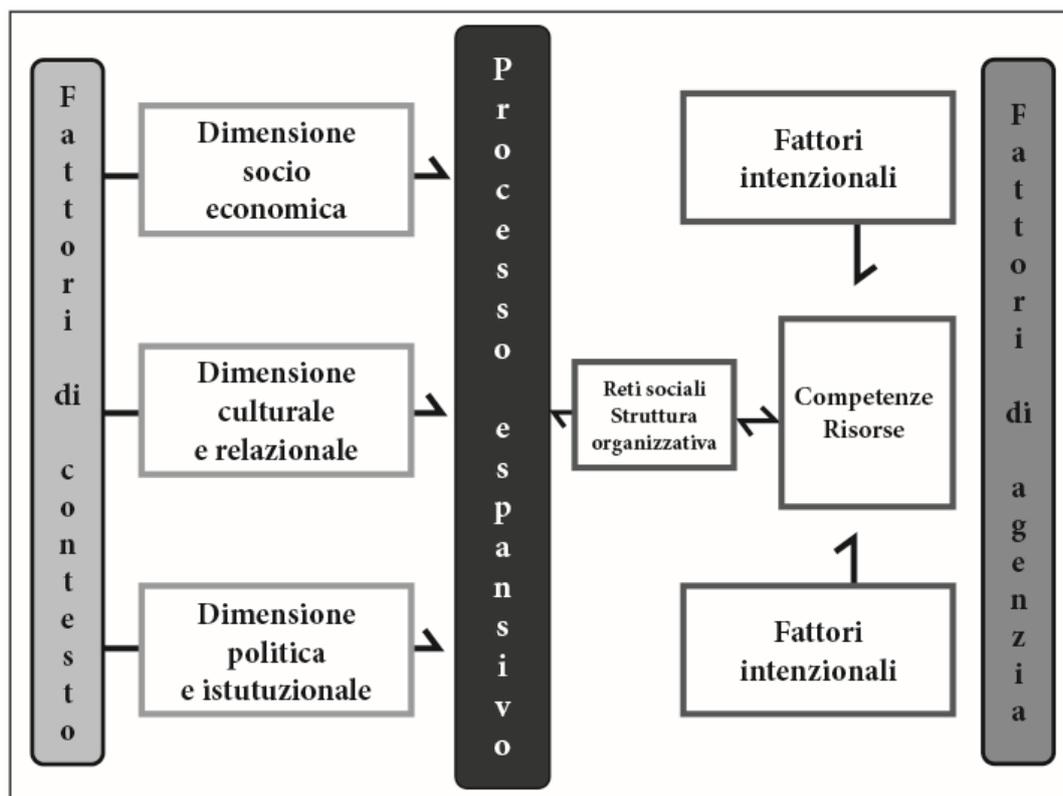
Per far uscire Cosa nostra dal cono d'ombra informativo in cui sembra essere finita, appare allora utile andare alla ricerca di qualche significativa operazione giudiziaria, il più possibile recente e "ricca" di informazioni, che coinvolge mafiosi siciliani. A cercar bene, in realtà i fatti di cronaca che fanno trasparire un'attività di alcuni esponenti di Cosa nostra non mancano. Si tratta, però, di un'attività che si potrebbe definire "a bassa intensità", che riguarda cioè episodi minori. Nelle occasioni in cui, invece, i mafiosi mirano in alto, risultano particolarmente vulnerabili all'azione di contrasto, con esiti talvolta decisamente fallimentari

### *1.6.2 Le mafie al Nord*

Tra i casi che coinvolgono esponenti di Cosa nostra, riportati nelle relazioni semestrali della Direzione Investigativa Antimafia o nelle relazioni annuali della Direzione Nazionale Antimafia, ce n'è uno che sembra di un certo interesse per capire meglio cosa fanno gli uomini di Cosa nostra fuori dalla Sicilia. Si tratta di una vicenda che coinvolge la cosca di Corso dei Mille di Palermo, che tra i casati di mafia vanta una rinomata tradizione criminale. I reati contestati sono soprattutto di natura finanziaria, con le ipotesi di riciclaggio e autoriciclaggio. Il contesto territoriale in cui si sviluppano le attività degli appartenenti a questo gruppo è la provincia di Prato. Il caso risulta interessante perché permette di ricostruire i meccanismi che consentono ai mafiosi siciliani di sopravvivere e prosperare in una fase storica per loro difficile. Consente anche di vedere in che modo i soldi provenienti dagli affari, formalmente leciti o illeciti, condotti in Sicilia sono impiegati in altri territori e perché questi esponenti di Cosa nostra abbiano necessità di uscire dalla Sicilia per riciclare il loro denaro. Permette infine di avanzare qualche ipotesi sul perché questi soggetti scelgano proprio Prato come contesto territoriale in cui agire e, almeno in parte, installarsi.

A questo proposito, è di grande utilità considerare in via preliminare i motivi e i meccanismi che spiegano perché i mafiosi si spostino dalla loro area di origine. Anche in questo caso, il dibattito tra gli studiosi è vivace ed articolato, e consente di andare al di là dei luoghi comuni per i quali l'espansione territoriale sarebbe semplicemente la conseguenza di una lucida strategia dei mafiosi, volta a perseguire obiettivi economici. I fattori da considerare nell'analisi dei processi di riproduzione nello spazio delle mafie sono diversi e attinenti a differenti dimensioni. Un quadro sintetico di tali fattori è riportato nella figura 1.6.1 che condensa i risultati di un'ampia ricerca sulle mafie nelle regioni del Centro e del Nord Italia, coordinata da Rocco Sciarrone (2019a).

Fig. 1.6.1 – Fattori e dimensioni del processo di espansione territoriale delle mafie



Fonte: (Sciarrone 2019b, 13)

La prima e più importante distinzione è tra i “fattori di contesto” e i “fattori di agenzia” (agency). I fattori di contesto riguardano le caratteristiche del territorio e comprendono più precisamente gli aspetti economici, politici e sociali, così come quelli propriamente criminali. I fattori di agenzia, invece, racchiudono tutte le scelte, i vincoli e le azioni condotte dai mafiosi. Il processo di espansione territoriale delle mafie è sempre l’esito di una combinazione, più o meno sbilanciata sull’uno o sull’altro versante, di questi due fattori. Più nel dettaglio, dei fattori di contesto fanno parte la collocazione geografica di un certo territorio e come questo sia legato (ad esempio da catene migratorie) al territorio di origine del gruppo criminale. Un altro aspetto molto importante da considerare, come vedremo nel prossimo paragrafo presentando il caso studio, riguarda la dimensione economica ed imprenditoriale del territorio. Sappiamo che le mafie si trovano a proprio agio quando agiscono in settori di attività tradizionali, come le costruzioni, il movimento terra, il commercio. Sappiamo anche che è più facile mimetizzarsi in un contesto economico denso e ricco di attività e imprese. È poi necessario tenere presente anche le regole non scritte cui i diversi attori economici e politici si attengono nel portare avanti la propria attività in un certo territorio, valutando ad esempio se in quel territorio ci sia una diffusa richiesta di servizi illegali da parte dei soggetti economici ed imprenditoriali. Un terzo aspetto che riguarda i fattori di contesto è relativo agli aspetti politici e istituzionali, in particolare quelli legati al fronte dell’antimafia sociale e delle agenzie di contrasto. La politica locale e regionale non è dappertutto allo stesso modo attenta ai rischi di infiltrazione mafiosa;

l'associazionismo antimafia è più forte e strutturato in alcuni territori anziché in altri; gli apparati di contrasto possono sprigionare una risposta all'offensiva mafiosa più o meno efficace a seconda dei territori.

Sul versante opposto, quello dei fattori di agenzia, è utile distinguere tra fattori intenzionali e non intenzionali. Tra i fattori intenzionali ricade la volontà di fare affari e affacciarsi su nuovi mercati, legali o illegali. Si può inoltre decidere di muoversi verso un altro territorio per reinvestire e/o riciclare il denaro che proviene da attività illecite, anche perché in aree non tradizionali è più probabile che le agenzie di contrasto non riescano a schierare le misure di prevenzione patrimoniale così come fanno nelle aree a tradizionale insediamento mafioso. Ancora, si può andare al Nord per costruirsi una carriera criminale o accelerarla, cosa che risulta più difficile nei contesti di partenza che, al contrario, sono già densamente popolati da altri mafiosi.

Tra i fattori non intenzionali troviamo la fuga dall'area geografica di origine perché le forze dell'ordine e la magistratura rendono ad alcuni mafiosi la vita invivibile oppure perché si fa parte di un gruppo perdente ai cui membri viene lasciata solo la possibilità di andare altrove per sopravvivere. Un altro fattore non intenzionale deriva dall'istituto del soggiorno obbligato, che impone a persone gravitanti nei circuiti mafiosi di trascorrere un periodo più o meno lungo in un contesto diverso da quello di origine. Ci sono poi le competenze e le risorse, che non sono ugualmente distribuite tra i gruppi mafiosi, ma ognuno di essi ne ha una dotazione peculiare. Non tutti i gruppi, infatti, hanno lo stesso potenziale di violenza, sono inseriti in reti relazionali importanti, detengono capitali ingenti da riciclare, possono contare sulla collaborazione di professionisti allo stesso tempo competenti e privi di scrupoli.

Per comprendere meglio il caso studio che sarà presentato nel prossimo paragrafo è dunque necessario tener conto sia delle caratteristiche e delle motivazioni del gruppo criminale che svolge le sue attività in Toscana sia delle specificità che il contesto pratese presenta rispetto a questo specifico gruppo.

Un ultimo punto deve essere richiamato prima di esporre le vicende e trarre alcune considerazioni su di esse. Come si notava, i soggetti ritenuti vicini a Cosa nostra coinvolti in questa indagine sono accusati di reati economici e finanziari. Reati volti a riciclare e occultare ricchezze accumulate illegalmente in Sicilia e reinvestite/ripulite con un giro di fatture false o per operazioni inesistenti. Visto che, specie fuori dai loro territori di origine, i mafiosi in genere non riescono a fare tutto da sé, ma hanno bisogno di figure professionali capaci di fornirgli gli strumenti per portare avanti le loro attività illegali, sarà allora interessante indagare quale sia la rete relazionale che si dipana intorno ai mafiosi. Nel prossimo paragrafo, dunque, presentando le vicende emerse nell'indagine, si proverà a delineare la conformazione dell'area grigia (Sciarrone 2011b; Sciarrone e Storti 2019), se ne esiste una, che prende forma in questo specifico caso.

### *1.6.3 Un caso di riciclaggio in Toscana*

La vicenda che si presenta riguarda un'indagine condotta dalla Guardia di Finanza di Prato che ha portato all'emissione, nel gennaio del 2020, di un'ordinanza di applicazione di misura cautelare nei confronti di 40 persone. Molti degli indagati hanno origini e/o sono residenti nella città e nella provincia di Palermo. Altri, invece, hanno origini siciliane, ma risiedono a Prato o comunque nei comuni vicini. Più in particolare, dei 40 indagati 20 sono nati a Palermo e lì risiedono; 8 sono nati a Palermo e risiedono in provincia di Prato o aree limitrofe, 2 sono nati a Firenze e risiedono nell'area fiorentina, mentre i restanti 10 sono nati altrove e/o risiedono altrove (pp. 1-2). Questo primo dato, certamente molto grezzo, fornisce qualche indicazione sul campo di azione delle persone indagate. Dall'indagine emerge che i collegamenti e gli scambi tra la Toscana e la Sicilia (e, in parte, il Lazio) sono molto fitti. Al riguardo è significativa l'esistenza di due gruppi familiari, entrambi di origine siciliana, che al loro interno sono dislocati su tutte e due le aree territoriali: alcuni sono residenti a Palermo, altri a Prato. Sarebbe che le attività in cui sono impegnati i componenti di questa rete presuppongano una presenza fisica abbastanza stabile in Toscana di soggetti appartenenti alle famiglie palermitane.

Come accennato, il gruppo criminale al centro dell'indagine è la cosca di Corso dei Mille di Palermo, capeggiata da un soggetto all'epoca dei fatti detenuto presso la casa circondariale di Prato. Un aspetto forse non casuale, sul quale è opportuno soffermarsi tra poco. Ad essere in contatto con quest'ultimo soggetto, non indagato in questo procedimento, sono due gruppi familiari, citati poc'anzi i cui componenti si dividono tra Sicilia e Toscana.

I reati contestati vanno dall'associazione mafiosa, al riciclaggio e all'autoriciclaggio, all'emissione di fatture per operazioni inesistenti e l'intestazione fittizia di beni. Ipotesi di reato, dunque, piuttosto consuete per i gruppi mafiosi e, ovviamente, non solo per essi. Secondo l'accusa, gli indagati avrebbero messo in piedi una rete di aziende, alcune realmente esistenti e altre del tutto fittizie, che intrattenevano tra loro numerosi rapporti commerciali e finanziari. Le finalità di questi scambi commerciali, che avvenivano perlopiù solo sulla carta, erano, appunto, il riciclaggio e l'autoriciclaggio in Toscana di denaro accumulato o comunque proveniente dalla Sicilia. Il settore di attività nel quale risultavano impegnate le aziende, reali e fittizie, è il commercio di pallet, cioè di pancali di legno usati per la movimentazione della merce. Un settore non propriamente innovativo o particolarmente sofisticato, ma semplice e tradizionale, che poi, come si è detto, è uno di quei campi di attività solitamente prediletti dalle mafie.

Evitando di riportare tutti i dettagli dell'operazione di polizia giudiziaria e del sistema messo in piedi dagli indagati, è sufficiente descrivere per sommi capi le attività di questa rete di attori per ricavare qualche indicazione sul ruolo di questo gruppo di Cosa nostra a Prato. Il vorticoso giro di fatture per operazioni inesistenti creato da aziende ugualmente inesistenti consentiva di "ripulire"

ingenti somme di denaro, prelevate poi in contanti presso gli uffici postali di Prato e del suo circondario, servendosi di documenti di identità contraffatti. Questo tipo di attività fraudolenta, si legge nell'ordinanza (p. 114), era già stata condotta da alcuni indagati, con modalità molto simili, in Sicilia. Per tali motivi molti di loro erano stati oggetto di indagine da parte della Procura di Palermo. In sostanza, le pratiche elusive e illegali ruotanti a questo fittizio commercio di pallet, con una simile architettura di società inesistenti, erano già state sperimentate in Sicilia e poi "esportate" in un altro contesto territoriale. Le domande che scaturiscono da queste considerazioni sono principalmente due: perché gli indagati lasciano Palermo per avventurarsi in altri territori che conoscono meno? Perché la scelta cade su Prato. Sono domande alle quali si possono dare risposte solo parziali e provvisorie, visto che si basano essenzialmente sulla consultazione di questo unico documento giudiziario mentre, per giungere ad una valutazione più articolata e ponderata, ci sarebbe bisogno anche di altre informazioni provenienti da altre fonti. Ebbene, alla prima domanda si può forse rispondere che la migrazione mafiosa è almeno in parte dovuta al successo dell'azione repressiva condotta a Palermo, che induce gli indagati a tenersi lontani per far calmare le acque o per sottrarre i propri beni alle misure di prevenzione patrimoniale. Scrive al riguardo il Gip: "Si è trattato di una evoluzione, naturale, ma non prevista, per sottrarre evidentemente l'attenzione degli investigatori siciliani da quelle zone" (p. 115). Dunque, per riprendere lo schema proposto da Sciarrone e riportato nella Figura 1.6.1, in questo caso sul processo di espansione territoriale del gruppo mafioso sembrerebbe aver pesato un fattore di agenzia di tipo non intenzionale: si scappa per evitare di rimanere impigliati nella rete degli investigatori siciliani. Alla seconda domanda – perché proprio Prato – si possono forse dare due spunti di risposta. Il primo riguarda le caratteristiche del contesto, dunque un motivo che si colloca sul versante opposto ai fattori di agenzia, e tocca in particolare la dimensione socio-economica. Prato, com'è noto, ha un tessuto economico caratterizzato da una presenza molto densa di piccole imprese, molte delle quali attive nel distretto del tessile. È allora probabilmente più semplice e sicuro, perché dà meno nell'occhio, mettere in piedi un giro di fatture per operazioni inesistenti in un contesto come quello pratese, piuttosto che in uno più povero in termini di imprese e scambi commerciali. Il secondo spunto di risposta, che qui si può solo abbozzare perché non si hanno altri elementi per approfondirlo, riguarda la detenzione di un noto boss palermitano nel carcere di Prato. Alcuni degli indagati, si legge nell'ordinanza cautelare, si sono attivati per "trovare un'abitazione per omissis per consentirgli di avanzare istanza di arresto domiciliari" (p. 114). Procurare un'abitazione al capo del gruppo affinché questi possa lasciare il carcere può allora considerarsi come un fattore di agenzia di tipo intenzionale, visto che coloro che si spostano scelgono proprio il territorio in cui è detenuto il loro capo per impiantare un giro di fatture per operazioni inesistenti già messo alla prova in Sicilia. Allo stesso tempo, la presenza di una casa circondariale nella quale sono detenuti mafiosi può essere inteso come un fattore del contesto che, potenzialmente, è in grado di attirare su quel territorio parenti o fiancheggiatori dei mafiosi ristretti in carcere.

Alcuni altri dettagli dell'indagine possono essere utili per avanzare ulteriori considerazioni sull'attività di questo gruppo in Toscana. L'indagine inizia, molto banalmente, con l'emissione, nel 2014, di un assegno a favore di una persona fisica inesistente, riscosso in un ufficio postale di Sesto Fiorentino (p. 129), servendosi di un documento di identità contraffatto. Parte da qui una segnalazione di operazione sospetta che attiva le indagini che si svilupperanno poi negli anni successivi e porteranno alla luce i meccanismi fraudolenti. L'indagine ha un punto di svolta quando la GdF avvia una verifica fiscale presso una di queste aziende, che scopre essere inesistente. Gli investigatori risalgono dunque al consulente del lavoro che aveva materialmente trasmesso i documenti agli organi competenti per l'apertura della ditta fantasma e che aveva altresì trasmesso la dichiarazione dei redditi per il 2015. Questo professionista, "di origini palermitane, residente in Prato, sospeso dall'Ordine dei Consulenti del Lavoro di Prato" (p. 117), ha un ruolo chiave nelle vicende pratesi del gruppo. È a lui, infatti, che la rete criminale si rivolge per creare e gestire le tante imprese fittizie coinvolte nelle operazioni di riciclaggio. Una volta scoperto il meccanismo fraudolento e individuati alcuni soggetti che lo portano avanti, la GdF aggiunge altri tasselli al mosaico investigativo. Ne emerge un quadro che, a guardar bene, fa trasparire una scarsa professionalità criminale. L'improvvisazione e l'approssimazione con le quali sono condotti gli affari consente alle agenzie di contrasto di smantellare agevolmente la rete. Alcuni esempi chiariranno meglio questa incerta capacità criminale dei protagonisti di queste vicende. Innanzitutto, gli indirizzi delle aziende fantasma corrispondevano a luoghi inesistenti, improbabili o comunque inadatti al commercio dei pallet, che richiede ovviamente grandi spazi per il loro commercio (p. 130). Invece, molte aziende avevano come recapito un appartamento o, addirittura, il terreno di ampliamento del cimitero della Misericordia di Prato (p. 116). Inoltre, moltissimi prelievi di contanti, per le modalità grossolane con le quali sono realizzati, sono subito segnalati come operazioni sospette (p. 119). Come si è detto, questa pratica era resa possibile grazie a una banale contraffazione dei documenti di identità intestati a persone inesistenti, i cui nomi erano tratti dalle tombe del cimitero (sic!) (p. 144-6). Anche la linea di difesa di qualcuna delle persone coinvolte, quando la GdF le convoca per ottenere chiarimenti, è piuttosto ingenua e improvvisata: la GdF chiede i documenti contabili a uno dei prestanome cui è intestata una ditta fantasma, il consulente del lavoro gli consiglia di dire che lui glieli ha dati, ma che proprio il giorno che glieli ha dati la testa di legno li ha smarriti sull'autobus (p. 143). In aggiunta, durante l'interrogatorio, il prestanome confessa candidamente che il consulente del lavoro in realtà non ha un ufficio e passa tutto il tempo al bar (p. 146).

Questo diletterismo criminale, che a tratti sfiora il grottesco, è tuttavia capace di generare una movimentazione di denaro considerevole. L'ammontare complessivo delle fatture emesse da queste ditte-cartiere documentato dalla GdF è di circa 106 milioni di Euro (p. 119). L'importo che si ritiene riciclato è minore, ma raggiunge comunque la cifra non del tutto trascurabile di circa 38 milioni di Euro (p. 158).

Da ultimo, dalle vicende emerse nell'indagine, non sembra che il gruppo abbia fatto ricorso alla violenza. La violenza, tuttavia, viene paventata nei confronti di uno dei prestanome sospettato di aver fatto una soffiata alla GdF. Rivolgendosi al fratello del prestanome, un uomo dello Sri Lanka, uno dei promotori della rete fraudolenta gli dice: "tanto dopo si vede sul verbale [se è stato lui a fare la spia, ndr] loro ammazzano da giù, vengono sopra da Palermo e lo ammazzano!" (p. 139).

#### *1.6.4 Conclusioni*

Provo ora a riassumere quanto emerso fin qui e tirare alcune conclusioni su cosa questo caso di riciclaggio può farci intravedere su Cosa nostra e sulle sue proiezioni al di fuori della Sicilia. Vista la natura delle attività condotte – commercio fittizio di pallet finalizzato al riciclaggio del denaro – non si può certo concludere che la finanziarizzazione di Cosa nostra, accennata in apertura, si basi su meccanismi e pratiche sofisticate o sia affidata a professionisti di alto livello. Si tratta invece di un'attività finanziaria, anche molto cospicua in termini monetari, che presuppone una presenza fisica e articolata sul territorio (residenza, apertura di aziende fittizie, prelievo quasi quotidiano di piccole somme di denaro agli uffici postali, invio di questo denaro attraverso altri canali). Da quel che è stato possibile evincere dalla lettura del documento giudiziario, si può all'opposto concludere che questi soggetti siciliani in trasferta continuano ad occuparsi di settori di attività tradizionali, attraverso pratiche relativamente semplici e collaudate. Difatti, quella pratese non sembra un'attività nuova rispetto a quanto la stessa rete realizzava a Palermo: anche lì, testimonia un'altra indagine richiamata nell'ordinanza, queste stesse persone avevano messo in piedi un giro di fatture per operazioni inesistenti attraverso le quali riciclare il denaro proveniente da circuiti illegali. Il gruppo criminale, dunque, mette a frutto quel che già sa fare. Usa, cioè, quelle competenze e risorse riportate nella figura 1 tra i fattori di agenzia. È questo un punto importante che conviene sottolineare: non tutti i gruppi mafiosi fanno le stesse cose e per capire perché un gruppo è impegnato in alcune attività o è presente su un certo territorio è necessario conoscere bene quali sono le sue caratteristiche e quali sono le circostanze che lo inducono a migrare.

Su quest'ultimo punto, come già riportato più sopra, è interessante notare che il gruppo criminale si sposta, paradossalmente, perché la lotta alla mafia funziona. Uno dei motivi per i quali dalla Sicilia si muovono verso Prato è, infatti, la pressione esercitata su di loro a Palermo dalle agenzie di contrasto. Non si tratta di una deliberata strategia di sommersione, come alcune letture sulle trasformazioni di Cosa nostra suggeriscono, ma di una necessità dovuta, appunto, alla dura repressione che lo Stato ha condotto in Sicilia. Da questo punto di vista, il radicamento in un'altra area territoriale può essere inteso come un effetto imprevisto e non voluto dell'azione antimafia. Accanto a ciò, come si è visto, è ipotizzabile che Prato sia stata scelta sia per l'ambiente favorevole che offre a chi voglia

tentare di mimetizzare le proprie attività commerciali illegali che diventano meno visibili, proprio per la ricca trama imprenditoriale che caratterizza il territorio. Infine, ma su questo punto non si può che avanzare solo qualche cauta ipotesi, il gruppo criminale sceglie di agire a Prato perché proprio qui è detenuto il capo del mandamento storico di Corso dei Mille. Sono loro che gli procurano un appartamento senza il quale il boss non potrebbe fruire di misure alternative al carcere.

Infine, il tema dell'area grigia. Dalla lettura dell'ordinanza non si evidenzia il coinvolgimento di altre figure professionali diverse da un consulente del lavoro, a dire il vero piuttosto scalcinato. Non appaiono imprenditori o politici locali. Non ci sono nemmeno burocrati o dipendenti infedeli dello Stato, di sue articolazioni territoriali o di agenzie statali. In pratica, quella delineata dall'indagine è una rete piuttosto autarchica, con soggetti che da Palermo dirigono il gioco e diverse altre persone che hanno compiti esecutivi in Toscana, compresi alcuni meri prestanome. L'assenza di un'area grigia articolata potrebbe allora essere il segno di una debolezza dei gruppi che provano ad espandere i loro affari e la loro influenza in Toscana. Allo stesso tempo, una rete siffatta appare più precaria e vulnerabile all'azione di contrasto. Questa vulnerabilità della rete che agisce in aree non tradizionali – è questo un punto interessante emerso anche in altri casi simili (Mete 2019, 314) – non ha conseguenze nefaste solo per il gruppo che agisce fuori dall'area di origine. Non è, in altre parole, un ramo di azienda che va male e che si può eventualmente sacrificare senza conseguenza alcuna per la “casa madre”. Al contrario, dal momento che la rete siciliana e quella toscana sono interconnesse e condividono persone, affari, aziende, documenti, ecco che colpendo gli affari in Toscana si colpiscono gli affari (e le persone) in Sicilia. È esattamente quel che accade in cui il controllo fiscale a carico di una delle aziende fantasma operanti a Prato conduce dritti – e mette nei guai – un'altra azienda palermitana (p.155). C'è dunque una mafia che da Sud si sposta al Centro-Nord, ma c'è anche un'antimafia che dal Centro-Nord colpisce, con successo, la mafia al Sud.

### *Bibliografia*

Asso, Pier Francesco e Carlo Trigilia. 2011. «Mafie ed economie locali. Obiettivi, risultati e interrogativi di una ricerca». In *Alleanze nell'ombra. Mafie ed economie locali in Sicilia e nel Mezzogiorno*, a cura di Rocco Sciarrone, XIII–XXX. Roma: Donzelli.

Bellavia, Enrico e Salvo Palazzolo. 2004. *Voglia di mafia: le metamorfosi di Cosa nostra da Capaci a oggi*. Roma: Carocci.

Benvenuti, Giuliana. 2018. *Il brand Gomorra. Dal romanzo alla serie TV*. Bologna: il Mulino.

Bolzoni, Attilio, a cura di. 2018. *La mafia dopo le stragi: cosa è oggi e come è cambiata dal 1992*. Milano: Melampo.

Corica, Graziana e Rosa Di Gioia. 2019. «Affari di camorra in Toscana. Il mercato degli stracci tra Prato ed Ercolano». In *Mafie del Nord. Strategie criminali e contesti locali*, a cura di Rocco Sciarrone, 317–55. Roma: Donzelli.

Corica, Graziana e Vittorio Mete. 2020. «The case of the Suvignano estate: a story of mafia, anti-mafia and politics». *Partecipazione e conflitto*, n. 3.

Dal Lago, Alessandro. 2010. *Eroi di carta: il caso Gomorra e altre epopee*. Roma: Manifestolibri.

Dalla Chiesa, Nando e Martina Panzarasa. 2012. *Buccinasco. La 'ndrangheta al nord*. Torino: Einaudi.

Di Trapani, Pico e Nino Vaccaro. 2014. *Addiopizzo: la rivoluzione dei consumi contro la mafia*. Cagliari: Arkadia.

Dino, Alessandra. 2012. *Gli ultimi padrini: indagine sul governo di Cosa nostra*. Roma ; Bari: Laterza.

Fiandaca, Giovanni e Salvatore Lupo. 2014. *La mafia non ha vinto: il labirinto della trattativa*. Roma ; Bari: Laterza.

Forgione, Francesco. 2008. *'Ndrangheta. Boss, luoghi e affari della mafia più potente al mondo*. La relazione della Commissione parlamentare antimafia. Milano: Baldini Castoldi Dalai.

La Spina, Antonio. 2015. «Le estorsioni in Sicilia: una realtà che resiste e cambia». In *Non è più quella di una volta. La mafia e le attività estorsive in Sicilia*, di Antonio La Spina, Giovanni Frazzica, Valentina Punzo e Attilio Scaglione, 7–29. Soveria Mannelli: Rubbettino.

La Spina, Antonio, Giovanni Frazzica, Valentina Punzo e Attilio Scaglione. 2015. *Non è più quella di una volta: la mafia e le attività estorsive in Sicilia*. Soveria Mannelli: Rubbettino.

Lupo, Salvatore. 2008. *Quando la mafia trovò l'America: storia di un intreccio intercontinentale, 1888-2008*. Torino: Einaudi.

———. 2014. «Lo sguardo dello storico». In *La mafia non ha vinto. Il labirinto della trattativa*, di Salvatore Lupo e Giovanni Fiandaca, 5–66. Roma-Bari: Laterza.

Mete, Vittorio. 2014. «Il consumo critico antipizzo». *il Mulino*, n. 4/2014.

———. 2018. «The Trader Perspective: Researching Extortion in Palermo». *Modern Italy* 23 (3): 283–98.

———. 2019. «Origine ed evoluzione di un insediamento “tradizionale”. La 'ndrangheta a Reggio Emilia». In *Mafie del Nord. Strategie criminali e contesti locali*, a cura di Rocco Sciarrone, 281–315. Roma: Donzelli.

Scaglione, Attilio. 2013. «Cosa nostra: crisi, declino o metamorfosi. L'attività di contrasto come fattore di cambiamento». In *Mafia sotto pressione*, di Antonio La Spina, Annalisa Avitabile, Giovanni Frazzica, Valentina Punzo e Attilio Scaglione, 25–61. Roma: Franco Angeli.

Sciarrone, Rocco. 2009. *Mafie vecchie, mafie nuove. Radicamento ed espansione*. Roma: Donzelli.

———, a cura di. 2011a. *Alleanze nell'ombra. Mafie ed economie locali in Sicilia e nel Mezzogiorno*. Roma: Donzelli.

———. 2011b. «Mafie, relazioni e affari nell'area grigia». In *Alleanze nell'ombra. Mafie ed economie locali in Sicilia e nel Mezzogiorno*, a cura di Rocco Sciarrone, 3–48. Roma: Donzelli.

———, a cura di. 2019a. *Mafie del Nord. Strategie criminali e contesti locali*. Roma: Donzelli.

———. 2019b. «Tra Sud e Nord. Le mafie nelle aree non tradizionali». In *Mafie del Nord. Strategie criminali e contesti locali*, a cura di Rocco Sciarrone, 5–43. Roma: Donzelli.

Sciarrone, Rocco e Luca Storti. 2019. *Le mafie nell'economia legale*. Bologna: il Mulino.

Varese, Federico. 2011. *Mafie in movimento. Come il crimine organizzato conquista nuovi territori*. Torino: Einaudi.

## 1.7 Gioco d'azzardo e criminalità organizzata: mappatura e analisi delle tendenze più recenti

### 1.7.1 *La bolla del gioco in Italia*

La crescita del settore gioco d'azzardo in Italia – o gioco lecito, secondo la definizione che ne viene data nel Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza – non ha conosciuto alcun genere di freno per oltre un ventennio.

Dalla seconda metà degli anni Novanta in avanti il legislatore ha costantemente alimentato la nascita prima e lo sviluppo poi di un mercato che ha da tempo superato il muro dei 100 miliardi di euro di giocate annue. Un dato sbalorditivo che, tarato su ogni singolo maggiorenne residente in Italia, ci restituisce un dato ancor più clamoroso: ogni cittadino gioca mediamente una cifra superiore ai 2.000,00 euro l'anno.

L'incredibile sviluppo del settore, avvenuto senza una legge quadro nazionale che lo regolamentasse adeguatamente, ha risposto ad un'unica esigenza: aumentare, attraverso il gioco dei cittadini, il gettito erariale destinato alle casse dello Stato. Una forma di tassa occulta, estremamente remunerativa per qualsivoglia governo.

Solo dai primi anni Dieci del Duemila, gli Enti locali e le Regioni in prima battuta e poi lo Stato – con colpevole ritardo – hanno iniziato a fare i conti con le ricadute di una liberalizzazione del settore azzardo messa in piedi senza una logica né una bussola.

Ricadute di tipo socio-sanitario (la dipendenza da gioco d'azzardo che colpisce nel nostro Paese alcune centinaia di migliaia di soggetti), economico (miliardi di euro sottratti all'economia reale) e criminale (le organizzazioni criminali di stampo mafioso continuano a gestire un mercato illegale parallelo a quello legale e infiltrano quest'ultimo per riciclare denaro sporco).

### *I dati nazionali*

Oltre 110 miliardi di euro di giocate nel 2019, il 10% dei quali – 11,4 miliardi – finiti nelle casse dello Stato sotto forma di gettito erariale. Ammonta invece ad 8 miliardi di euro il ricavo della filiera, composta da concessionari, gestori ed esercenti.

È il bilancio annuale del 'sistema gioco' in Italia, fotografato dal Libro Blu dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli<sup>121</sup>, presentato lo scorso 11 settembre a Roma.

---

<sup>121</sup> Pubblicazione annuale che riporta i dati principali – Raccolta, Spesa, vincite, incassi erariali – sul mercato

Negli ultimi 5 anni (2015-2019) le dimensioni del gioco hanno seguito un trend crescente: Raccolta + 25,3%; Spesa: + 14,4%; Erario: + 29.5%<sup>122</sup>.

Tabella all.59: Raccolta, vincite, residuo tra raccolta e vincite, entrate nette per l'Erario.  
Valori espressi in miliardi di euro

Anno	raccolta	vincite	spesa	erario
2015	88,2	71,2	17,0	8,8
2016	96,1	77,0	19,1	10,4
2017	101,8	82,8	19,0	10,3
2018	106,9	87,9	19,0	10,4
2019	110,5	91,1	19,4	11,4

Fonte: elaborazione dati ADM su banca Sistema Business Intelligence Giochi e Tabacchi

**Il totale della Raccolta su rete fisica è stato pari a 74,1 miliardi di euro (-1,7% rispetto al 2018).** Prosegue **la crescita della Raccolta online** (gioco a distanza): nel 2019 è stata pari a 36,4 miliardi di euro (+16% rispetto al 2018), un terzo delle giocate complessive in Italia.

Tabella IV.1: Gioco fisico vs gioco a distanza  
Valori espressi in milioni di euro

	raccolta			vincite			spesa		
	2017	2018	2019	2017	2018	2019	2017	2018	2019
gioco fisico	74.735	75.421	74.137	57.217	58.059	56.535	17.518	17.434	17.592
gioco a distanza	27.018	31.442	36.405	25.545	29.817	34.561	1.473	1.644	1.854
totale	101.753	106.863	110.542	82.762	87.876	91.096	18.991	19.078	19.446

Fonte: elaborazione dati ADM su banca Sistema Business Intelligence Giochi e Tabacchi

### 1.7.2 I dati sul gioco fisico in Toscana

Nel 2019 in Toscana, su rete fisica, sono stati giocati complessivamente 4 miliardi e 867 milioni di euro. La regione risulta al 6° posto su scala nazionale per ammontare della Raccolta, dietro a Lombardia, Campania, Lazio, Veneto ed Emilia-Romagna.

---

del gioco d'azzardo legale in Italia.

<sup>122</sup> Con '**Raccolta**' si intende l'ammontare complessivo delle puntate effettuate dalla collettività dei giocatori. La '**Spesa**' corrisponde alle perdite dei giocatori ed è data dalla differenza tra 'Raccolta' e '**Vincite**'. Corrisponde inoltre al 'Ricavo' della filiera (al lordo delle somme destinate all'Erario). L'**Erario**' costituisce l'ammontare totale dell'imposizione fiscale e del differenziale residuale tra Raccolta, Aggi e Vincite dei giochi che entra nelle casse pubbliche.

Tabella IV.3: Raccolta, vincite e speso ripartiti per Regione, relativi al gioco fisico  
 Valori espressi in milioni di euro

REGIONE	raccolta			vincite			spesa		
	2017	2018	2019	2017	2018	2019	2017	2018	2019
Abruzzo	1.963	1.999	1.971	1.508	1.541	1.498	455	459	473
Basilicata	514	525	514	382	394	383	132	131	131
Calabria	1.851	1.857	1.790	1.381	1.390	1.330	469	462	459
Campania	7.538	7.687	7.677	5.713	5.874	5.826	1.825	1.821	1.850
Emilia Romagna	6.207	6.280	6.037	4.800	4.845	4.674	1.408	1.408	1.362
Friuli Venezia Giulia	1.376	1.383	1.370	1.042	1.042	1.030	334	336	338
Lazio	7.891	7.827	7.607	6.056	6.026	5.795	1.836	1.803	1.810
Liguria	1.888	1.869	1.848	1.434	1.441	1.393	454	440	455
Lombardia	14.412	14.655	14.504	11.066	11.354	11.225	3.346	3.314	3.279
Marche	1.906	1.910	1.849	1.457	1.464	1.399	450	448	449
Molise	349	361	352	260	272	263	89	88	89
Piemonte	4.855	4.671	4.553	3.710	3.607	3.515	1.145	1.029	1.039
Puglia	4.525	4.591	4.569	3.432	3.477	3.432	1.093	1.117	1.135
Sardegna	1.644	1.649	1.631	1.186	1.204	1.165	457	447	466
Sicilia	4.482	4.548	4.560	3.333	3.564	3.390	1.150	987	1.170
Toscana	4818	4.959	4867	3.723	3.874	3.749	1.095	1.092	1.116
Trentino Alto Adige	1.206	1.233	1.188	946	977	927	260	258	261
Umbria	1.077	1.055	1.032	817	802	786	260	253	247
Valle D'Aosta	120	125	93	88	92	70	32	31	23
Veneto	6.112	6.236	6.125	4.882	4.818	4.685	1.230	1.417	1.440
Totale	74.734	75.420	74.137	57.216	58.058	56.535	17.520	17.341	17.592

Come si evince dalla tabella che segue, che prende in considerazione la Raccolta in Toscana degli ultimi 5 anni, l'andamento su rete fisica in Toscana ha fatto registrare due aumenti: più deciso nel 2016 (+5%), più attenuato nel 2018 (+3%). Lo scorso anno il giocato è calato di quasi due punti percentuali, in linea con il trend nazionale.

ANNO	RACCOLTA
2015	4.568 milioni di euro
2016	4.795
2017	4.818
2018	4.959
2019	4.867

Un dato maggiormente indicativo della reale diffusione del gioco d'azzardo è relativo alla Raccolta pro-capite<sup>123</sup>, che in Toscana ammonta a 1.535 euro: un dato superiore alla media nazionale, pari a 1.463 euro.

<b>REGIONE</b>	<b>RACCOLTA PRO-CAPITE (in euro)</b>
<b>1. Abruzzo</b>	1.770
<b>2. Lombardia</b>	1.725
<b>3. Campania</b>	1.611
<b>4. Emilia-Romagna</b>	1.607
<b>5. Lazio</b>	1.542
<b>6. TOSCANA</b>	<b>1.535</b>
<b>7. Veneto</b>	1.488
8. Marche	1.431
9. Liguria	1.380
10. Umbria	1.379
11. Trentino Alto Adige	1.353
12. Puglia	1.353
13. Molise	1.339
14. Friuli Venezia Giulia	1.320
15. Piemonte	1.230
16. Sardegna	1.154
17. Sicilia	1.098
18. Calabria	1.097
19. Basilicata	1.073
20. Valle d'Aosta	879
<b>MEDIA NAZIONALE</b>	<b>1.463</b>

Per quanto riguarda il gioco online va specificato che l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli non fornisce nel Libro Blu la ripartizione regionale di tale dato, ma solo il dato nazionale sopra citato<sup>124</sup>.

<sup>123</sup> Calcolato sulla popolazione maggiorenne residente censita dall'ISTAT.

<sup>124</sup> Tale dato viene fornito dall'ADM a chi ne fa richiesta attraverso l'istituto dell'accesso civico generalizzato.

### *Tipologie di gioco e rete di vendita*

Il 69% delle giocate su rete fisica fatto registrare in Toscana sono appannaggio dei cd. ‘Apparecchi da intrattenimento’, vale a dire le slot machine – identificate dall’acronimo AWP, Amusement With Prizes – e videolottery o VLT.

Seguono le Lotterie, che comprendono le decine di tipologie di Gratta e Vinci, e il Lotto, declinato in tutte le sue forme. A seguire i Giochi a base sportiva, che includono tutte le scommesse non effettuate online, i cd. Giochi a Totalizzatore come il Superenalotto, e le scommesse virtuali, che si differenziano dalle scommesse sportive perché si gioca su eventi non reali, simulati al computer.

Chiudono la graduatoria il gioco del Bingo e quelli a base ippica.

<b>TIPOLOGIA DI GIOCO</b>	<b>RACCOLTA 2019</b>
Apparecchi da intrattenimento	3.374 milioni di euro
Lotterie	573
Lotto	329
Giochi a base sportiva	266
Giochi a totalizzatore	100
Scommesse virtuali	90
Bingo	68
Giochi a base ippica	67

Ampliando lo sguardo sugli ultimi cinque anni, si delinea il seguente andamento:

- un aumento del giocato sugli apparecchi da intrattenimento (+3%), molto più accentuato fino al 2018 e in netto calo nel 2019, per effetto del taglio di un terzo delle slot machine (AWP) – verificatosi nel corso del 2018 su tutto il territorio nazionale - frutto dell’applicazione di un provvedimento contenuto nella Legge di Stabilità del 2016;
- un aumento della Raccolta sui giochi a base sportiva, dei Giochi a totalizzatore e delle Scommesse virtuali;
- un andamento oscillante del Lotto tra gli anni 2015 e 2017, mentre sono molto lineari i dati delle Lotterie e del Bingo;
- un calo dei giochi a base ippica.

<b>Tipologia di gioco (Toscana)</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>Variazione% nei cinque anni</b>
<b>Apparecchi Intrattenimento</b>	3.274	3.381	3.404	3.498	3.374	+3%
<b>Lotterie</b>	568	563	569	572	573	+ 0,9%
<b>Lotto</b>	298	356	311	322	329	+10%
<b>Giochi a base sportiva</b>	160	200	237	257	266	+66%
<b>Giochi a totalizzatore</b>	62	90	89	90	100	+61%
<b>Scommesse virtuali</b>	60	61	72	83	90	+50%
<b>Bingo</b>	65	65	64	66	68	+4,6%
<b>Giochi a base ippica</b>	81	79	72	71	67	-17%

Quello toscano è un andamento del giocato molto simile a quanto registrato, nello stesso periodo, su scala nazionale: aumenti notevoli su Giochi a base sportiva e Scommesse Virtuali, crescita significativa della raccolta sul Lotto, un'evoluzione stabile delle Lotterie e nel Bingo, un calo sostenuto dei Giochi a base ippica.

Sui giochi a totalizzatore l'aumento delle giocate è più consistente in Toscana che a livello nazionale, mentre l'eccezione più rappresentativa è relativa alla raccolta sugli apparecchi da intrattenimento: in diminuzione a livello nazionale, in aumento in Toscana, seppur con un trend in calo nell'ultimo anno.

<b>Tipologia di gioco (Italia)</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>Variazione% nei cinque anni</b>
<b>Apparecchi Intrattenimento</b>	48.280	49.588	49.001	48.753	46.673	-3.3%
<b>Lotterie</b>	9.049	8.962	9.082	9.208	9.188	+1.5%
<b>Lotto</b>	7.036	8.036	7.393	7.913	8.030	+14%
<b>Giochi a base sportiva</b>	2.724	3.451	4.327	4.462	4.795	+76%
<b>Giochi a totalizzatore</b>	1.407	1.563	1.506	1.515	1.773	+26%
<b>Scommesse virtuali</b>	1.010	1.097	1.444	1.596	1.767	+75%
<b>Bingo</b>	1.507	1.502	1.503	1.518	1.496	-0.8%
<b>Giochi a base ippica</b>	572	538	479	456	415	-27%

Una spiegazione a quest'ultimo dato può essere offerta dal numero di apparecchi presenti sul territorio toscano in rapporto alla popolazione (il 6.2% dei 60,2 milioni di residenti in Italia). In Toscana, al 31 dicembre 2019, vi sono 17.540 slot machine (AWP), il 6.6% del totale nazionale (263.198) e 4.499 VideoLottery (VLT), il 7,7% del totale nazionale (57.938).

A livello nazionale il rapporto tra numero di residenti per ciascun apparecchio AWP o VLT è pari a 188, mentre in Toscana scende a 169.

Di seguito il dettaglio della rete di vendita dei giochi in Toscana

<b>Tipologia di gioco</b>	<b>Punti vendita o apparecchi</b>
<b>AWP</b>	17.540 distribuiti in 3.801 esercizi
<b>VLT</b>	4.499 in 337 sale dedicate
<b>Lotterie</b>	3.749 punti vendita
<b>Lotto</b>	2.073 ricevitorie
<b>Giochi a totalizzatore</b>	1.926 punti vendita
<b>Giochi a base sportiva</b>	444 operatori
<b>Giochi a base ippica</b>	410 operatori
<b>Bingo</b>	11 sale bingo

### *I dati provinciali*

Sebbene la Toscana non figuri ai primissimi posti della graduatoria per Raccolta su rete fisica, a livello provinciale spicca il caso relativo a Prato, da anni il territorio in cui si gioca di più, a livello pro-capite, su tutto il territorio nazionale.

Un primato confermato anche nel 2019 con la ragguardevole cifra di 3.707 euro di Raccolta pro-capite: un dato quasi doppio rispetto alla seconda provincia in classifica (Teramo, con 'appena' 2.054 euro).

La tabella che segue riporta le prime 10 province d'Italia per Raccolta pro-capite su rete fisica, calcolata da Avviso Pubblico suddividendo l'ammontare delle giocate per il numero di maggiorenni residenti, censiti dall'ISTAT<sup>125</sup>.

Vengono anche riportati i dati relativi alle altre province toscane, tre delle quali fanno registrare un dato superiore alla media nazionale di raccolta-pro capite: Massa-Carrara al 22mo posto con 1.674 euro; Lucca al 31mo posto con 1.588; Pistoia al 38mo posto con 1.537 euro.

<sup>125</sup> I dati completi sono disponibili sul sito di Avviso Pubblico (<https://www.avvisopubblico.it/home/wp-content/uploads/2020/03/Raccolta-pro-capite-2019-Province.pdf>)

<b>PROVINCE</b>	<b>PRO-CAPITE</b>
<b>1. PRATO</b>	3.707 euro
<b>2. Teramo</b>	2.054
<b>3. Rovigo</b>	2.042
<b>4. Como</b>	2.032
<b>5. Sondrio</b>	1.877
<b>6. Brescia</b>	1.850
<b>7. Pescara</b>	1.831
<b>8. Caserta</b>	1.809
<b>9. Bergamo</b>	1.805
<b>10. Latina</b>	1.795
<b>22. MASSA CARRARA</b>	1.674
<b>31. LUCCA</b>	1.588
<b>38. PISTOIA</b>	1.537
<b>48. LIVORNO</b>	1.412
<b>51. FIRENZE</b>	1.403
<b>68. AREZZO</b>	1.287
<b>73. GROSSETO</b>	1.263
<b>83. PISA</b>	1.185
<b>96. SIENA</b>	1.060

Interessante infine verificare l'andamento della Raccolta su rete fisica in ciascuna provincia della Toscana negli ultimi 3 anni<sup>126</sup>.

Fatta eccezione per Prato, la prima provincia in Italia per raccolta, e Grosseto, emerge come la diminuzione del 35% degli apparecchi AWP su tutto il territorio nazionale abbia avuto un notevole impatto sulla raccolta fisica complessiva in ciascuna provincia toscana per l'anno 2019. Una minore offerta ha fatto retrocedere i livelli di giocato su dati inferiori anche al 2017 in sei delle dieci province toscane.

---

<sup>126</sup> Prima del 2017 l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli non pubblicava sul proprio sito i dati relativi ai Comuni, i quali potevano ottenerli tramite richiesta. Nel 2016 l'Agenzia ha invece pubblicato un resoconto territoriale relativo unicamente a Spesa ed Erario.

<b>Province</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>Variazione %</b>
<b>Firenze</b>	1.168.002.392,34 (24.2% sul totale regionale)	1.245.427.565,74 (25.1%)	1.201.787.647,94 (24.7%)	<b>+2.9%</b>
<b>Prato</b>	755.498.795,05 (15.7%)	793.321.763,88 (16.0%)	793.264.490,98 (16.3%)	<b>+5.0%</b>
<b>Lucca</b>	533.766.468,94 (11.2%)	538.853.535,19 (10.9%)	525.738.853,22 (10.8%)	<b>-1.5%</b>
<b>Pisa</b>	420.850.292,92 (8.8%)	428.567.156,85 (8.7%)	419.713.431,06 (8.6%)	<b>-0.3%</b>
<b>Livorno</b>	410.162.830,99 (8.5%)	413.801.659,35 (8.3%)	405.014.670,29 (8.3%)	<b>-1.3%</b>
<b>Pistoia</b>	385.275.373,12 (8.0%)	388.264.601,83 (7.8%)	381.619.339,46 (7.8%)	<b>-1.0%</b>
<b>Arezzo</b>	379.285.574,16 (7.9%)	381.446.412,85 (7.7%)	374.984.782,84 (7.7%)	<b>-1.2%</b>
<b>Massa Carrara</b>	290.288.770,49 (6.1%)	289.857.422,89 (5.8%)	281.856.215,76 (5.8%)	<b>-2.9%</b>
<b>Grosseto</b>	220.735.982,22 (4.7%)	232.838.502,77 (4.7%)	241.505.105,07 (5.0%)	<b>+9.4%</b>
<b>Siena</b>	234.272.504,40 (4.9%)	245.877.257,66 (5.0%)	241.089.342,29 (5.0%)	<b>+2.9%</b>

### 1.7.3 Effetto Covid sul gioco d'azzardo

In attesa dei prossimi dati ufficiali, è facilmente pronosticabile una notevole diminuzione della Raccolta di gioco d'azzardo in Italia nel 2020, per effetto del lockdown che ha tenuto chiuse le sale da gioco per tre mesi, oltre che notevolmente diminuito la possibilità di giocare anche nei pochi esercizi commerciali che durante la serrata sono rimasti aperti.

Uno spunto indicativo viene fornito dai Bollettini del Dipartimento delle entrate del Ministero dell'Economia e delle Finanze sulle entrate tributarie dei primi nove mesi del 2020: il gettito garantito dal settore del gioco ha fatto registrare, nel periodo gennaio-settembre, un calo del 35%, pari a circa 4 miliardi di euro<sup>127</sup>. Un crollo che, se confermato a fine anno, porterebbe la Raccolta su rete fisica ai livelli di 10-15 anni fa.

<sup>127</sup> Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Comunicato Stampa N° 245 del 05/11/2020*

Discorso a parte merita il cd. Gioco a distanza, già in crescita esponenziale da alcuni anni, e che ha risentito solo in parte della pandemia. Gli esperti del settore, in primis gli psicologi, suggeriscono che se da un lato alcuni giocatori problematici – coloro i quali faticano a gestire il tempo e il denaro che dedicano all'azzardo – abituati a giocare su rete fisica, potrebbero in parte essersi riversati online, altri ancora avrebbero utilizzato in maniera diversa il proprio tempo, rispondendo con 'l'astinenza' all'impossibilità di accedere ai giochi d'azzardo cui erano abituati.

Ciò che appare certo è che il Covid-19 ha avuto un impatto a 360 gradi sul settore e gli effetti, non solo in termini di dati, ma anche di riorganizzazione della filiera del gioco d'azzardo, potranno cogliersi nei prossimi anni. La crisi innescata dalla pandemia potrebbe essere un'occasione per rivedere le regole del gioco: nessun auspicio verso il proibizionismo, ma una legge nazionale di riordino il settore – attesa da anni - in grado di riparare alle evidenti storture dell'attuale sistema.

#### 1.7.4 *L'impatto sociale del DGA*

Il DGA (Disturbo da gioco d'azzardo) è una patologia inserita nel Manuale Diagnostico e Statistico dei Disturbi Mentali dal 1980 e viene definita come *'il persistente e ricorrente comportamento problematico di gioco d'azzardo che comporta difficoltà o disagio clinicamente significativi, come riferito ad un soggetto che, nell'arco di un periodo di 12 mesi, presenta quattro o più tra i seguenti sintomi:*

- *ha bisogno di giocare d'azzardo con quantità crescenti di denaro per raggiungere l'eccitazione desiderata;*
- *è irrequieto o irritabile quando tenta di ridurre o interrompere il gioco d'azzardo;*
- *ha ripetutamente tentato, senza successo, di controllare, ridurre, o interrompere il gioco d'azzardo;*
- *è eccessivamente assorbito dal gioco d'azzardo;*
- *spesso gioca d'azzardo quando si sente a disagio;*
- *dopo aver perso al gioco, spesso torna un altro giorno per rifarsi;*
- *mente per occultare l'entità del proprio coinvolgimento nel gioco d'azzardo;*
- *ha messo a repentaglio o perso una relazione significativa, il lavoro, oppure opportunità scolastiche o di carriera a causa del gioco d'azzardo;*
- *fa affidamento su altri per reperire il denaro per alleviare una situazione finanziaria disperata causata dal gioco d'azzardo<sup>128</sup>.*

---

<sup>128</sup> American Psychiatric Association, *Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders*, DSM-5,

Il numero delle persone che rispecchiano il profilo delineato e che sono attualmente in cura presso strutture sanitarie italiane (pubbliche o private) è di circa 30mila; tra queste circa 1400 sono in cura presso il ‘Servizio Dipendenze’ istituito dalla Regione Toscana. “Un dato significativo – sottolinea la Regione - considerando che solo sei anni fa erano circa 300”<sup>129</sup>.

È tuttavia da segnalare che si tratta di numeri, tanto nazionali quanto locali, non in grado di fotografare la reale portata del fenomeno che, in gran parte, resta sommerso.

Basti pensare secondo l’Istituto Superiore di Sanità che *‘il gioco d’azzardo nell’ultimo anno (ndr 2018) ha interessato quasi un uomo su due (43,7%, circa 10.500.000) a fronte di circa una donna su tre (29,8%, circa 7.900.000). Il profilo del gruppo di rispondenti che negli ultimi 12 mesi precedenti l’indagine ha giocato d’azzardo almeno una volta è caratterizzato maggiormente da persone di età tra i 40 e 64 anni. L’esperienza del gioco d’azzardo ha coinvolto il 29,3% della popolazione residente nel nord-est (circa 2.850.000 persone), seguito dal 33,8% della popolazione meridionale (quasi 4.000.000 di residenti), il 35,8% della popolazione insulare (poco più di 2.000.000 di residenti), il 39,3% dei residenti nel nord-ovest (circa 13.500.000 persone) ed infine il 42,7% dei cittadini del centro Italia (circa 4.400.000 milioni di residenti)’*<sup>130</sup>.

Tra tutte le persone che sono venute in contatto con il gioco d’azzardo, circa un milione e mezzo sono i c.d. ‘giocatori problematici’, cioè coloro che faticano a gestire il tempo da dedicare al gioco, a controllare la spesa, alterando inoltre i comportamenti sociali e familiari<sup>131</sup>.

A livello regionale, nel novembre del 2018 è stata pubblicata l’indagine “Epidemiologia dei determinanti dell’infortunistica stradale in Toscana” (EDIT), uno studio multicentrico, effettuato dal 2005 con cadenza triennale, ideato e realizzato dall’Agenzia regionale di sanità, entrato a far parte del sistema di “Identificazione dei sistemi di sorveglianza e dei registri di mortalità, di tumori e di altre patologie”. Lo studio, svolto su campioni rappresentativi dei giovani che frequentano gli istituti d’istruzione secondaria della Toscana, di età compresa tra i 14 e i 18 anni, analizza gli stili di vita che li espongono ai più gravi rischi per l’incolumità personale, ivi compreso il gioco d’azzardo. Sono stati intervistati circa 7mila studenti frequentanti oltre 80 istituti scolastici toscani.

Dall’analisi EDIT 2018 emerge come le Lotterie istantanee restino al primo posto tra i giochi preferiti dagli adolescenti (66,1%), “in particolar modo tra le femmine (82,7%), seguito dalle scommesse sportive (54,1%), in questo caso preferite dai maschi col 71%. Le ragazze sembrano essere attratte anche dai giochi praticati nei circoli ricreativi o nelle sale da gioco come il Bingo e dal Lotto e Superenalotto (risp. 45% e 37% circa). Mentre i maschi mostrano un certo interesse

---

Arlington, 2013, pag. 585 ss.

<sup>129</sup> Regione Toscana, *Piano regionale di Attività per il contrasto al Gioco d’Azzardo, 2018*

<sup>130</sup> Istituto Superiore di Sanità, *I Convegno Nazionale. Il gioco d’azzardo in Italia*, Roma 18 ottobre 2018.

<sup>131</sup> Istituto Superiore di Sanità, *ibidem*.

anche per giocate sportive più caratteristiche delle ricevitorie e del gioco on-line”<sup>132</sup>. Va ricordato che il gioco d’azzardo lecito è vietato ai minori di 18 anni.

Tabella 7.1 Percentuale del tipo di gioco per genere

<b>Tipo di gioco</b>	<b>maschi</b>	<b>femmine</b>	<b>totale</b>
gratta e vinci	57,7	82,7	66,1
scommesse sportive	70,6	22,1	54,1
biliardo o giochi abilità	54,2	39,0	49,0
altri giochi con carte	47,2	48,4	47,7
Bingo, tombola	24,8	44,8	31,6
Lotto, SuperEnalotto	22,3	36,8	27,2
Totocalcio, Totogol e simili	36,9	7,8	27
slot machine, New slot	19,8	13,4	17,6
Lotto istantaneo	15	20,8	16,9
scommesse su altri eventi	17	11,9	15,3
altro	14,4	16,4	15,1
poker texano	14,9	4,9	11,5
Casinò	5,2	3,6	4,6

EDIT 2018

Al campione di studenti intervistato è stato sottoposto il test di screening Lie/Bet Q, per capire quale percentuale è potenzialmente a rischio. Dalle analisi è emerso che circa il 7% degli adolescenti toscani rientrano in questa categoria. Un dato stabile rispetto alla precedente rilevazione ma, come sottolineato all’interno del Rapporto, “a causa della sua estrema capillarità ed eterogeneità per tipologie e contesti di gioco, permane la difficoltà nel monitorare questo comportamento, specialmente in quelle fette di popolazione costantemente connesse come accade per la fascia adolescenziale”<sup>133</sup>.

### 1.7.5 La normativa regionale toscana

Di fronte ad uno scenario come quello fin qui descritto, la Regione Toscana è stata tra le prime regioni in Italia a dotarsi di una legislazione organica in materia di prevenzione e contrasto al gioco d’azzardo patologico.

<sup>132</sup> Agenzia Regionale di Sanità, *Rapporto EDIT, novembre 2018*

<sup>133</sup> Agenzia Regionale di Sanità, *ibidem*

L'impianto normativo è oggi rappresentato dalla Legge regionale n. 4 del 23 gennaio 2018, Prevenzione e contrasto delle dipendenze da gioco d'azzardo patologico. Modifiche alla Legge regionale n. 57/2013. Bollettino Ufficiale n. 5, parte prima, del 31 gennaio 2018<sup>134</sup>.

La nuova legge, che ha avuto il via libera durante il Consiglio dei Ministri del 21 marzo 2018<sup>135</sup>, richiama espressamente nel suo preambolo le sentenze della Corte Costituzionale del 2011<sup>136</sup> e 2017<sup>137</sup> e l'Intesa del 7 settembre 2017<sup>138</sup> e – brevemente – regola i seguenti aspetti:

- All'art. 1 (l.r. 57/2013) vengono esplicitate le finalità perseguite dalla normativa: *'La Regione, con la presente legge, promuove iniziative per la prevenzione e il contrasto delle dipendenze da gioco, nonché per il trattamento terapeutico ed il recupero sociale dei soggetti coinvolti, nell'ambito delle competenze regionali in materia di tutela della salute e di politiche sociali'*;
- All'art. 2 (l.r. 57/2013 come modificato dall'art. 3 l.r. 4/2018) si trovano le definizioni:
  - a) *gioco d'azzardo patologico: la patologia che caratterizza i soggetti affetti da sindrome da gioco con vincita in denaro, così come definita dall'Organizzazione mondiale della sanità;*
  - b) *spazi per il gioco con vincita in denaro: un luogo pubblico o aperto al pubblico o un circolo privato in cui siano presenti e accessibili gli apparecchi per il gioco lecito di cui alla lettera c);*
  - c) *apparecchi per il gioco lecito: gli apparecchi e congegni di cui all'articolo 110, comma 6, del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 (Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza);*
  - d) *centri di scommesse: le strutture dedicate, anche in via non esclusiva, alla raccolta delle scommesse ai sensi dell'articolo 88 del r.d. 773/1931.*
- All'art. 3 (l.r. 57/2013) vengono definite modalità di costituzione e di funzionamento dell'istituendo *'Osservatorio regionale sul fenomeno della dipendenza da gioco'*.

L'Osservatorio, sempre a norma del citato art. 3, ha il compito di:

- a) *osservare, studiare, monitorare il fenomeno della dipendenza da gioco;*
- b) *formulare pareri, proposte di strategie e linee di intervento al Consiglio regionale e alla Giunta regionale, al fine di elaborare azioni di prevenzione, contrasto e trattamento delle dipendenze patologiche correlate al gioco;*

---

<sup>134</sup> <http://raccoltanormativa.consiglio.regione.toscana.it/articolo?urndoc=urn:nir:regione.toscana:legge:2018-01-23;4>

<sup>135</sup> <http://www.regioni.it/news/2018/03/21/comunicato-stampa-del-consiglio-dei-ministri-n-75-del-21-03-2018-554876/>

<sup>136</sup> Corte Cost. n. 300/2011.

<sup>137</sup> Corte Cost. n. 108/2017.

<sup>138</sup> <http://www.regioni.it/download/news/529642/>

- c) *formulare proposte per l'organizzazione di un servizio di primo ascolto e di assistenza e consulenza, anche mediante l'adozione di un numero verde e di un sito web d'informazione;*
  - d) *promuovere, ai sensi dell'articolo 8, campagne di informazione per la prevenzione e la sensibilizzazione sulle conseguenze derivanti dall'abuso patologico del gioco.*
- All'art. 4 (l.r. 4/2018, che ha interamente sostituito l'art. 4 della l.r. 57/2013) viene vietata *'l'apertura di centri di scommesse, di spazi per il gioco con vincita in denaro, nonché la nuova installazione di apparecchi per il gioco lecito all'interno dei centri e degli spazi medesimi, situati ad una distanza inferiore a 500 metri, misurata in base al percorso pedonale più breve da:*
- a) *istituti scolastici di qualsiasi grado, ivi comprese le scuole dell'infanzia, nonché i nidi d'infanzia di cui all'articolo 4, comma 2, della legge regionale 26 luglio 2002, n. 32 (Testo unico della normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro);*
  - b) *luoghi di culto;*
  - c) *centri socio-ricreativi e sportivi;*
  - d) *strutture residenziali o semiresidenziali operanti in ambito sanitario o socio-assistenziale;*
  - e) *istituti di credito e sportelli bancomat;*
  - f) *esercizi di compravendita di oggetti preziosi ed oro usati'.*

A norma del medesimo art. 4 è concessa ai Comuni la facoltà di estendere l'operatività del divieto.

- All'art. 5 viene previsto un generale divieto di pubblicità dei giochi con vincite in denaro *'ove recante incitamento al gioco o esaltazione della sua pratica e negli altri casi previsti dall'articolo 7 del decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158 (Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute)'.*
- Gli artt. 6 e 7 (l.r. 57/2013 come modificati o sostituiti dagli artt. 6 e 7 l.r. 4/2018) riguardano gli obblighi dei gestori e del personale. Si segnalano, tra gli altri, *'l'obbligo di esporre, all'esterno e all'interno dei locali, materiale informativo finalizzato a) a evidenziare i rischi connessi alla dipendenza da gioco; b) a segnalare la presenza sul territorio regionale delle strutture pubbliche e del terzo settore dedicate alla cura e al reinserimento sociale delle persone con patologie correlate al gioco d'azzardo patologico; c) a diffondere la conoscenza del numero verde e del sito web di cui all'articolo 3, comma 2, lettera c)'.* I gestori ed il personale devono inoltre sostenere corsi di formazione finalizzati *'a) alla prevenzione e riduzione del gioco patologico, attraverso il riconoscimento delle situazioni di rischio; b) all'attivazione della rete di sostegno; c) alla*

*conoscenza generale della normativa vigente in materia di gioco lecito, con particolare riguardo alla disciplina sanzionatoria e alla eventuale regolamentazione locale*'.

- Gli artt. 8 e 8 bis (l.r. 57/2013 come modificati dagli artt. 8 e 9 l.r. 4/2018) prevedono la possibilità, in capo all'Osservatorio, di promuovere – anche nelle scuole – *'campagne di informazione, sensibilizzazione ed educazione sui rischi e sui danni derivanti dalla dipendenza dal gioco'*.
- L'art. 10 l.r. 57/2013 – che prevedeva la possibilità di concedere incentivi alla rimozione degli apparecchi per il gioco lecito – è stato abrogato con la l.r. 29 dicembre 2014, n. 86, art. 6 e non è stato ripristinato con la l.r. 4/2018.
- L'art. 10 l.r. 4/2018 prevede, invece, alcune modifiche non sostanziali all'art. 13 l.r. 57/2013 in materia di controllo e vigilanza, affidata ai Comuni.
- L'art. 11 l.r. 57/2013, come sostituito dall'art. 7 l.r. 86/2014, prevede incentivi IRAP per chi rinuncia ad installare o rimuove gli apparecchi cui all'articolo 110, comma 6, del r.d. 773/1931 cui si associa – in detti casi – la possibilità concessa dall'art. 12 l.r. 57/2013 di richiedere alla Giunta regionale il rilascio in uso del logo *'no slot'*.
- Infine gli artt. 13 e 14 l.r. 57/2013 (come modificati dagli artt. 10 e 11 l.r. 4/2018) prevedono in capo ai Comuni i necessari poteri di controllo e vigilanza nonché le sanzioni amministrative per chi viola la normativa di settore.

#### *1.7.6 Il fenomeno mafioso in Toscana e i legami con il gioco*

Delineato, per quanto brevemente, il contesto statistico e sociale relativo al gioco d'azzardo, si porrà adesso l'attenzione sull'evoluzione del fenomeno mafioso in Toscana e i relativi legami con il gioco (legale e non) a partire dagli anni '90 sino ai giorni nostri.

Tale breve *excursus* appare quanto mai necessario visto lo stretto collegamento tra la presenza di fenomeni mafiosi (*latu sensu*) e la diffusione del gioco d'azzardo (legale e non).

Per usare le parole del Procuratore Nazionale Antimafia Cafiero de Raho: *'quello del gioco d'azzardo, assieme al traffico di sostanze stupefacenti, oggi appare l'affare più lucroso col quale rimpinguare le casse delle cosche'*; e del Giudice Salvatore Di Palma: *'attraverso l'azzardo la 'ndrangheta afferma e consolida il proprio stile parassitario che le consente di trarne enormi guadagni operando in una trama complicatissima nella quale, talvolta, legalità ed illegalità si confondono'*<sup>139</sup>.

---

<sup>139</sup> F. Torrigiani (a cura di), *Gioco sporco, sporco gioco. L'azzardo secondo le mafie*, Roma, 2017, pag. 11

Nel corso del tempo, probabilmente ben più di quanto non potesse accadere in passato, il comparto dei giochi (lo si ribadisce: anche quelli legali) ha suscitato grande interesse per le associazioni mafiose quale strumento per operazioni di riciclaggio e di controllo/penetrazione del territorio.

Gli introiti che derivano dal settore dei giochi sono, all'evidenza, assai ingenti e permettono di riciclare ed investire, senza gravi rischi, elevatissime somme di denaro.

Si badi inoltre che, oltre alla convenienza economica derivante da tali operazioni, va altresì attenzionata la circostanza che in tale settore l'accertamento delle condotte illegali è alquanto complesso e le conseguenze giudiziarie risultano piuttosto contenute in ragione di un sistema sanzionatorio che prevede l'applicazione di pene non elevate (a differenza, ad esempio, della normativa sul traffico di stupefacenti).

Nel corso del tempo, le sempre numerose indagini hanno messo in evidenza la volontà e la capacità delle organizzazioni criminali di inserirsi in una qualsiasi delle articolazioni della filiera del gioco in tutto il territorio nazionale contribuendo alla diffusione di situazioni d'illegalità o di irregolarità.

Ad esempio, il rapporto annuale della Guardia di Finanza per il 2018 evidenzia che in oltre 7.922 interventi effettuati, sono state riscontrate 1.341 irregolarità, accertando 2.056 violazioni e procedendo alla verbalizzazione di 15.322 soggetti.

In tali occasioni sono stati sequestrati 1.394 apparecchi e congegni da divertimento e intrattenimento irregolari, in cui vengono ricompresi anche gli apparecchi terminali 'totem', nonché 1.263 punti clandestini di raccolta scommesse per complessivamente 462 milioni di euro di reddito non dichiarati al Fisco.

Nel 2017, l'allora comandante generale della GdF Giorgio Toschi, durante la seduta della Commissione Parlamentare che si occupa dell'Anagrafe tributaria, riferiva che *'per la criminalità organizzata quello del gioco è uno dei settori in forte espansione per le proprie mire di riciclaggio di denaro e per l'alta remuneratività che lo caratterizza. [...] Tra le varie tipologie di illecito maggiormente riscontrate durante il nostro lavoro riscontriamo le manomissioni agli apparecchi da gioco con vincita in denaro relative alle schede di gioco, ai contatori fiscali e alla trasmissione dei dati di raccolta, l'installazione di congegni per il gioco illegale, comunemente conosciuti come Totem che permettono di giocare online a siti esteri non autorizzati dalla normativa italiana, lo stesso gioco online con numerosi siti che ogni giorno offrono gioco illegale e infine l'attività dei centri trasmissione dati, altrettanto irregolari rispetto agli operatori autorizzati dallo Stato. [...]* Negli ultimi due anni la Guardia di Finanza ha eseguito oltre 19mila interventi che hanno portato al sequestro di oltre 2mila apparecchi di gioco e 5mila postazioni per il gioco online'.

Tanto premesso sull'ormai imprescindibile legame tra il gioco – in ogni sua forma – e il fenomeno mafioso, si cercherà di delineare brevemente l'evoluzione dello stesso nell'ambito della regione

Toscana per poi porre l'attenzione su alcune pronunce di merito e di legittimità rese sul tema dalla giurisprudenza nazionale dagli anni '90 ad oggi.

a. *Gli anni '90. Un fenomeno in via di ascesa*

È curioso notare che, probabilmente anche a causa di un inconscio rifiuto culturale, il fenomeno 'Mafia' risulta praticamente sconosciuto ai tribunali toscani almeno fino al 1984, anno in cui inizierà il primo processo toscano con imputazione per mafia<sup>140</sup>.

Tuttavia, il fenomeno mafioso in toscana esplose in tutta la sua drammaticità nei primi anni '90, non tanto perché in precedenza non vi fossero fenomeni mafiosi quanto perché questi ultimi non venivano riconosciuti o segnalati come tali.

È la DDA fiorentina, prima di chiunque altro, ad aver allertato le forze politiche, sociali ed economiche sulla presenza di un fenomeno – quello mafioso – *'che non si riteneva potesse aver allignato nella Regione'*<sup>141</sup>.

I numeri, di cui per l'anno 1992 ci dà conto il Minna<sup>142</sup>, sono impietosi:

- 804 indagati per reati di stampo mafioso;
- 69 imputati per associazione mafiosa (art. 416 bis);
- 311 imputati per associazione a delinquere finalizzata allo spaccio (art. 74 dpr n. 309/1990);
- 28 imputati per concorso in violenza, privata continuata aggravata ex art. 7 L. n. 203191.

È evidente, non potrebbe essere altrimenti, che tali numeri sono frutto di un'evoluzione del fenomeno mafioso, attenzionato – come detto – a partire dall'inizio degli anni '90 ma certamente già presente da tempo nel territorio toscano sebbene vi fosse *'una sordità a cogliere gli elementi e i segnali nuovi che via via si andavano accumulando e che indicavano come le mafie stessero arrivando in territori nuovi, sconosciuti, geograficamente lontani dalle sedi d'origine'*<sup>143</sup>.

---

<sup>140</sup> E. Cicone, *La criminalità organizzata in Toscana. Storia, caratteristiche ed evoluzione*, Regione Toscana, Firenze, 2009, p. 47

<sup>141</sup> Antimafia, *Relazione sulle risultanze dell'attività del gruppo di lavoro incaricato di svolgere accertamenti su insediamenti e infiltrazioni di soggetti ed organizzazioni di tipo mafioso in aree non tradizionali*, relatore senatore Carlo Smuraglia, XI legislatura, Doc. XXIII n° 11, approvata in data 13 gennaio 1994, pag. 1016.

<sup>142</sup> R. Minna, *Criminalità organizzata in Toscana: profili e problemi*, in *Criminalità organizzata in Toscana*, Regione Toscana, Firenze 1993, p. 45.

<sup>143</sup> E. Cicone, *La criminalità organizzata in Toscana. Storia, caratteristiche ed evoluzione*, Regione Toscana, Firenze, 2009, p. 47. A tal proposito basti pensare che già nel 1990, il Tribunale di Reggio Calabria, nel sottoporre alla misura della sorveglianza speciale di P.S. Francesco Glicora riferiva che quest'ultimo aveva già *'gravi condanne riportate a Massa-Carrara e Pisa in materia di stupefacenti'* (Tribunale di Reggio Calabria, Sezione misure di prevenzione di pubblica sicurezza, Decreto del 31 ottobre 1991 a carico di Glicora Francesco).

Come si diceva poc'anzi, unitamente ai primi fenomeni mafiosi si assiste ad una progressiva diffusione – per certi versi assai prevedibile – del fenomeno del gioco d'azzardo.

Tra i primi ad occuparsene, è quanto emerge da una relazione del 1993, il vicequestore di Firenze Giovanni Cecere scriveva: *'le attività svolte dai gruppi di criminalità organizzata in Toscana sono di vario tipo e livello. Difatti alcune sono tipicamente illecite e tradizionalmente patrimonio dei gruppi delinquenziali, quali ad esempio il traffico di sostanze stupefacenti, il traffico di armi da utilizzarsi non solo per la commissione di azioni criminali in regione, ma anche per delitti da commettere in altre località d'Italia e soprattutto nei luoghi ove sono in corso faide di gruppi avversi, il traffico di autovetture rubate e falsificate nei telai, le rapine, le estorsioni talvolta precedute da danneggiamenti, il gioco d'azzardo e le scommesse clandestine, le truffe di vasta portata, i reati in materia fallimentare, mentre altre attività sono apparentemente lecite e si sviluppano attraverso la gestione di attività imprenditoriali di copertura, il più delle volte realmente operative anche se alimentate da capitali illeciti e contemporaneamente utilizzate per riciclare e reinvestire proventi illeciti'*<sup>144</sup>.

Nello stesso anno, un'ulteriore testimonianza dell'attenzione che via via si andava focalizzando sui primi fenomeni mafiosi la si rinviene nella relazione del Prefetto di Firenze: *'Nella provincia di Livorno si segnala la presenza di pregiudicati di notevole rilievo e anche di insediamenti di siciliani. Dagli operatori locali di Polizia viene segnalato il verificarsi di fenomeni di estorsione soprattutto nei Comuni di Rosignano Solvay, Piombino e Cecina ove è forte la presenza di pregiudicati catanesi. In incremento anche il fenomeno degli incendi. La provincia risente inoltre della contiguità con le altre province costiere ed è interessata pertanto dagli stessi fenomeni criminali. Continuano le indagini da parte delle Forze dell'ordine su alcune famiglie siciliane e calabresi operanti anche nelle province di Lucca e Massa, residenti in provincia, interessate al mondo dell'edilizia, a quello del traffico di stupefacenti ed al gioco d'azzardo. Da segnalare una recente operazione di polizia che ha inferto un duro colpo all'organizzazione criminale dei Musumeci, avente sede nella vicina Versilia, e che controllava l'attività di alcuni circoli. Nel Comune di Rosignano Solvay, risulta che alcuni gestori di carburante sono stati contattati con assiduità, da persone disponibili a rilevarne l'esercizio, talvolta con tentativi di estorsione, regolarmente denunciati'*<sup>145</sup>.

La circostanza che i numeri riguardanti il fenomeno mafioso toscano all'inizio degli anni '90 siano il frutto di un fenomeno non sporadico<sup>146</sup> ma in via di consolidamento è avvalorata dal fatto che in

---

<sup>144</sup> G. Cecere, *Centro interprovinciale di coordinamento delle operazioni di Polizia criminale per la Toscana*, in *La criminalità in Toscana*, Regione Toscana, Firenze 1993, p. 23.

<sup>145</sup> Prefettura di Firenze, *Relazione per la audizione alla Commissione antimafia*, 22 marzo 1993, cit., pp. 64-65 e p. 70.

<sup>146</sup> Non sono mancate tuttavia opinioni discordanti: *'la manifestazione del fenomeno associativo di stampo mafioso in Toscana nel periodo in considerazione sembra connotata da una manifestazione episodica e*

alcuni casi le organizzazioni mafiose erano addirittura riuscite a penetrare tra i ranghi della magistratura e delle forze dell'ordine.

Da alcune indagini svolte in quegli anni venne fuori che *'alcuni arresti e sequestri operati dal Commissariato della Polizia di Stato di Prato avvenivano in danno di persone sacrificate dalla stessa organizzazione allo scopo di dimostrare un'apparente operatività e correttezza e i complici inseriti nella citata forza di Polizia'*<sup>147</sup> o che *'ad aiutare i mafiosi erano ufficiali di polizia giudiziaria; insieme a loro erano stati coinvolti anche degli avvocati che utilizzando la loro professione facevano pervenire ai detenuti notizie ed informazioni'*<sup>148</sup>.

È sin troppo evidente, almeno a parere di chi scrive, che un tale livello di penetrazione è incompatibile con una presenza mafiosa sporadica o allo stato germinale.

Dai rinvii a giudizio e dalle ordinanze di custodia cautelare alle prime condanne il passo è breve. La prima volta che in sede giudiziale, in Toscana, viene riconosciuta la sussistenza di un'associazione mafiosa ex art. 416 bis c.p. è rappresentata da una pronuncia del GIP di Firenze in un procedimento a carico di due soggetti di origine siciliana<sup>149</sup>.

Nello stesso anno è anche il Tribunale ad emettere le prime sentenze per mafia, una delle quali non lascia dubbi per chiarezza espressiva: *'gli elementi oggi a disposizione del Tribunale consentono di ritenere che la associazione costituita in Firenze aveva tutte le caratteristiche di una associazione di stampo mafioso'*<sup>150</sup>.

Nel marzo del 1994 il Tribunale di Firenze condanna 22 imputati ritenendo che le loro condotte fossero *'dimostrative dell'appartenenza dell'associazione di stampo mafioso'*<sup>151</sup>.

Negli stessi mesi un altro caso è degno di nota, sia perché viene in evidenza – a livello giudiziario – l'esistenza di bische clandestine controllate dai clan sia perché si nota come quest'ultimi lavorino per creare accordi e intese con altre organizzazioni operanti sul territorio nazionale.

Negli atti dell'Ufficio GIP del Tribunale di Firenze si legge che uno dei soggetti che si riteneva a capo del gruppo<sup>152</sup> aveva assunto *'il vertice dell'organizzazione in Toscana schierandosi con i*

---

*limitatamente diffusa nell'ambito spaziale perché concentrato essenzialmente nelle province di Firenze e di Livorno*'. G. Flora, *La nozione di 'economia criminale' in riferimento agli artt. 416 e 416 bis c. p.*, in *La criminalità in Toscana, Regione Toscana, Firenze 1993*, p. 59.

<sup>147</sup> Tribunale di Firenze, Ordinanza di custodia cautelare in carcere nei confronti di Nardone Nello, 28 settembre 1992.

<sup>148</sup> Tribunale di Firenze, Ufficio del GIP, Decreto che dispone il giudizio nei confronti di Bonanno Angelo + 15, 1993.

<sup>149</sup> Si veda L. Tonini, *Relazione sull'amministrazione della giustizia nel periodo 1 luglio 1992 – 30 giugno 1993*, Firenze, 15 gennaio 1994, pp. 19-20: *'l'importanza della decisione del G.I.P. di Firenze, che ha avuto anche larga eco sugli organi di informazione, consiste nel fatto che è stata per la prima volta riconosciuta in sede giudiziale in Toscana la sussistenza di associazione mafiosa ex art. 416 bis C.P. e (circostanza assai significativa) con la richiesta del rito alternativo da parte di molti imputati per gravi reati, i quali hanno rinunciato a confutare in dibattimento gli elementi di accusa'*.

<sup>150</sup> Tribunale di Firenze, Sentenza contro Burgio Salvatore + 11, 12 dicembre 1993, *passim*.

<sup>151</sup> Tribunale di Firenze, Sentenza contro Bonaccorsi Agatino + 22, 31 marzo 1994, pp. 72-73.

<sup>152</sup> Sulla figura di Ludovico Tancredi e sulla faida con il clan dei Musumeci si veda M. Antonelli, *Il confine. Tra*

‘milanesi’ dell’Autoparco’ (sulle vicende del c.d. Autoparco si veda anche *infra* Cass. Pen. Sez. I, Sent. n. 4714 del 9 maggio 1996).

L’accordo ricostruito dal GIP di Firenze prevedeva ‘la presa della piazza per quanto riguarda il traffico di stupefacenti, la gestione delle bische clandestine e l’offerta del supporto logistico per quanto riguardava la commissione sul territorio della Toscana e della Liguria di rapine ed estorsioni. In cambio il omissis avrebbe avuto protezione dal gruppo rivale del omissis’<sup>153</sup>.

È l’inizio di un nuovo periodo. Si potrebbero citare numerosissime altre sentenze simili rese in quel periodo dal Tribunale di Firenze ma ciò che conta in questa sede è rilevare che, nei primi anni ’90, il fenomeno mafioso non è più una novità in Toscana.

Al contrario, il fenomeno mafioso inizia ad essere avvertito persino dalla cittadinanza ed esemplificativi del clima di paura sono anche alcuni titoli giornalistici dell’epoca: ‘I tentacoli della piovra minacciano la costa versiliese’<sup>154</sup>, ‘La guerra dei clan insanguina la Versilia’<sup>155</sup>, ‘Attacco alla piovra nel cuore della Toscana’<sup>156</sup>, ‘Asse mafioso tra Riviera e Versilia’<sup>157</sup>.

Le prime avvisaglie degli anni ’90 trascorrono così, tra incredulità e sgomento, con la crescente consapevolezza di esser di fronte ad un fenomeno complicato, pericoloso e in via di consolidamento.

#### *b. Il nuovo millennio. L’operazione ‘Slot’*

Una delle più importanti operazioni svolte alla Polizia di Stato agli inizi degli anni 2000 sul territorio toscano è la c.d. ‘operazione slot’, coordinata dai magistrati Beatrice Dani e Nicola Piacente dalla Direzione Distrettuale Antimafia di Genova. Più di trenta persone tra Massa e Carrara, La Spezia, Genova, Napoli, Milano, Firenze, Lucca, Pistoia, Pescara, Parma e Reggio Emilia vengono arrestate con l’accusa di aver costituito un’associazione di stampo mafioso con il fine di controllare e gestire il settore della distribuzione e dell’installazione dei videopoker nei bar e nei locali pubblici delle province di La Spezia e di Massa e Carrara.

Gli inquirenti scoprono che un soggetto, ritenuto vicino alla camorra di Raffaele Cutolo, mettendosi a capo di un gruppo operante in Toscana, aveva prima creato una società per l’installazione dei videopoker, fittiziamente intestata ad un membro della famiglia, e, successivamente, attraverso estorsioni, attentati, minacce e intimidazioni aveva spinto gli esercenti e le ditte concorrenti a lasciare che il gruppo criminale collocasse i propri apparecchi.

---

*Liguria e Toscana, dove le mafie si fanno in quattro*, Costa di Mezzate, 2016.

<sup>153</sup> Tribunale di Firenze, Ufficio del GIP, Sentenza contro Amicone Giuseppe + 11, cit., pp. 44-46; Tribunale di Firenze, Ufficio del GIP, Sentenza contro Salesi Giovanni + 21, 12/1 – 11/4 1994, p. 38.

<sup>154</sup> Il Tirreno - 20/03/1991.

<sup>155</sup> Il Tirreno - 03/09/1991.

<sup>156</sup> Il Tirreno - 23/10/1991.

<sup>157</sup> La Stampa - 24/10/1991.

La forza intimidatrice dell'organizzazione era tale che *'in molti casi le parti offese, prese dalla soggezione e dal timore, si sono dimostrate restie ad offrire una vera e leale collaborazione alle forze dell'ordine'*<sup>158</sup>.

Si tratta di uno dei primi casi in cui un'organizzazione mafiosa decide di investire le proprie risorse nel settore del gioco d'azzardo lecito (sul quale nei primi anni Duemila non c'era certo l'attenzione che c'è oggi). Il grande interesse suscitato settore del gioco d'azzardo per le organizzazioni criminali è tutta nelle parole dello stesso capo del gruppo: *'le persone si stanno massacrando per questi videogiochi lo sai? Le persone... noi facciamo un lavoro che non è onesto... è un lavoro disonesto. Quello che facciamo noi, mi includo anch'io in mezzo, praticamente non è possibile che ti puoi allargare sempre tu e i tuoi amici, hai capito, qua dobbiamo vivere anche noi... perché c'abbiamo più problemi di te'*<sup>159</sup>.

Gli esiti giudiziari dell'operazione slot, tuttavia, non confermeranno la tesi della connotazione mafiosa del gruppo criminale. Infatti la Seconda Sezione Penale della Corte di Appello di Genova, Giudice dott. Torti, ritenne che *'non può il Collegio non far rilevare come l'associazione in oggetto non fosse dotata di quella speciale forza di intimidazione del vincolo associativo caratterizzante la associazione mafiosa'*<sup>160</sup>.

Le condanne saranno però pesanti: venti anni di reclusione per il capo dell'associazione, e pene altrettanto severe per gli altri membri. A queste si aggiungono provvedimenti di confisca su beni valutati in milioni di euro.

### *c. Il gruppo Terracciano e l'influenza dei Casalesi*

Il gruppo Terracciano, originario di Pollena Trocchia (NA), rappresenta un classico esempio dell'appetibilità del settore del gioco per le organizzazioni criminali. Un'indagine della DDA fiorentina svoltasi a metà degli anni 2000 rivelò che il Gruppo – attivo tra Prato, la Versilia, la provincia di Firenze, Pistoia e Lucca – si dedicava, oltre che allo sfruttamento della prostituzione, al controllo del settore delle scommesse clandestine.

Secondo l'autorità giudiziaria, la raccolta delle scommesse sportive avrebbe fruttato al clan una percentuale di guadagno sulle singole giocate, variabile dal 6% al 10%<sup>161</sup>. Parte delle scommesse erano gestite direttamente dal clan, confermando la forte correlazione tra gioco d'azzardo, usura e

---

<sup>158</sup> Tribunale di Genova - Ordinanza di misura cautelare in carcere N.8827/02 R.G.N.R - G.I.P. Dott. Califano, p.30.

<sup>159</sup> Tribunale di Genova - Ordinanza di misura cautelare in carcere N.8827/02 R.G.N.R - G.I.P. Dott. Califano, p. 23.

<sup>160</sup> C. App. Genova in Sent. 07/06/2005, Acunzo e altri, p. 31.

<sup>161</sup> <https://direzioneeinvestigativaantimafia.interno.gov.it/semestrali/sem/2015/2sem2015.pdf>

fenomeni di estorsione. Soprattutto nel momento in cui i clienti si trovavano in difficoltà, il ricorso al metodo mafioso, attraverso forme di intimidazione, sarebbe stato essenziale al proseguimento di questi reati, insieme al tentativo di ridurre la concorrenza sul mercato. L'operazione della DDA di Firenze ha portato all'emissione di 10 misure cautelari per associazione a delinquere di stampo mafioso finalizzato allo sfruttamento della prostituzione e alla raccolta delle scommesse clandestine, esercizio abusivo dell'attività creditizia, usura, estorsione aggravata dal metodo mafioso, interposizione fittizia di persone nella titolarità dei beni e riciclaggio.

Ma le scommesse sportive clandestine non sono certo l'unico settore del gioco in cui le organizzazioni criminali sono attive. Secondo un altro rapporto della DIA<sup>162</sup>, anche il settore legale della gestione delle sale dedicate alle cc.dd. 'slot machines' in Toscana subisce in alcune zone la forte influenza dei cc.dd. 'Casalesi' attraverso la fittizia intestazione di aziende esercenti l'attività di punti scommesse. Le modalità di gestione ricalcano quelle già accertate in altre indagini svolte in Campania ed in altre regione del centro-nord Italia. Ingenti somme, secondo una percentuale variabile dal 15% al 25%, vengono destinate ai titolari di ogni postazione installata in bar e circoli pubblici, formalmente intestati a soggetti terzi ma, di fatto, controllati e/o assegnati a personaggi conniventi con la malavita organizzata casertana.

Come ben sottolineato nel citato rapporto del 2017 della DIA<sup>163</sup> *'le organizzazioni camorristiche sono presenti in maniera eterogenea sul territorio regionale, con insediamenti in provincia di Grosseto ed in Versilia (soprattutto Casalesi), nonché nella provincia di Prato. Proprio tra le province di Prato e Pistoia, nel mese di novembre 2017, la DIA di Firenze ha eseguito il sequestro di diversi immobili e aziende, nonché disponibilità finanziarie, per un valore complessivo di oltre un milione di euro, riconducibili ad un pluripregiudicato di Torre del Greco (NA) referente toscano del clan camorristico Birra-Iacomino'*.

Queste forme di intromissione nell'economia toscana trovano conferma anche in un'altra indagine, conclusa nel mese di settembre dalla Polizia di Stato, che ha evidenziato le attività di reinvestimento di capitali del clan Mallardo in Toscana, Abruzzo, Molise e Puglia. Il principale artefice delle operazioni di reimpiego era il cognato di uno dei capi del clan Mallardo.

#### *d. L'operazione 'Black monkey'*

L'indagine 'Black Monkey', della DDA di Bologna, ruota attorno ad un soggetto che, trasferitosi in Emilia Romagna, aveva dato vita ad un vero e proprio business attraverso l'abusiva raccolta del gioco on line, impiegando siti web operanti illegalmente in Italia e riconducibili ad una società romena o a una società incorporata nelle Isole Vergini britanniche e domiciliata nel Regno Unito.

---

<sup>162</sup> <https://direzioneeinvestigativaantimafia.interno.gov.it/semestrali/sem/2017/2sem2017.pdf>

<sup>163</sup> Cfr. *supra* nt. 36.

Il sostituto procuratore nazionale antimafia, dott.ssa Diana De Martino, ha rilevato come *‘la complessità dell’attività delittuosa discende non soltanto dal necessario coinvolgimento di soggetti con adeguate capacità tecniche (che devono operare con i gestori esteri dei siti web per la soluzione immediata dei problemi tecnici e garantire la continua funzionalità dei sistemi operativi), ma anche dalla necessità di relazionarsi con i numerosi soggetti cui fanno capo, sull’intero territorio nazionale, le sale gioco ove accedono i giocatori e dove avviene la raccolta fisica del denaro che, con cadenza quindicinale, viene effettuata da emissari del ommissis’*<sup>164</sup>.

Le attività di indagine hanno permesso di visualizzare tutte le connessioni avvenute nella piattaforma di gioco on line, riportando, per ognuna, indirizzo IP e username dell’utente che si era connesso, per poi procedere all’identificazione dei gestori delle sale gioco che si erano avvalsi delle illecite connessioni realizzate dall’organizzazione di Femia. Sono stati quindi identificati 57 punti gioco dislocati in numerose regioni italiane (Lombardia, Emilia-Romagna, Toscana, Lazio, Marche, Abruzzo, Campania, Puglia, Calabria, Sicilia e Sardegna).

*e. L’operazione ‘Doma’*

Altra indagine, risalente al mese di settembre del 2015, è quella condotta dalla DIA di Napoli e coordinata dalla locale Direzione distrettuale, nota come operazione ‘Doma’. Le investigazioni, vertenti sul clan Russo (di Nola), hanno determinato l’arresto di 44 persone, il sequestro di cinque società di distribuzione di slot e videopoker, per un totale di 3.200 apparecchi, dislocate in varie città della Campania, del Lazio e della Toscana, nonché di trenta immobili per un valore stimato di oltre di 20 milioni di euro. L’indagine ha posto in evidenza che l’organizzazione, attraverso il controllo dei punti gioco, imponeva ai bar, unitamente alle proprie slot, anche altri prodotti, quali caffè e bevande. Gli interessi criminali non finivano qui: esercizi commerciali e mondo del gioco era evidentemente un binomio molto redditizio. Il clan gestiva infatti anche sale Bingo, punti di ristorazione in centri commerciali, e perfino cavalli da corsa.

*f. L’operazione ‘Hermes’*

L’operazione ‘Hermes’, della DDA di Napoli, si è svolta tra Campania, Lazio, Lombardia, Piemonte, Veneto, Emilia Romagna, Puglia, Calabria, Sicilia e, appunto, Toscana. Il 27 aprile del 2009 vengono eseguite n. 29 ordinanze di custodia cautelare in carcere per i reati di associazione a

---

<sup>164</sup> Direzione Nazionale Antimafia, *Relazione sulle infiltrazioni mafiose nel settore dei giochi e delle scommesse 2012/2013*, depositata dal sostituto procuratore nazionale antimafia, dott.ssa Diana De Martino, dopo la sua audizione alla Commissione parlamentare, del 14 marzo 2016, pag. 36.

delinquere di stampo camorristico, estorsione, riciclaggio, reimpiego di danaro di provenienza illecita, gioco d'azzardo, interposizione fittizia della titolarità di beni e aziende e illecita concorrenza con minaccia o violenza<sup>165</sup>.

Giovandomenico Lepore, Procuratore della Repubblica, scrive: *'gli arrestati, nell'ambito di un procedimento che conta circa 100 indagati, sono per lo più soggetti imprenditoriali impegnati nel lucroso del settore del gioco e delle scommesse, utilizzato per riciclare il denaro di potenti clan camorristici quali il clan dei Casalesi, il clan Misso, il clan Mazarella [...] nonché della cosca mafiosa dei Madonia'*<sup>166</sup>.

L'operazione ha portato al sequestro di 39 società commerciali, 23 ditte individuali, 100 immobili, 104 autoveicoli, 140 fra quote societarie e rapporti bancari, per un valore di oltre 150 milioni di euro, fra le quali è da segnalare il sequestro della società Betting 2000, che sviluppa – stando alle parole del Procuratore Lepore – il più alto volume di affari a livello nazionale nel settore delle scommesse sportive.

#### *g. L'operazione 'Golden wood'*

Ancor più di recente, nel corso dell'operazione 'Golden wood'<sup>167</sup> sono emersi altresì indizi relativi ad infiltrazioni della criminalità siciliana. Durante tale operazione, eseguita dalla Guardia di finanza a Prato all'inizio del 2020, sono stati tratti in arresto 12 persone (7 delle quali residenti in provincia di Palermo) ritenute responsabili di associazione finalizzata ad una serie di reati di riciclaggio, auto-riciclaggio, emissione di fatture per operazioni inesistenti, intestazione fittizia di beni, contraffazione di documenti ed altro, molti dei quali aggravati dalla finalità di agevolare l'associazione mafiosa denominata cosa nostra.

Per ovvie ragioni, gli esiti di tale operazione sono ancora in itinere.

#### *h. La criminalità cinese*

La criminalità cinese è da tempo presente sul territorio italiano e da tempo la Cassazione ne ha sancito la mafiosità delle condotte<sup>168</sup>, tuttavia è soltanto da pochi anni che ha iniziato a mettere le mani sul settore del gioco d'azzardo. Nel 2015 la Direzione Investigativa Antimafia scriveva: *'la*

---

<sup>165</sup> Si veda Comunicato Stampa 27 aprile 2009, Procuratore della Repubblica dott. Giovandomenico Lepore.

<sup>166</sup> *Ut supra*, nt. 39, pag. 1.

<sup>167</sup> Sv. OCC n. 7690/17 RGNR- 4043/18 RG GIP emessa il 3 gennaio 2020 dal GIP presso il Tribunale di Firenze.

<sup>168</sup> In proposito si richiama la VI Sezione Penale (Cass. pen., Sez. VI, sentenza 30 maggio 2001) che ha reputato configurabile il reato di cui all'art. 416 bis c.p. nei confronti di un'organizzazione cinese e, più in generale, di quelle *'organizzazioni che, senza controllare tutti coloro che vivono o lavorano in un certo territorio, rivolgono le proprie mire a danno dei componenti di una certa collettività – anche stranieri immigrati o fatti immigrare clandestinamente - a condizione che si avvalgano di metodi tipicamente mafiosi e delle conseguenti condizioni di assoggettamento e omertà'*.

*criminalità organizzata cinese, particolarmente pervasiva per la sua capacità di inserirsi nel contesto economico e imprenditoriale del territorio, anche con supporto di reti internazionali, opera innanzitutto nelle aree urbane ad alta industrializzazione, dove persegue attività altamente remunerative come la contraffazione, il contrabbando, il favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, l'impiego di manodopera in nero e lo sfruttamento della prostituzione. Tra queste aree, vanno in primo luogo segnalate le zone di Firenze e Prato [...]*<sup>169</sup>.

Tra le aree di attività non viene ancora menzionato il settore del gioco che, però, appare inevitabilmente solo qualche mese più tardi nella relazione della Direzione Investigativa Antimafia relativa alle attività del secondo semestre del 2016: *'i network criminali cinesi avrebbero nel tempo raggiunto livelli di assoluto rilievo, risultando in grado di gestire, in autonomia, traffici illeciti di portata transnazionale. Tra questi, si segnalano la tratta degli esseri umani, lo sfruttamento della manodopera clandestina e della prostituzione, il traffico di sostanze stupefacenti, la contraffazione e il contrabbando, cui si affiancano l'usura e la gestione di bische clandestine'*<sup>170</sup>.

Alle prime manifestazioni di interesse segue, nel giro di appena un anno, una vera esplosione del fenomeno dell'economia sommersa legata al gioco e gestita dalla criminalità di matrice cinese.

Per usare le parole della DIA: *'si sottolinea che proprio la provincia di Prato - già colpita negli anni scorsi dalla grave crisi economica del distretto tessile, anche in ragione della vera e propria "esplosione" del fenomeno dell'economia sommersa cinese - risulterebbe, secondo una recente analisi<sup>652</sup>, la provincia italiana con la spesa pro capite più alta in slot machine e videolottery. Tale dato conferma l'elevata propensione al gioco tradizionalmente manifestata proprio dalla comunità cinese, sia in ambito legale che illegale (come dimostrato anche dal rinvenimento, da parte delle Forze di polizia, di numerose bische clandestine), con profili di criticità per la evidente riconducibilità di tale fenomeno al riciclaggio, vista la possibilità di utilizzare lo strumento delle slot come sistema di "lavaggio" del contante, provento di attività illecite. [...] Tenzialmente, va sottolineato che, se per porre in essere azioni tese al riciclaggio ed al reimpiego di capitali, la criminalità cinese usa proiettarsi al suo esterno, intessendo relazioni anche con ambienti professionali compiacenti, nel caso del traffico di stupefacenti, della prostituzione, dell'usura e del gioco d'azzardo, la gestione delle attività relative si svolge in contesti meramente interni'*<sup>171</sup>.

Dal punto di vista giudiziario, nell'ottobre del 2017, le risultanze di una articolata attività di indagine della DIA di Firenze hanno consentito di procedere ad un consistente sequestro di beni, per un valore di 1,5 milioni di euro, nei confronti di un imprenditore cinese residente nella provincia di Prato. Le investigazioni patrimoniali hanno evidenziato la sproporzione tra i redditi dichiarati e i beni posseduti dall'imprenditore cinese (una villa a Prato, le partecipazioni in due

---

<sup>169</sup> <https://direzioneeinvestigativaantimafia.interno.gov.it/semestrali/sem/2015/2sem2015.pdf>, pag. 177.

<sup>170</sup> <https://direzioneeinvestigativaantimafia.interno.gov.it/semestrali/sem/2016/2sem2016.pdf>, pag. 211.

<sup>171</sup> <https://direzioneeinvestigativaantimafia.interno.gov.it/semestrali/sem/2017/2sem2017.pdf>, pag. 212-213.

società e numerosi conti correnti), il cui tenore di vita è stato dallo stesso vanamente giustificato esibendo ricevute di vincite per alcune decine di migliaia di euro alle *slot machines*.

Tra le ultime, nonché più importanti, operazioni che hanno riguardato le infiltrazioni cinesi nel tessuto sociale toscano è da segnalare l'operazione 'China Truck' conclusa a gennaio dalla Polizia di Stato di Firenze e Prato, con l'arresto di 33 cittadini cinesi. L'associazione aveva, di fatto, acquisito il monopolio, in tutta Europa, del traffico su gomma delle merci delle aziende cinesi. Una egemonia nel campo della logistica che veniva, tra l'altro, alimentata con i proventi di attività criminali tipiche della malavita cinese<sup>172</sup>.

L'interesse della criminalità cinese per lo sfruttamento del gioco, da ultimo, è testimoniato da indagini della Polizia di Stato di Prato che, il 18 dicembre 2019, *'ha effettuato l'accesso in due bische clandestine cinesi nella zona industriale. Nel corso dell'operazione, che ha portato alla denuncia di 55 persone, tutte cinesi (7 delle quali clandestine), è stato arrestato, per tentata estorsione e gioco d'azzardo, quello che era considerato il gestore di fatto della bisca ed il cui nome era emerso nell'ambito di indagini sulla guerra fra bande cinesi per il controllo della prostituzione'*<sup>173</sup>.

#### 1.7.7 Il fenomeno mafioso toscano nella giurisprudenza di legittimità

Come anticipato, il fenomeno mafioso in Toscana – da pressoché invisibile se non esistente all'interno dei Tribunali toscani – inizia a lasciare le proprie tracce anche a livello giudiziario a partire dalla prima metà degli anni '90 prima nella giurisprudenza dei Tribunali toscani – come accennato *supra* – e poi, inevitabilmente, nella giurisprudenza della Suprema Corte di Cassazione. Nel prosieguo, senza alcuna pretesa di esaustività, si vedranno alcuni estratti di pronunce della Suprema Corte di Cassazione ove è percepibile la stretta connessione tra il gioco (lecito e illecito) e la vasta gamma di reati riferibili all'art. 416 bis c.p.c.

Una delle prime pronunce di legittimità di cui si darà breve cenno riguarda le vicende dell'organizzazione c.d. 'dell'autoparco di via O. Salomone a Milano', in relazione alla quale la Suprema Corte – confermando quanto già stabilito dalla Corte d'Appello di Firenze – accertava che

---

<sup>172</sup> Sv. Trib. Firenze p.p. 11520/11 RGNR e 5753/12 RG GIP. Oltre alla logistica, l'associazione gestiva bische clandestine, estorsioni in danno di aziende di connazionali, spaccio di sostanze stupefacenti all'interno dei diversi locali cinesi in varie zone del Paese, usura ed esercizio illegale del credito ed altri reati anche contro la persona. Contestualmente è stato eseguito il sequestro preventivo di 13 società, di cui 4 a Prato, 3 a Roma, 1 a Milano, 2 in Francia e 3 in Spagna, di 8 vetture, 2 immobili e 68 tra conti correnti e deposito titoli nonché di quasi 100 mila euro in contanti, preziosi ed orologi di valore elevato. È doveroso segnalare che Nel giugno 2018 la Cassazione ha dichiarato inammissibile il ricorso presentato dalla DDA di Firenze contro la decisione del Tribunale del Riesame di scarcerare la maggior parte dei cinesi coinvolti nell'operazione 'China Truck'.

<sup>173</sup> <https://direzioneeinvestigativaantimafia.interno.gov.it/semestrali/sem/2019/2sem2019.pdf>, pag. 557 nt. 1603.

*‘gli elementi comprovanti la responsabilità dell’ (omissis) si ricavano dalle riprese cinematografiche e dalle fotografie comprovanti la frequentazione dell’imputato con appartenenti all’organizzazione delittuosa nella sede della stessa; la consegna, in tali occasioni, di ‘oggetti’ da parte dell’ (omissis) di sodali con modalità ‘circospette e furtive’: oggetti che, per stessa ammissione dell’imputato, si identificavano in somme di denaro; la gestione di case da giuoco clandestine da parte dell’ (omissis) in società con tale (omissis) , poi assassinato, che egli sapeva agire per conto ‘di quelli dell’Autoparco’; l’ulteriore gestione di altra bisca clandestina, su proposta dei ‘boss’ dell’organizzazione, ai quali ogni sera veniva rimessa somma di denaro attraverso un loro incaricato: l’assunzione di presidenza di società, ritualmente costituita per rogito notarile, funzionale alla creazione di ‘copertura’ legale all’esercizio delle bische: tutti elementi indiziari gravi, precisi e concordanti tali da far sussistere la prova in ordine alla colpevolezza dell’imputato per il reato in questione’ (Cass. Pen. Sez. I, Sent. n. 4714 del 9 maggio 1996).*

Emerge sin da subito la parvenza di legalità a cui aspira l’organizzazione criminosa in evidenza, tanto che nel prosieguo della pronuncia la Suprema Corte parla addirittura di ‘oggetto sociale’ con riferimento agli scopi perseguiti dall’associazione, alla stregua di una qualsiasi società. Proseguendo, in un’altra pronuncia relativa a fatti avvenuti agli inizi degli anni 2000, il Tribunale del Riesame di Firenze rilevava che *‘in ordine al reato di associazione per delinquere finalizzata al gioco e alle scommesse clandestine (capo E) i gravi indizi erano rappresentati, secondo il Tribunale del riesame, dalle intercettazioni telefoniche da cui emergeva che il S., il quale gestiva in (OMISSIS) un banco di lotto e una ricevitoria, era il capo di una sorta di autonoma diramazione dell’associazione di stampo camorristico contestata al capo L (cui partecipavano anche soggetti non direttamente coinvolti nella struttura base), dedita clandestinamente alla raccolta di scommesse su eventi calcistici al di fuori dei canali ufficiali’* sottolineando poi che *‘anche dalle complesse investigazioni che avevano fatto seguito al provvedimento di sequestro preventivo di beni era emerso come il gruppo criminoso coniugasse l’attività delittuosa con quella di accumulazione di capitali e di investimento tipiche da delitto e crimine organizzato (attività di usura, che consentiva ingenti profitti illeciti; riscossione violenta di crediti; attività di investimento e penetrazione nel territorio attraverso la gestione di attività economiche quali gioiellerie, banchi di gioco)’* (in Cass. Pen. Sez. II, Sent. n. 34907 dell’8 settembre 2008).

Andando oltre, altra interessante pronuncia è rappresentata da Cass. Pen. Sez. V, Sent. n. 40070 del 14 ottobre 2009. L’interesse, in tal caso, è dato soprattutto dalla ‘trasversalità geografica’ di Cosa Nostra<sup>174</sup>, le cui attività – nella pronuncia in esame – spaziano da Termini Imerese a Firenze.

---

<sup>174</sup> In particolare si fa riferimento alla famiglia mafiosa di Belmonte Mezzagno (sv. Cass. Pen. Sez. V, Sent. n.

L'attività investigativa degli organi inquirenti ha accertato *'che la condotta associativa contestata al C.G. consisteva nella partecipazione alla famiglia mafiosa di Belmonte Mezzagno diretta da C.P. e nell'essersi adoperato per il controllo delle attività economiche nel territorio con particolare riguardo alle 'messe a posto' (estorsioni) e all'imposizione di macchine da gioco agli esercizi commerciali. Il Tribunale ha evidenziato che il C. P. era stato già condannato per il delitto di cui all'art. 416 bis c. p., con sentenza del Gup dello stesso tribunale del 5 aprile 2004, per avere assunto il ruolo di capo di quella famiglia mafiosa, riorganizzando l'organigramma associativo, suddividendo i compiti dei vari sodali e presiedendo al controllo illecito delle attività economiche del territorio, comprese le cosiddette 'messe a posto' e le imposizione delle macchine da gioco agli esercizi commerciali. Il giudice del riesame ha evidenziato che il ruolo di capo della famiglia mafiosa di Belmonte Mezzagno, dopo l'arresto di S. B., avvenuta nel 2001, e di P.F., alter ego di P.B., del 25 gennaio 2005, e il suicidio in carcere di questo, era passato appunto al C.P., risultando ciò dalle dichiarazioni di G.G., genero del P.F., il quale ne aveva constatato l'assunzione del ruolo di capo famiglia, in quanto lo stesso G.G. da rappresentante della stessa famiglia mafiosa, era stato ostacolato dal C.P. nelle attività estorsive legate alle macchine da gioco'*.

Ulteriori legami, stavolta tra il territorio toscano e quello emiliano, emergono in Cass. Pen. Sez. II, Sent. n. 15710 del 20 aprile 2011 in cui la fattispecie posta al vaglio del Tribunale di Rimini riguarda soggetti già sottoposti a procedimenti penali sia a Milano che a Firenze.

Nel caso in esame *'dalla combinata lettura della motivazione delle pronunce di primo e secondo grado emerge che il carattere mafioso dell'associazione per delinquere di cui al capo 1 della rubrica è stato correttamente dedotto dai suoi forti legami con cosche della 'ndrangheta calabrese, in termini sia di provenienza dei singoli affiliati sia di dirette cointeressenze economiche (come si è già accennato, il P. riceveva dal Ma., con regolare cadenza mensile, cospicue somme di denaro in contanti ricavate dalla gestione delle bische), dal clima e dalle azioni di intimidazione e sopraffazione ai danni di soggetti esterni che si trovavano ad incrociare gli interessi del gruppo malavitoso, dall'estensione del controllo dell'associazione anche ad altri circoli ove si praticava il gioco d'azzardo, acquisendovi partecipazioni oppure imponendovi regole, orari e limitazioni, in modo da governare con metodi illeciti e violenti un intero settore economico in un'area geografica abbastanza estesa (le province di Rimini, Ravenna, Forlì e Bologna), attività culminata con l'eliminazione fisica di un potenziale concorrente del gruppo del Ma., come G.G. [...] In breve, il carattere mafioso dell'associazione per cui è processo non è stato accertato, dai giudici di primo e secondo grado, in via presuntiva attraverso rinvio a meri contesti socio-culturali di provenienza degli affiliati, ma risulta suffragato da adeguato impianto motivazionale agganciato ai precisi*

*rapporti economici con una 'ndrina calabrese e a fatti specifici, con diffusa analisi - circolo per circolo - delle azioni mediante le quali la consorteria criminale spadroneggiava nel settore del gioco d'azzardo, ordinando anche se e quando i circoli dovessero restare aperti, quali persone vi potessero essere ammesse e quali giochi vi si dovessero praticare'* (Cass. Pen. Sez. II, Sent. n. 15710 del 20 aprile 2011).

Dello stesso tenore quanto troviamo in Cass. Pen. Sez. I, Sent. n. 36232 del 20 settembre 2012 ove, però, vi è un ulteriore elemento di interesse: il legame tra gruppi mafiosi autoctoni e *'un gruppo di persone di nazionalità cinese'*.

In tale sentenza, resa all'esito dell'impugnazione dell'ordinanza n. 600/2011 con cui il Tribunale del Riesame di Firenze ha respinto, in data 13 giugno 2011, *'l'istanza di riesame presentata dal difensore del predetto indagato nei confronti della menzionata ordinanza cautelare, applicativa della custodia cautelare in carcere per i reati associativi di cui al capo 1) dell'imputazione e per i reati fine di cui ai capi 15, 16, 45 e 48 dell'imputazione, commessi in concorso con un gruppo di persone di nazionalità cinese che si era associato mediante predisposizioni di mezzi e persone al fine di realizzare una indefinita serie di reati contro il patrimonio, con violenza alle persone e con modalità mafiose, e traffici di sostanze stupefacenti; in particolare i reati fine erano rappresentati da rapine, estorsioni, usura, sequestri di persona a scopo di estorsione, gioco d'azzardo, commessi dalla seconda metà del 2009 alla metà del 2010 in danno di connazionali cinesi che avevano i propri interessi commerciali nella zona di Prato'*, la Suprema Corte ha confermato integralmente l'impianto investigativo posto alla base della misura cautelare e *'in particolare gli esiti delle intercettazioni telefoniche e ambientali – in base alle quali era stato ricostruito il contesto associativo e la partecipazione dell'indagato alle associazioni di cui trattasi; sono stati inoltre descritti il ruolo e i compiti che venivano affidati all'indagato nell'ambito delle attività dell'associazione, quali la riscossione di somme di denaro e la vendita di sostanze stupefacenti'* (Cass. Pen. Sez. I, Sent. n. 36232 del 20 settembre 2012).

Andando oltre è opportuno citare Cass. Pen. Sez. II, Sent. n. 30838 del 18 luglio 2013 ove viene maggiormente in evidenza – rispetto alle altre pronunce – la *'legalità'* delle condotte poste in essere dagli indagati nonché la presenza del clan dei casalesi.

È la stessa Suprema Corte, nell'*incipit* della parte motivazionale, a descrivere le caratteristiche principali del sistema realizzato da Gr.Re.: *'le sentenze di merito hanno dato atto che il procedimento rappresenta lo sviluppo di una precedente indagine relativa all'operatività di associazioni camorristiche, quale quella del clan dei casalesi, attiva non solo nella città di Caserta, ma anche nel capoluogo campano ed oltre i limiti della regione, promossa diretta ed organizzata dai latitanti I.A. e Z.M. e nell'hinterland campano, con propaggini estese, grazie all'efficienza imprenditoriale di Gr.Re., all'intero territorio nazionale.*

*Il sodalizio che fa da sfondo all'indagine oggetto del pronuncia impugnata aveva come precipuo scopo sociale la finalità di acquisire e mantenere il controllo di attività economiche, mediante risorse finanziarie di provenienza delittuosa, in gran parte concentrate in organismi aziendali e imprenditoriali deputati alla gestione organizzata e alla relativa installazione pilotata di slot-machine, video poker e macchinette da intrattenimento. Tra le diverse articolazioni sulle quali si snoda l'attività di tali organizzazioni criminali, riferibili, da un lato all'area casertana capeggiata dallo Z. e I., dall'altro, a gruppi criminali di estrazione napoletana, di volta in volta diversi, come il clan Misso, Mazzeola e Vollaro, è stato individuato un gruppo di soggetti dediti ad attività apparentemente lecite e gestite in forma imprenditoriale.*

*Dalle indagini è emerso che i clan di camorra, compreso quello dei casalesi, abbandonata la strada del c. d. 'militarismo estremo' si sono ampiamente riciclati quali gestori di attività apparentemente lecite, ma sostanzialmente frutto del reimpiego di ingenti capitali illeciti accumulati e sovente gestiti con metodologia camorristica. Non si tratta di soggetti vicini ad ambienti di camorra che prestano il fianco al tipico agire estorsivo, ma di imprenditori o para imprenditori che hanno allargato gli orizzonti del business, estendendo l'ambito dei loro affari oltre regione, attraverso iniziative economiche di diversa natura. Non si è di fronte alla tradizionale pratica estorsiva, qualificata dall'aggressione diretta all'impresa o al commerciante, bensì all'occupazione di interi spazi economici, in partecipazione occulta con la costituzione di imprese pulite secondo una precisa logica di scambio. L'imprenditore mette a disposizione del clan i propri mezzi e la sua esperienza e la camorra ottiene, con metodi spicci, il monopolio del settore, nel caso in esame, quello peculiare, dei video poker, delle slot-machine e degli apparecchi elettronici di intrattenimento. Si tratta di gruppi imprenditoriali, a fortissima partecipazione criminale, che si atteggiavano, nella forma, quali strutture del tutto lecite, ma che sono la tangibile ed ineludibile risultanza delle imposizioni illecite di monopolio che, per ciò stesso, impone solo il proprio prodotto e deprime inevitabilmente ogni forma di concorrenza. [...] Gr.Re. è riuscito con il suo gruppo a creare una vera e propria holding (la Meth spa) dai guadagni che si attestavano su centinaia di milioni di euro e a diventare l'interlocutore economico esclusivo o privilegiato dai clan interessati al controllo del territorio nel settore dei giochi e delle scommesse e dei corposi introiti che ne discendono. [...] I vari camorristi usano Gr. per incrementare le loro attività illecite ed i loro patrimoni, confonderne la provenienza e verosimilmente riciclarli, il Gr., dal canto suo, deve alla camorra la sua crescita imprenditoriale, rapida e formidabile. Un impero, destinato ad espandersi oltre regione, spaziando dall'originaria attività di produzione, installazione e commercializzazione di apparecchi di videogiochi, all'acquisizione di Sale Bingo e che deve la sua fortuna al substrato di intimidazione sul quale, nel tempo, è riuscito ad appoggiarsi. Il Gr. è già stato condannato agli inizi degli anni 90 per il delitto di cui all'art. 416 bis c. p. per appartenenza al clan Vollaro proprio per avere imposto nella zona di (OMISSIS) le macchinette videogiochi in*

*tutti gli esercizi commerciali, estromettendo le altre ditte e per fatti analoghi è stato condannato anche quale partecipe al gruppo Cavalcanti del quartiere (OMISSIS). [...] I fatti che vengono alla luce, come proposti dai giudici di merito, sono limpidi ed inequivoci. Attraverso le sue entrature criminali e grazie alla creazione di un reticolo di società fittiziamente intestate Gr.Re. realizza una situazione di monopolio inquinando, attraverso la spendita dell'autorevolezza mafiosa dei soci criminali, le regole del libero mercato ed occupa interi settori economici, quali quello della produzione, installazione e manutenzione degli apparecchi videogiochi, dai più tradizionali alle più moderne slot collegate in rete. Le sentenze hanno messo in evidenza i seguenti dati; l'incredibile supremazia sul mercato che concerne la gestione imprenditoriale dei video-giochi e slot-machine, con il ritorno, in numeri stratosferici, dei guadagni introitati; il reticolato, del pari incredibile per numero e grado di organizzazione, di persone e mezzi di cui si avvale il Gr. per mantenere tale acquisita posizione sul mercato con i ruoli e le distinte funzioni che vengono ritagliate in capo a ciascuno degli imputati, anche di quelli arruolati nella manovalanza, come la figura dei 'contabili' o 'ragionieri', sempre descritta dai collaboratori che provvedevano a fare i conteggi delle singole macchinette installate sempre accompagnati da un camorrista'.*

In conclusione, la Suprema Corte afferma che *'tantissimi erano gli esercenti commerciali, che subivano minacce o violenze. Come indicato dai giudici di merito gli atti di intimidazione, messi in opera dal gruppo camorristico, in accordo con il Gr., sarebbero rimasti senza effetto, se poi 'la struttura del Gr.' non si fosse messa all'opera nell'effettuare i conteggi di ogni singola macchinetta. Vi era, quindi, una sofisticata struttura creata dal Gr., diretta alla commissione di reati, quali, l'intestazione fittizi di beni, illecita concorrenza tramite violenza e minaccia, esercizio dei giochi d'azzardo, reinvestimento di capitali di natura illecita, perché frutto del reato di cui all'art. 513 bis c.p.'* (Cass. Pen. Sez. II, Sent. n. 30838 del 18 luglio 2013).

Altra sentenza interessante è Cass. Pen. Sez. II, Sent. n. 40097 del 27 settembre 2013 ove – sebbene il procedimento sia affidato alla competenza del Tribunale del Riesame di Perugia – vengono in rilievo indagini operate dall'A.G. di Firenze in ordine ai reati di associazione a delinquere finalizzata alla commissione dei reati di truffa aggravata, riciclaggio, bancarotta fraudolenta, totale evasione delle imposte sui redditi, emissione e ricezione di fatture per operazioni inesistenti, con l'aggravante di aver commesso il fatto per agevolare l'associazione di tipo mafioso denominata camorra (Clan Casalesi di Villa Literno).

È la Suprema Corte, nella citata pronuncia, ad affermare che *'il collegamento del R. con il clan dei Casalesi trova riscontro inoltre dalle dichiarazioni di altri collaboratori di giustizia, che hanno riferito degli interessi commerciali del R. nel settore dei videopoker e del calcio scommesse, fonte di illeciti guadagni; dai comuni interessi commerciali e dagli strettissimi rapporti personali e dei medesimi obiettivi 'societari', sia con il D. che con il coimputato T.P. (v. pag. 128 ord. del TDL). Correttamente la lettura delle attività del R. sono state lette dunque all'interno della*

*complessiva gestione del gruppo di società (sostanzialmente scatole vuote) operata dal D.P., con interessi ramificati non solo in Umbria, ma anche in Toscana e Marche, dove risultano essere state effettuate le stesse attività truffaldine attraverso contratti di compravendita e di fornitura, realizzati in Umbria, dai medesimi personaggi associati e coinvolti nel troncone oggetto del presente procedimento*' (Cass. Pen. Sez. II, Sent. n. 40097 del 27 settembre 2013).

Infine una sentenza più recente, dalla quale emerge sia il 'salto di qualità' della presenza mafiosa sul territorio toscano sia il consolidamento del ruolo della c.d. 'mafia cinese' per ciò che riguarda il controllo del territorio.

I reati per cui si procede sono i soliti, in particolare *'associazione a delinquere di tipo mafioso ex art. 416 bis c. p., ascritto agli indagati Z.H., Z.N., C.X., Z.D. e Z.H. mafioso operante nel territorio di Prato, Firenze, Roma e anche in Stati esteri come Francia e Germania, avente come programma criminoso quello di commettere delitti quali estorsioni, usura, abusivo esercizio del credito, gioco d'azzardo, traffico di droga e altri reati funzionali anche a conquistare e mantenere controllo del territorio e delle relative attività produttive, nonché quello di acquisire in modo diretto o indiretto la gestione o comunque il controllo di attività economiche, in particolare nel settore dei trasporti; attività illecita posta in essere avvalendosi della forza di intimidazione del vincolo associativo e della condizione di assoggettamento ed omertà che ne deriva nella comunità cinese. In tale associazione avrebbero avuto il ruolo di organizzatori, coordinatori e direttori dell'altrui attività criminosa Z.N., L.G. (detto L.) e X.B. (detto X.)'* (Cass. Pen. Sez. V, Sent. n. 53449 del 28 novembre 2018).

Nel caso di specie la Corte di Cassazione, a causa di vizi di motivazione, ha annullato il provvedimento con il quale il Tribunale del Riesame di Firenze aveva confermato il decreto ex art. 321 c.p.p. del GIP di Firenze emesso in vista di eventuale confisca ai sensi del D.L. n. 306 del 1992, art. 12 sexies, ma la circostanza non rileva ai fini dell'attività investigativa svolta e agli esiti scaturiti dalla stessa.

## Sezione II

### I fenomeni di corruzione in Toscana

*“Mentre il rigore morale e l’onestà non sono contagiosi, l’assenza di etica e la corruzione lo sono, e possono moltiplicarsi esponenzialmente con straordinaria velocità”*

Andrea Camilleri

#### 2.1 La corruzione perseguita in Toscana e in Italia: analisi delle tendenze più recenti

In una prospettiva ampia, e di lungo periodo, di analisi delle manifestazioni dei fenomeni di corruzione in Italia, possiamo rilevare come in una sedimentazione di “cattive pratiche” alle forme di corruzione pulviscolare – ossia spicciola, occasionale, con poste in palio limitate e funzionari di basso profilo coinvolti – si sono associate tipi diversi di corruzione più strutturata (Vannucci 2017). Si tratta di un modello applicabile anche all’analisi del caso toscano, così come emerso nei tre rapporti precedenti. Si osservano infatti alcuni casi di corruzione sistemica, in cui prevalgono modelli di regolazione non pianificata delle attività dei partecipanti; ma vi sono anche vicende nelle quali si può parlare di “corruzione organizzata”, nelle quali cioè un riconoscibile centro di autorità va a ricoprire il ruolo di garante, assicurando così stabilità e prevedibilità ai loro rapporti.<sup>175</sup> Un loro tratto comune è il valore più elevato delle poste in palio e la natura non occasionale né isolata degli episodi, inquadrati piuttosto in un tessuto di interazioni seriali e diffuse. Non la mera risultante di una moltiplicazione *orizzontale* di attività e scambi occulti, quanto piuttosto il consolidarsi, occasionalmente cementato da strutture *verticali* di autorità, di una rete estesa e ramificata di relazioni informali e illegali, e dunque sotterranee, tra una pluralità di attori operanti in ambiti diversi: politica, amministrazione, imprenditoria, professioni, “sottomondo” criminale, finanza, e naturalmente specialisti nell’intermediazione (Picci e Vannucci 2018).

---

<sup>175</sup> La distinzione qui proposta tra corruzione sistemica e corruzione organizzata viene presentata – impiegando una diversa terminologia – anche in della Porta e Vannucci (2014).

In Toscana così come, più in generale, in Italia le nuove forme di corruzione organizzata mettono in evidenza uno spostamento del baricentro invisibile dell'autorità di organizzazione, gestione e governo degli scambi occulti dagli attori partitici e politici – secondo il “vecchio” modello svelato da “mani pulite” – da un lato verso dirigenti e funzionari pubblici, ma dall'altro in direzione di una vasta gamma di attori privati: imprenditori, mediatori, faccendieri, professionisti, gruppi criminali. Nel paragrafo successivo sarà presentato un approfondimento tematico, attraverso uno studio di caso approfondito che esemplifica questa tesi.

L'evoluzione sotterranea della corruzione in Italia si innesta dunque in una tendenza più generale di trasformazione delle relazioni tra politica, Stato e mercato, che ha visto deregolamentazione e privatizzazione di servizi pubblici – sottratti alla gestione della mano pubblica (*inefficiente* per definizione)– moltiplicare al contrario le occasioni di scambio occulto in nuovi contesti, nei quali la gestione privatistica o “liberalizzata” degli interessi pubblici è stata in concreto affidata a “cricche” o comitati d'affari. Questo processo si è realizzata anche mediante accorgimenti societari o formule gestionali e di affidamento privatistico delle opere e dei servizi pubblici (*general contractor, project financing, concessioni, etc.*) nelle quali attori privati (ovvero soggetti pubblici operanti secondo modelli organizzativi di società private) di fatto determinano la scelta dei soggetti che dovrebbero verificare il loro operato, disinnescando qualsiasi controllo pubblico. Oppure, in altri casi, lasciando libero campo all'operato di cartelli imprenditoriali, saldatisi attorno a specifici centri di spesa pubblica, nella definizione da condizioni di forza negoziale delle condizioni contrattuali di allocazione delle risorse pubbliche.

Si tratta di un passaggio coerente con l'applicazione di una posizione ideologica neo-liberale, che – a fronte di un apparato statale impoverito di competenze, screditato, oberato di procedure bizantine – delega di un ammontare crescente di funzioni e poteri nella gestione di risorse e attività di rilevanza pubblica ad attori privati (della Porta e Vannucci, 2021). Spetterà a questi ultimi, con modalità e accorgimenti differenziati, dettare condizioni agli enti pubblici, decretare in concreto tempi (e inevitabili contrattempi) di lavori e forniture, autocertificare i costi, e occasionalmente anche assumere le redini in qualità di invisibile centro di autorità, capace però di regolare la rete sotterranea di scambi occulti. In alcuni casi questo processo di “slittamento verso il privato” dei processi di amministrazione ed erogazione di beni e servizi pubblici e dell'attività contrattuale dello Stato assume una veste formale, tramite l'adozione di specifiche formule regolative, procedurali e gestionali; in altri invece assume una natura informale, di fatto lasciando alla cabina di regia occulta dei “comitati d'affari” o degli accordi collusivi tra impresari il controllo dei criteri di assegnazione di risorse pubbliche.

Inoltre, mano a mano che inevitabilmente si modifica, occasionalmente ampliandosi, a volte restringendosi, la platea dei partecipanti alle pratiche di corruzione, sia in termini quantitativi che di

ruoli istituzionali e sociali dei “colletti bianchi” coinvolti, tanto più vasta e interconnessa può farsi la rete di transazioni che ne caratterizza scambi e interazioni, governate da modelli ricorrenti di condotta e regole di comportamento (identificazione, rispetto dei patti, omertà, ripartizione prefissata di tangenti, etc.). Le pratiche di corruzione finiscono così per legarsi, quale fattore facilitante o componente accessoria, a una gamma di altre attività illecite, illegali e criminali, a loro volta tra loro variamente interconnesse – di natura fiscale, finanziaria, ambientale, lavorativa, etc.. Cerchie più o meno allargate di corrotti, corruttori, complici e conniventi (politici, funzionari, imprenditori, professionisti, intermediari, etc.) si saldano attorno a specifici centri di decisione e di erogazione di risorse pubbliche, dotandosi di svariate forme di coordinamento e organizzazione. Non è più un collante ideologico, ma la prospettiva di restare in affari a lungo o il potere deterrente di una pluralità di garanti e regolatori – tra cui le organizzazioni criminali – a rafforzare gli interessi convergenti a tenere fede ai patti, rispettando le regole della corruzione eletta a sistema, anche quando prevedono forme di retribuzione indiretta, differita, mediata. La tangente come “denaro o altra utilità” e gli “atti d’ufficio” descritti dal codice penale si fanno impalpabili, diluiti in un intreccio di relazioni opache, compensazioni incrociate, scambi “in natura”. Gli episodi in cui prevale il “do ut des” tra atti d’ufficio e bustarella, rappresentato dal codice penale, sono riconoscibili soprattutto in manifestazioni di corruzione pulviscolare, che tipicamente coinvolgono soggetti di piccolo cabotaggio nella struttura politico-amministrativa.

Nelle forme più sofisticate e rilevanti i partecipanti assicurano piuttosto il conferimento comune di una loro generica “disponibilità” a fornire risorse di varia natura (a seconda del ruolo ricoperto), ma comunque utili a imbastire e gestire sottobanco “affari” i cui proventi alla fine saranno ripartiti tra gli appartenenti a questa oligarchia criminale, grazie a una circolarità di favori cementati dall’aspettativa che le regole e i patti illeciti saranno rispettate. La casistica di risorse di scambio impiegate, come si è visto, si è fatta di conseguenza più variegata rispetto alle cronache del passato, così come ampia è la gamma di “camere di compensazione” e potenziali regolatori di crediti e debiti maturati in questi circuiti criminali allargati– dalle logge massoniche, ai faccendieri, fino ai molteplici garanti del rispetto delle obbligazioni assunte negli scambi occulti.

## **2.2 Codifica eventi di corruzione (CECO). Analisi a livello nazionale e regionale**

Nel precedente rapporto sui fenomeni di corruzione e criminalità organizzata (2019) si è offerta una comparazione sistematica e diacronica degli eventi di corruzione riportati a mezzo stampa negli anni 2016-2019. In assenza di ricerche sistematiche capaci di fornire indicatori affidabili sulla natura della “corruzione emersa”, il progetto di ‘Codifica eventi di corruzione’ (CECO) va a riempire una

lacuna significativo nella conoscenza della dimensione emersa di un fenomeno che per sua natura tende a ritrarsi nell'ombra, nonché delle sue dinamiche. Le sole ricerche dal simile respiro – e alle quali il nostro progetto si ispira – sono state condotte tra il 1988 e il 1992 da Franco Cazzola (Cazzola 1988; 1992) limitandosi però ai soli casi riportati sul quotidiano La Repubblica. Il progetto CECO espande il raggio di investigazione acquisendo informazioni sui fenomeni corruttivi dalla banca dati MIDA (notizie ANSA), che è la base dati da cui attingono le testate giornalistiche locali e nazionali. Con questo rapporto, lo studio dei (potenziali) eventi di corruzione viene esteso all'anno 2019, consentendo così elementi di approfondire spunti di analisi dell'evoluzione del fenomeno nel corso del quadriennio 2016-2019 tanto a livello nazionale che regionale toscano, tema che sarà oggetto di approfondimento tematico.

La nostra prospettiva si limita alla 'porzione visibile' dei fenomeni di cui la stampa si è occupata inquadrandoli – tramite il ricorrere di parole chiave – come eventi “collegati” in qualche modo tramite il ricorrere di parole chiave ai fenomeni di corruzione, ovverosia quegli eventi che abbiano ottenuto una copertura mediatica dalle fonti analizzate. Come tutte le indagini di questo genere anche questo progetto ha limiti insuperabili per quanto attiene alla generalizzabilità dei risultati, già evidenziati nei precedenti rapporti. Non è possibile definire se e in quale misura – ma di certo è solo parziale e approssimativa – i dati che emergono grazie al CECO riflettano l'andamento sotterraneo dei fenomeni corruzione in Italia e in Toscana. Le informazioni quantitative su quanto della corruzione è trattato sui quotidiani – e più in generale nell'universo dei media tradizionali – non è in grado di cogliere la realtà della parte sommersa di questo “iceberg” corruzione, né di stimarne le dimensioni. Quanto riesce a sfuggire all'azione giudiziaria o, indirettamente, all'attenzione dei media, non è tracciabile attraverso questa analisi. Ma è innegabile la rilevanza a fini conoscitivi della proiezione nelle sfera pubblica, attraverso il filtro dei media, di notizie e informazioni sui fatti di corruzione, che influenza il discorso politico, plasma le percezioni dell'opinione pubblica, orienta la formazione dell'agenda istituzionale.

La capillarità e l'eshaustività dei dati raccolti ci consegnano l'immagine di un fenomeno tutt'altro che marginale o declinante. Ne emerge piuttosto la rappresentazione di un fenomeno che ha radici profonde sia nel dibattito pubblico che – a giudicare da certe sue caratteristiche di matrice “sistemica” – nella prassi politico-amministrativa.

Con le precisazioni metodologiche sopra esposte, si preferisce tuttavia far qui riferimento alla *rilevanza o visibilità mediatica* dei fenomeni corruttivi, piuttosto che alla corruzione in quanto tale, nell'osservare l'andamento altalenante del fenomeno tra 2016 e 2019 (Tabella 2.2.1). La quantità di lanci raccolti per l'anno 2019 (693) corrisponde infatti a un calo rispetto al 2018 (919) – lanci la cui codifica riporta un numero di eventi in diminuzione (338 contro 514), ma grosso modo in linea con il numero di eventi di potenziale corruzione dell'anno 2017 (331). Anche per chiarire le differenze tra

lanci ed eventi codificati, ci sembra dunque opportuno riproporre quali siano le fondamentali metodologiche del progetto CECO.

Tabella 2.2.1: Totale lanci ed eventi codificati, anni 2017-2019

	2016	2017	2018	2019	Totale
<i>Lanci</i>	771	553	919	693	2936
<i>Eventi</i>	492	331	514	338	1675

### ***Cos'è CECO e come funziona***

Il progetto CECO ha a oggetto l'analisi di tutti i lanci di notizie aventi per oggetto eventi di corruzione. L'obiettivo è quello di fornire una ricognizione sistematica dei fenomeni corruttivi occorsi in Italia e in modo più specifico in Toscana, elaborando le informazioni ricavabili da quanto riportato a mezzo stampa. Questa codifica rappresenta uno strumento complementare rispetto a informazioni estrapolabile da sentenze e altri atti giudiziari, ma chiaramente di più libera, estesa e immediata fruizione rispetto a esse, consentendo di avere una visione d'insieme di tutte le vicende di corruzione emerse a mezzo stampa nel corso dell'arco temporale coperto dall'analisi.

La fonte impiegata per la raccolta dei dati è la banca dati MIDA, contenente i lanci di notizie dell'ANSA, la più importante e utilizzata agenzia di stampa, che rappresenta la principale fonte cui attingono i quotidiani e le televisioni in Italia. La loro selezione si avvale dell'uso di parole chiave calibrate nel corso delle fasi pilota della ricerca. Le unità di analisi, considerate qui in termini di caso di ricerca, sono tutti *gli eventi di (potenziale) corruzione che abbiano ottenuto copertura mediatica* dalle fonti analizzate nell'anno solare. Per ciascuno di essi, in base alle informazioni disponibili nei lanci di notizie relativi a quell'evento codificati, si è proceduto a inserire dati relativi a 31 variabili. Naturalmente, a seconda della rilevanza e dell'interesse pubblico delle vicende di corruzione, i lanci di notizie ad esse relativi contengono un livello di dettaglio che consente di riempire con le informazioni corrispondenti una gamma più o meno estesa di variabili, che comprendono – tra l'altro – la sua collocazione geografica, numero e tipo di attori nonché risorse coinvolte, danno sociale, modalità di emersione, ecc.

Viene definito evento di (potenziale) corruzione ogni evento caratterizzato dalla risposta (istituzionale, politica, sociale) al coinvolgimento di uno o più attori in vicende per le quali sia possibile rilevare una forma di “abuso di potere delegato per fini privati”, identificabili ai fini della ricerca per la presenza nel testo di almeno una di quattro parole chiave (corruzione, concussione, finanziamento illecito, turbativa d'asta). Ne sono indicatori tutti i segnali di *reazione* a livello istituzionale (inchieste giudiziarie, ma anche procedimenti disciplinari, per responsabilità contabile,

controlli amministrativi, commissariamento, ecc.); politico (richieste di dimissioni o revoca del mandato di fiducia, commissioni d'inchiesta, ecc.) e sociale (mobilitazioni, proteste, raccolta di firme, ecc.).

Uno stesso articolo (lancio) può occasionalmente riportare più notizie su diversi eventi di corruzione, tra loro collegati, oppure, più frequentemente, diversi lanci possono parlare del medesimo evento. Nella codifica viene utilizzato come criterio di identificazione dell'evento di corruzione quello della *continuità, sia spaziale che temporale, della risposta istituzionale, politica e/o sociale all'emergere del caso all'attenzione del pubblico (rilevabile per il tramite della stampa)*. Ad esempio, in caso di più lanci che riguardassero una medesima inchiesta giudiziaria, si è proceduto all'accorpamento delle informazioni entro la codifica di un singolo evento, arricchendolo di ulteriori dettagli qualora gli articoli successivi presentassero sviluppi che integrano e ampliano la gamma di informazioni ricavabili sulla vicenda. Nel caso – infrequente, ma possibile – di un singolo lancio che facesse riferimento a molteplici inchieste o procedimenti giudiziari (ossia eventi), l'articolo è stato spaccettato nei più eventi che vi vengono rappresentati.

In caso di reazioni divergenti (istituzionali piuttosto che politiche o sociali), la priorità è stata data alle *risposte istituzionali* e, tra queste ultime, in primo luogo alle inchieste giudiziarie. Specie le vicende di corruzione più complesse, nella cui descrizione i protagonisti sono all'opera nel corso del tempo su abusi di potere di diverso tipo, queste sono comunque codificate come un solo evento di corruzione qualora si osservi una reazione istituzionale e/o politica e/o sociale qualificabile come unitaria. Per quanto attivata da soggetti diversi, questa classificazione è giustificata dal collegamento di tali attività e quindi come espressione di *una* (possibile o accertata) violazione (o di una serie o insieme di violazioni caratterizzate da continuità spaziale e temporale degli stessi soggetti coinvolti) degli standard previsti (tipicamente le fattispecie del codice penale, nel caso di inchiesta giudiziaria). Ad esempio, una pluralità di pagamenti di tangenti (o altre contropartite) a più soggetti pubblici che suscitano scandalo e danno luogo a un'inchiesta giudiziaria accompagnata o meno da altri procedimenti sanzionatori (di natura contabile e disciplinare) sono considerati come componenti diverse di un medesimo evento di corruzione. Un evento di corruzione, così definito, di regola produce diverse risposte istituzionali: sono possibili ad esempio (in una fase iniziale) inchieste di più Procure, della Corte dei Conti, dell'ANAC, ecc., alle quali possono o meno accompagnarsi reazioni politiche e sociali (richieste di dimissioni, sfiducia, manifestazioni di protesta, ecc.), ma vanno comunque codificate come singolo evento. La codifica fa dunque riferimento a ciascun evento, così definito, non a ciascun articolo/lancio.

Nell'esempio precedente, l'evento codificato non è ogni specifico atto di corruzione, ma l'insieme di pratiche che hanno dato luogo alla risposta istituzionale: non saranno dunque codificati come eventi distinti i singoli pagamenti di tangenti. Se invece in un lancio si è data notizia di uno o più agenti pubblici soggetti a inchieste giudiziarie (o altre risposte istituzionali) diverse, ognuna delle quali

si focalizza su tipi distinti di abusi con “partner” privati – differenziati tra loro in relazione ai criteri di contiguità spaziale e temporale riconosciute nelle relative inchieste – le informazioni corrispondenti sono state codificate come eventi di corruzione distinti. Sarà il caso, ad esempio, di un lancio di stampa quale si tratti di molteplici inchieste giudiziarie che hanno investito un particolare ente pubblico, ad esempio.

In ogni evento di corruzione si possono rilevare pratiche diverse (anche un ammontare potenzialmente elevato) che configurano “abusi di potere pubblico per fini privati”. Per quanto oggetto di una singola codifica, le variabili di analisi (ad esempio, quella relative alla durata e alla frequenza delle relazioni, o quella relativa all’ampiezza dell’insieme di attori coinvolti, o quella relativa al tipo di risposte istituzionali, politiche o sociali osservabili) consentono di distinguere la densità delle relazioni e dunque la natura – più o meno isolata, ovvero “sistemica” – delle pratiche relative all’evento. La codifica degli eventi si attiene alle istruzioni presenti nel codebook (allegato in Appendice) redatto *ad hoc* per il progetto di ricerca in questione.

### ***L’analisi empirica: dati nazionali e regionali a confronto***

Riportiamo nelle pagine seguenti i dati longitudinali per gli anni 2016-2019, confrontando l’evoluzione delle istanze di (presunta) corruzione in Italia e Toscana. Le tabelle includono un’ampia batteria di variabili, che coprono diverse modalità di reazione istituzionale, politica e/o sociale rilevata; i tipi di reato (in caso di procedimento giudiziario, reato o reati imputati); il settore dell’episodio di corruzione; il tipo di attori pubblici e privati coinvolti, così come il ruolo da essi svolto; il tipo di risorse utilizzate da questi attori e gli altri costi derivanti dalla vicenda; e infine i meccanismi che hanno contribuito a far emergere la vicenda di corruzione. Per agevolare la lettura, i trend riportati nelle tabelle si basano sull’evoluzione percentuale del fenomeno nel corso dell’ultimo biennio analizzato (2017-2019). Una ulteriore premessa metodologica appare necessaria: mentre l’ammontare di eventi analizzati con riferimento al contesto nazionale è sufficientemente numeroso da permettere l’utilizzo delle percentuali con finalità descrittive, è preferibile far riferimento al caso toscano in termini numerici assoluti: la somma dei casi nel contesto regionale è infatti così esigua da rendere le differenze percentuali tra un anno e l’altro poco attendibili: poche unità – legate a una o a un numero ridotto di inchieste giudiziarie – producono oscillazioni percentualmente molto alte ma poco significative sotto un profilo statistico – nda un anno all’altro.

La prima osservazione è legata alla concentrazione geografica delle notizie aventi a oggetto fenomeni di corruzione. Come negli anni precedenti Lazio, Lombardia e Sicilia la fanno da padrona anche nell’anno 2019, riportando complessivamente circa il 45% dei casi analizzati (Tabella 2.2.2). Dopo il picco del 2018, notiamo anche un decremento di notizie legate a fenomeni corruzione in

Toscana, che presenta nel 2019 un totale di 20 eventi codificati – ammontanti al 6% del novero di casi analizzati su scala nazionale, percentuale in calo rispetto al 7% del 2018. L’attenzione mediatica appare comunque significativa, in linea con la media degli anni precedenti. Come vedremo di seguito, infatti, tra le risposte istituzionali a eventi di (potenziale) corruzione in Toscana rientrano anche istanze di proscioglimento.

Tabella 2.2.2: Distribuzione eventi per regione e anno

Regione	2016		2017		2018		2019	
	Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%
Piemonte	21	4.34	11	3.34	24	4.77	16	4.73
Valle d'Aosta	3	0.62	4	1.22	11	2.19	10	2.96
Lombardia	70	14.46	47	14.29	72	14.31	51	15.09
Trentino-Alto Adige	3	0.62	3	0.91	7	1.39	1	0.30
Veneto	9	1.86	9	2.74	14	2.78	8	2.37
Friuli-Venezia Giulia	8	1.65	2	0.61	–	–	3	0.89
Liguria	25	5.17	10	3.04	22	4.37	4	1.18
Emilia-Romagna	27	5.58	14	4.26	18	3.58	11	3.25
<b>Toscana</b>	<b>23</b>	<b>4.75</b>	<b>17</b>	<b>5.17</b>	<b>36</b>	<b>7.16</b>	<b>20</b>	<b>5.92</b>
Umbria	4	0.83	3	0.91	3	0.60	2	0.59
Marche	11	2.27	2	0.61	8	1.59	14	4.14
Lazio	74	15.29	63	19.15	76	15.11	37	10.95
Abruzzo	27	5.58	13	3.95	19	3.78	10	2.96
Molise	3	0.62	1	0.30	3	0.60	2	0.59
Campania	51	10.54	37	11.25	29	5.77	40	11.83
Puglia	34	7.02	28	8.51	31	6.16	32	9.47
Basilicata	10	2.07	3	0.91	8	1.59	5	1.48
Calabria	15	3.10	14	4.26	27	5.37	13	3.85
Sicilia	49	10.12	40	12.16	81	16.10	52	15.38
Sardegna	17	3.51	8	2.43	14	2.78	7	2.07
<b>Totale</b>	<b>484</b>	<b>100</b>	<b>329</b>	<b>100</b>	<b>503</b>	<b>100</b>	<b>338</b>	<b>100</b>

Dopo un picco di ordinanze di custodia cautelare riportati a livello nazionale nell'anno 2017 (36%), i dati estrapolati dalla codifica indicano un ridimensionamento di eventi aventi a oggetto questa fase d'inchiesta (17%). Custodie cautelari e avvisi di garanzia restano tra le modalità prevalenti nel complesso delle risposte istituzionali individuate nell'arco del triennio (Tabella 2.2.3). Gli avvisi di garanzia aumentano, raggiungendo il 31,6%; si riducono sensibilmente tanto le sentenze che i proscioglimenti. Questa panoramica a livello nazionale indica che il discorso sulla corruzione si associa più frequentemente alla fase "genetica" di procedimenti giudiziari della corruzione, piuttosto che ai successivi passaggi.

Anche a livello toscano aumentano sensibilmente le notizie di avvisi di garanzia (34% rispetto al 22% del 2018), costanti le ordinanze di custodia cautelare (16% nel 2019), sebbene vadano a diversificarsi le reazioni istituzionali e politiche. Analogamente, si osserva rispetto all'anno precedente una riduzione delle notizie relative alle fasi successive dei procedimenti giudiziari (Figura 2.2.2).

Tabella 2.2.3: Tipo di reazione istituzionale/politica/sociale, anni 2017-2019

TIPOEVEN	Italia						Trend	Toscana						Trend
	2017		2018		2019			2017		2018		2019		
	Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%		Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%	
Avviso di garanzia	73	22.05	113	21.98	196	31.6		6	35.29	8	22.22	11	34.4	
Ordinanza custodia cautelare	120	36.25	122	23.74	110	17.7		5	29.41	6	16.67	5	15.6	
Arresto in flagranza	6	1.81	9	1.75	15	2.4		1	5.88	2	5.56	3	9.4	
Rinvio a giudizio	36	10.88	60	11.67	51	8.2		1	5.88	5	13.89	3	9.4	
Fasi processuali	31	9.37	87	16.93	122	19.6		1	5.88	5	13.89	3	9.4	
Sentenza I grado	41	12.39	79	15.37	42	6.8		2	11.76	4	11.11	3	9.4	
Sentenza II grado	11	3.32	18	3.50	8	1.3						1	3.1	
Sentenza Cassazione	8	2.42	16	3.11	11	1.8								
Proscioglimento	29	8.76	72	14.01	46	7.4		1	5.88	6	16.67	2	6.3	
Sentenza Corte dei Conti	4	1.21	6	1.17	1	0.2		1	5.88	1	2.78			
Provvedimento disciplinare	4	1.21	15	2.92	10	1.6				1	2.78	1	3.1	
Provvedimento authority	7	2.11	4	0.78	3	0.5		1	5.88					
Reazioni politiche	3	0.91	12	2.33	4	0.6				2	5.56			
Reazioni pubbliche	2	0.60	3	0.58										
Altro	9	2.72	23	4.47	2	0.3				3	8.33			

Per quanto concerne il tipo di reati identificati, si osserva nella codifica del 2019, a livello nazionale, una vera impennata dei reati di corruzione per esercizio della funzione, che arriva al 29% per cento nel 2019, rispetto al 7% dell'anno precedente. Si riduce significativamente invece la percentuale di casi non riconducibili alle fattispecie penali, ma comunque inquadrato dai media entro in un discorso pubblico sulla corruzione. Si abbassano sensibilmente anche le percentuali relative ai reati di concussione e di corruzione in termini generici, nonché i reati di peculato e turbativa d'asta (Tabella 2.2.4.). Le grandi oscillazioni nelle percentuali rilevabili da un anno all'altro, a fronte di un

fenomeno sottostante presumibilmente stabile, confermano la scarsa attendibilità di questo indicatore quale misura della realtà effettiva della corruzione.

Nel caso toscano le oscillazioni sono ancora più marcate: i 9 casi di corruzione per esercizio della funzione del 2019 corrispondono al 21% dei casi – non ve ne erano stati nei tre anni precedenti.

Tabella 2.2.4: Tipo di reato, anni 2017-2019

TIPOREATI	Italia							Toscana						
	2017		2018		2019		Trend	2017		2018		2019		Trend
	Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%		Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%	
<i>Concussione</i>	35	10.57	76	15.08	16	2.3		1	5.88	3	8.33	2	4.7	
<i>Indebita induzione</i>	13	3.93	27	5.36	9	1.3				1	2.78	1	2.3	
<i>Corruzione (n.d.)</i>	200	60.42	199	39.48	48	6.9		10	58.82	16	44.44	4	9.3	
<i>Corruzione funzione</i>	21	6.34	37	7.34	199	28.7						9	20.9	
<i>Corruzione atto contrario doveri ufficio</i>	29	8.76	31	6.15	45	6.5		1	5.88	1	2.78	2	4.7	
<i>Corruzione atti giudiziari</i>	9	2.72	20	3.97	26	3.7		1	5.88	1	2.78	1	2.3	
<i>Corruzione incaricato di pubblico servizio</i>			1	0.20	1	0.1								
<i>Istigazione alla corruzione</i>	9	2.72	13	2.58	21	3.0		1	5.88	1	2.78	3	7.0	
<i>Corruzione internazionale</i>	1	0.30	4	0.79	4	0.6								
<i>Corruzione privata</i>	7	2.11	6	1.19	7	1.0								
<i>Traffico influenze illecite</i>	7	2.11	9	1.79	5	0.7				2	5.56	2	4.7	
<i>Peculato. malversazione</i>	27	8.16	142	28.17	34	4.9		2	11.76	13	36.11	3	7.0	
<i>Turbativa d'asta</i>	66	19.94	89	17.66	47	6.8		6	35.29	3	8.33	4	9.3	
<i>Voto di scambio</i>	8	2.42	21	4.17	25	3.6								
<i>Associazione mafiosa</i>	20	6.04	30	5.95	25	3.6				1	2.78			
<i>Associazione a delinquere</i>	49	14.80	40	7.94	43	6.2		2	11.76	1	2.78	1	2.3	
<i>Altro</i>	165	49.85	254	50.40	139	20.0		9	52.94	19	52.78	11	25.6	

Rispetto al biennio precedente, i settori maggiormente interessati dai reati contro la pubblica amministrazione (vedi tabella 2.2.5.) sono stati anche nel 2019, come negli anni precedenti, gli appalti – complessivamente circa il 43% dei casi, in crescita all'anno precedente. Costante rispetto al biennio precedente in termini percentuali – 5,4% di casi – nel governo del territorio. In linea con gli anni precedenti anche gli eventi di corruzione che riguardano nomine e incarichi (6,9%) e controlli e verifiche (8,4%). Si riduce sensibilmente l'emergere di casi di corruzione nella gestione delle entrate fiscali.

Nel territorio toscano l'ammontare limitato di casi di corruzione non permette confronti significativi in termini percentuali. Si rileva comunque un incremento dei casi di corruzione nel settore delle nomine, 5 nel 2019 rispetto al solo caso del 2018, costanti i casi di corruzione nelle verifiche da 4 a 5 tra il 2018 e il 2019, in tutto 5 i casi di corruzione – in calo dai 9 dell'anno precedente – nel settore degli appalti.

Tabella 2.2.5: Settore episodio di corruzione, anni 2017-2019

SETEPIS	Italia							Toscana						
	2017		2018		2019		Trend	2017		2018		2019		Trend
	Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%		Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%	
<i>Appalti opere pubbliche</i>	80	24.17	72	14.40	68	14.2		3	17.65	6	16.67	1	4.3	
<i>Appalti forniture</i>	23	6.95	33	6.60	53	11.1		1	5.88	3	8.33	1	4.3	
<i>Appalti servizi</i>	65	19.64	70	14	84	17.5		6	35.29	1	2.78	3	13.0	
<i>Governo territorio</i>	17	5.14	28	5.60	26	5.4								
<i>Assistenza sociale</i>	6	1.81	9	1.80	7	1.5				1	2.78			
<i>Nomine. incarichi</i>	11	3.32	34	6.80	33	6.9				1	2.78	5	21.7	
<i>Controlli. verifiche</i>	34	10.27	47	9.40	40	8.4		1	5.88	5	13.89	4	17.4	
<i>Finanziamento imprese</i>	14	4.23	14	2.80	12	2.5								
<i>Ambiente. territorio</i>	5	1.51	6	1.20	2	0.4								
<i>Istruzione. università</i>	5	1.51	11	2.20	4	0.8		1	5.88	3	8.33			
<i>Istituzionale</i>	4	1.21	2	0.40	3	0.6								
<i>Elettorale</i>	13	3.93	32	6.41	24	5.0								
<i>Giustizia</i>	25	7.55	55	11	37	7.7		2	11.76	3	8.33	2	8.7	
<i>Gestione entrate</i>	16	4.83	87	17.40	13	2.7		1	5.88	11	30.56	1	4.3	
<i>Sanità</i>	16	4.83	39	7.80	23	4.8				3	8.33	1	4.3	
<i>Altro</i>	36	10.88	55	11	50	10.4				2	5.56	5	21.7	

Per quanto concerne il tipo di attori pubblici coinvolti nella (presunta) corruzione, nel 2019 si osserva una sostanziale stabilità rispetto agli anni precedenti. Tra gli attori pubblici codificati sono presenti in un quinto dei casi funzionari pubblici (20,4%), ma anche dipendenti pubblici (13,5%) e manager e dirigenti pubblici sono presenti in modo significativo (13,3%). Intorno al 5% dei casi coinvolgono medici e docenti universitari. La componente di attori politici, in linea con il dato degli anni precedenti, appare meno significativa: i sindaci sono presenti in eventi di corruzione per il 10,4% delle volte, seguiti col 3,8 % dagli assessori comunali, e con percentuali via via inferiori da altri attori politici.

Nel caso toscano spicca la completa assenza di attori politici coinvolti in eventi di potenziale corruzione nel corso del 2019, a fronte comunque di una presenza relativamente esigua negli anni precedenti – solo 5 casi nel 2018. A dominare la scena sono invece i funzionari e dipendenti pubblici, figure che emergono complessivamente in 15 casi. Tra le altre figure istituzionali, vi sono ben 3 casi nei quali sono presenti magistrati, 2 docenti universitari.

Come prevedibile, il ruolo degli attori pubblici coinvolti è prevalentemente quello di ricettori di risorse provenienti da attori privati, nel 70% dei casi codificati nel corso del 2019 – in crescita rispetto all'anno precedente (figura 2.2.7). In altri casi svolgono una funzione di copertura omertosa e connivente (16%, come nell'anno precedente), o più occasionalmente di garanti (4,2%). Il caso toscano non si discosta da quello nazionale, con la parziale eccezione dei 3 casi in cui gli attori pubblici si fanno garanti della carriera o della regolarità degli scambi occulti, in crescita rispetto agli anni precedenti.

Tabella 2.2.6: Tipo di attore pubblico coinvolto, anni 2017-2019

TIPATPUB	Italia							Toscana						
	2017		2018		2019		Trend	2017		2018		2019		Trend
	Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%		Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%	
Politico (n.d.)	11	3.32	24	4.76	23	3.7								
Parlamentare	13	3.93	18	3.57	20	3.2								
Consigliere regionale	17	5.14	30	5.95	23	3.7			1	2.78				
Consigliere comunale	15	4.53	31	6.15	26	4.2								
Ministro, sottosegretario	8	2.42	9	1.79	12	1.9								
Assessore regionale	15	4.53	24	4.76	19	3.1		1	5.88	1	2.78			
Assessore comunale	19	5.74	27	5.36	24	3.9		1	5.88	1	2.78			
Presidente regione	6	1.81	20	3.97	18	2.9								
Sindaco	47	14.20	67	13.29	64	10.4		2	11.76	2	5.56			
Europarlamentare	1	0.30			1	0.2								
Attore pubblico (n.d.)	27	8.16	18	3.57	7	1.1				1	2.78			
Manager/dirigente pubblico	84	25.38	98	19.44	82	13.3		7	41.18	10	27.78	3	12.5	
Soggetto nominato in enti pubblici	13	3.93	20	3.97	1	0.2				1	2.78			
Soggetto nominato in società pubbliche	9	2.72	9	1.79						2	5.56			
Soggetto di altra nomina politica	12	3.63	19	3.77										
Dipendente pubblico	69	20.85	125	24.80	83	13.5				4	11.11	7	29.2	
Funzionario pubblico	87	26.28	113	22.42	125	20.3		3	17.65	14	38.89	8	33.3	
Medico SSN	12	3.63	34	6.75	30	4.9				3	8.33	1	4.2	
Infermiere SSN	2	0.60	4	0.79	5	0.8				1	2.78			
Docente universitario	6	1.81	13	2.58	8	1.3		1	5.88	2	5.56	2	8.3	
Magistrato	17	5.14	33	6.55	36	5.8		2	11.76	1	2.78	3	12.5	
Cancelliere	7	2.11	5	0.99	1	0.2				1	2.78			
Funzionario/dirigente partito	4	1.21	4	0.79	2	0.3								
Sindacalista	2	0.60	3	0.60	7	1.1								

Tabella 2.2.7: Ruolo attore pubblico coinvolto, anni 2017-2019

RUOLATPUB	Italia							Toscana						
	2017		2018		2019		Trend	2017		2018		2019		Trend
	Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%		Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%	
Destinatario risorse	221	66.77	288	58.54	313	69.7		7	41.18	17	47.22	15	60.0	
Fornitore informazioni	18	5.44	14	2.85	10	2.2		1	5.88	1	2.78			
Fornitore servizi occultamento	12	3.63	14	2.85	2	0.4								
Connivente destinatari risorse	51	15.41	75	15.24	72	16.0		1	5.88	1	2.78	3	12.0	
Garante regolarità scambi occulti	12	3.63	9	1.83	19	4.2						2	8.0	
Garante carriera destinatari risorse	13	3.93	33	6.71	10	2.2						1	4.0	
Intermediario	11	3.32	16	3.25	1	0.2								
Altro	24	7.25	87	17.68	22	4.9				7	19.44	4	16.0	

Anche guardando alla platea degli attori privati coinvolti in vicende di (potenziale) corruzione non emergono mutamenti sostanziali rispetto agli anni precedenti (tabella 2.2.8). Nel 2019 la metà degli

attori coinvolti nei casi codificati sono imprenditori (per la precisione il 56%, in crescita dal 50% del 2018), seguono i comuni cittadini (19%). Significativa ma in calo la presenza di libero professionisti (7,5%), mentre è interessante la costante crescita sia in termini assoluti che in percentuale degli immigrati (5,8%). Ancora, crescono in termini assoluti e percentuali anche gli attori mafiosi, che rappresentano nel 2019 l'8% degli attori privati presenti negli scambi corrotti.

Nel 2019 invece nel caso toscano comuni cittadini e imprenditori si equilibrano nella loro presenza, entrambe le figure presenti in 10 casi. Spiccano anche i 3 casi con liberi professionisti e con immigrati, mentre non emergono – a differenza del 2018 – evidenze di presenze mafiose nei reticoli corruttivi.

Tabella 2.2.8: Tipo di attore privato coinvolto, anni 2017-2019

TIPATPRIV	Italia							Toscana						
	2017		2018		2019		Trend	2017		2018		2019		Trend
	Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%		Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%	
<i>Dirigente/rappresentate cooperativa</i>	13	3.93	16	3.25	2	0.5								
<i>Commerciante</i>	4	1.21	9	1.83	3	0.7								
<i>Libero professionista</i>	53	16.01	60	12.17	31	7.5		5	29.41	5	13.89	3	11.5	
<i>Cittadino comune</i>	36	10.88	83	16.84	78	19.0				5	13.89	10	38.5	
<i>Immigrato</i>	6	1.81	15	3.04	24	5.8				3	8.33	3	11.5	
<i>Dirigente bancario</i>	1	0.30	2	0.41	3	0.7								
<i>Impiegato bancario</i>					2	0.5								
<i>Rappresentante associazione</i>	6	1.81	9	1.83	2	0.5				1	2.78			
<i>Rappresentate clero</i>	2	0.60	2	0.41	1	0.2								
<i>Rappresentanti fondazioni politiche</i>														
<i>Rappresentanti fondazioni private</i>	6	1.81	2	0.40										
<i>Rappresentante loggia massonica</i>					1	0.2								
<i>Attore dedito a traffici illeciti</i>	5	1.51	5	1										
<i>Attore organizzazioni stampo mafioso</i>	25	7.55	32	6.43	33	8.0				3	8.33			
<i>Imprenditore</i>	211	63.75	246	49.40	231	56.2		11	64.71	16	44.44	10	38.5	

In forme speculari a quanto visto con riferimento agli attori pubblici, così il ruolo degli attori privati è prevedibilmente quello di offrire risorse, perlopiù di natura monetaria (tabella 2.2.9). Nel 2019 in due terzi dei casi (76,4%, in crescita dal 48% del 2018), lo scambio si realizza con i soggetti privati nella veste di controparti di uno scambio occulto, mentre si riducono – dall'8% dell'anno precedente a un 1% – i casi in cui essi appaiono vittime di pressione estorsiva. Rilevante anche la funzione di copertura connivente, in crescita dal 13% dei casi nel 2018 al 17% del 2019. Non differente il caso toscano, dove

in 14 casi – in linea con l’anno precedente – i privati offrono risorse, solo in tre casi si limitano ad assicurare connivenza.

Tabella 2.2.9: Ruolo attore privato coinvolto, anni 2017-2019

RUOLATPRIV	Italia							Toscana						
	2017		2018		2019		Trend	2017		2018		2019		Trend
	Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%		Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%	
<i>Offerente risorse</i>	221	66.77	240	48.19	308	76.4		6	35.29	15	41.67	14	66.7	
<i>Fornitore informazioni</i>			3	0.60	3	0.7								
<i>Fornitore servizi occultamento</i>	3	0.91	6	1.20	2	0.5								
<i>Connivente</i>	46	13.90	64	12.85	69	17.1		2	11.76	2	5.56	3	14.3	
<i>Partecipante ad accordo collusivo</i>	8	2.42	5	1	3	0.7		1	5.88					
<i>Garante regolarità scambi occulti</i>	4	1.21	5	1										
<i>Intermediario</i>	7	2.11	8	1.61	4	1.0		1	5.88	1	2.78			
<i>Vittima (concessione)</i>	24	7.25	60	12.05	8	2.0		1	5.88	2	5.56	4	19.0	
<i>Altro</i>	20	6.04	31	6.22	6	1.5				3	8.33			

Se guardiamo alle risorse pubbliche impiegate (tabella 2.2.10), nel 2019 sono in crescita l’omissione di decisioni (dall’11 % dei casi al 19%), ma rimangono prevalenti quali “merci di scambio” utilizzate nello scambio corrotto le decisioni discrezionali (42%) e le decisioni programmatiche (24%). Si riducono di un terzo e della metà rispetto all’anno precedente i casi in cui prevale invece l’utilizzo di protezioni politiche (5,8%) e di informazioni riservate (4,4%).

In Toscana il quadro è abbastanza simile, anche qui in 17 casi, quasi la metà, oggetto di scambio sono decisioni discrezionali, in 6 decisioni di programmazione, mentre in ben 10 casi – circa un quarto del totale – è rilevante l’omissione di decisioni, tipica delle attività di controllo, in 4 casi rileva invece la protezione politica.

Tabella 2.2.10: Risorse pubbliche impiegate, anni 2017-2019

RISPUB	Italia							Toscana						
	2017		2018		2019		Trend	2017		2018		2019		Trend
	Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%		Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%	
<i>Decisioni programmazione</i>	85	25.68	106	23.04	163	24.1		2	11.76	1	2.78	6	14.3	
<i>Decisioni discrezionali</i>	189	57.10	259	56.30	286	42.2		10	58.82	19	52.78	17	40.5	
<i>Omissione decisioni</i>	51	15.41	49	10.68	135	19.9				5	13.89	10	23.8	
<i>Informazioni riservate</i>	32	9.67	43	9.37	30	4.4		2	11.76	4	11.11	3	7.1	
<i>Informazioni ricattatorie</i>	5	1.51	16	3.49	5	0.7				1	2.78			
<i>Protezione politica</i>	45	13.60	65	14.16	39	5.8				1	2.78	4	9.5	
<i>Accesso a contatti</i>	17	5.14	15	3.27	1	0.1								
<i>Altro</i>	26	7.85	71	15.47	18	2.7						2	4.8	

Sul versante privato, le risorse di scambio utilizzate sono in oltre la metà dei casi il denaro (56,5%, in crescita dal 47% dell'anno precedente), ma rimane significativo – e sostanzialmente in linea con gli anni precedenti – anche l'impiego di beni materiali, servizi, voti e consenso politico, a conferma della ricerca di modalità alternative alla canonica tangente di retribuzione negli scambi occulti (tabella 2.2.11). La stessa Toscana rispecchia questo scenario, con 15 casi in cui entra in ballo una retribuzione monetaria, rispetto ai 5 casi in cui sono beni materiali e servizi la contropartita privata.

Tabella 2.2.11: Risorse private impiegate, anni 2017-2019

RISPRIV	Italia							Toscana						
	2017		2018		2019		Trend	2017		2018		2019		Trend
	Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%		Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%	
<i>Denaro</i>	164	49.55	207	47.05	249	56.5		5	29.41	10	27.78	15	65.2	
<i>Beni materiali</i>	48	14.50	61	13.93	73	16.6		1	5.88	1	2.78	3	13.0	
<i>Servizi</i>	24	7.25	29	6.62	51	11.6				1	2.78	2	8.7	
<i>Informazioni confidenziali</i>	2	0.60	3	0.68										
<i>Informazioni ricattatorie</i>			1	0.23										
<i>Accesso a contatti</i>	4	1.21	4	0.91				1	5.88					
<i>Protezione</i>	4	1.21	7	1.60	1	0.2								
<i>Assunzione personale</i>	14	4.23	16	3.65	10	2.3		1	5.88	1	2.78			
<i>Voti. sostegno politico</i>	15	4.53	29	6.62	26	5.9								
<i>Violenza. intimidazione</i>	9	2.72	9	2.05	1	0.2								
<i>Altro</i>	12	3.63	22	5.02	30	6.8				2	5.56	3	13.0	

In linea col dato degli anni precedenti, emerge come una percentuale cospicua di eventi di corruzione – oltre un terzo – veda la partecipazione di un numero di attori pubblici compreso fra 3 e 10, mentre nel 2,6% dei casi la partecipazione lievita a oltre 11 soggetti pubblici (tabella 2.2.11). In altri termini, in quasi il 40% degli episodi di corruzione si manifesta la presenza di un reticolo piuttosto fitto – in qualche caso estremamente articolato – di attori pubblici coinvolti. Un indicatore robusto della presenza di forme di corruzione sistemica od organizzata, ossia di meccanismi di regolazione e coordinamento delle condotte dei soggetti coinvolti nelle transazioni occulte.

Tabella 2.2.12: Numero attori pubblici coinvolti, in percentuale per anno

	2017	2018	2019
1-2	67.95	66.83	63.0
3-10	29.91	30	33.8
11+	2.14	3.17	2.6

Nel 2019 prevale comunque una modalità di definizione delle contropartite utilizzate (tabella 2.2.13) che nel 78,6%, in crescita dal 70,7% dell'anno precedente, viene negoziata entro quello specifico scambio. Una quota non irrilevante, pari a 12 (14,3%, il doppio dell'anno precedente quanto a frequenza) si fonda invece su una regola applicata solo da quegli attori, in 3 casi su una regola di carattere generale. Una corruzione che sembra dunque – almeno, nella sua sfera visibile – “polverizzarsi” in una miriade di scambi singoli

Tabella 2.2.13: Modalità di definizione delle risorse private utilizzate come contropartita, anni 2017-2019

	2017		2018		2019	
	<i>Freq.</i>	%	<i>Freq.</i>	%	<i>Freq.</i>	%
Negoziata in ogni scambio	23	43.40	46	70.77	66	78.6
Definita in base a regola applicata solo tra quegli attori	11	20.75	6	9.23	12	14.3
Definita in base a una regola avente una valenza generale	7	13.21	6	9.23	3	3.6
Casuale e/o variabile	12	22.64	4	6.15	1	1.2
Altro			3	4.62	2	2.4

Più ondivago il dato relativo al numero complessivo di pagamenti rilevabili in corrispondenza di ciascun evento di corruzione (tabella 2.2.14). Sostanzialmente stabile rispetto al trend degli anni precedenti – al 63,8% – nel 2019 il dato sugli episodi singoli, e in linea con la rilevazione relativa al numero di agenti pubblici coinvolti. E' interessante notare che aumenta, ed è in crescita dal 2017, la percentuale del numero di episodi di corruzione in cui sono stati effettuati 4 o più pagamenti, nel 2019 al 21,3%.

Tabella 2.2.14: Numero complessivo degli episodi di pagamento di risorse private ad agenti pubblici, in percentuale, anni 2017-2019

	2017	2018	2019
1	65.91	60.87	63.8
2-3	18.19	23.91	14.9
4+	15.90	15.22	21.3

Attraverso la codifica degli articoli di stampa si è cercato anche di rilevare gli altri tipi di costo che conseguono agli scambi corruttivi (tabella 2.2.15), andando al di là della mera dimensione del danno erariale alla pubblica amministrazione per guardare anche ai profili politici, sociali, ambientali, umani delle ricadute negative degli “abusi di potere affidato) che configurano la corruzione (Picci e Vannucci 2018). Come negli anni precedenti, si segnala soprattutto il danno alla concorrenza di mercato, rilevato nel 38,5% dei casi, ma certamente deve preoccupare il 7,5% di casi in cui si rileva quale conseguenza una facilitazione dell'ingresso delle organizzazioni criminali nei processi decisionali, il 6,2% in cui si

genera inefficienza della macchina amministrativa, o il 5,9% di negazione del merito. Interessante notare come nel 37,1% il danno della corruzione, pure rilevabile, non è univocamente qualificabile, a conferma della natura multidimensionale degli effetti perversi della corruzione. In Toscana questa ambiguità del costo della corruzione emerge in 13 casi, oltre la metà, contro i 6 casi di negazione della concorrenza, i 3 di mancato riconoscimento del merito, i 2 di negato accesso ai servizi.

Tabella 2.2.15: Altri tipi di costi derivati, anni 2017-2019

ALTRICOSTI	Italia							Toscana						
	2017		2018		2019		Trend	2017		2018		2019		Trend
	Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%		Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%	
<i>Danno ambientale</i>	11	3.32	11	2.22	7	1.5								
<i>Negazione uguaglianza accesso servizi</i>	33	9.97	35	7.06	10	2.2				5	13.89	2	8.3	
<i>Negazione competizione democratica</i>	14	4.23	38	7.66										
<i>Negazione principio concorrenza</i>	180	54.38	183	36.90	175	38.5		10	58.82	10	27.78	6	25.0	
<i>Negazione riconoscimento merito</i>	8	2.42	19	3.83	27	5.9		1	5.88	2	5.56	3	12.5	
<i>Negazione diritto salute</i>	16	4.83	21	4.23	5	1.1				3	8.33			
<i>Facilitazione organizzazioni criminali</i>	29	8.76	30	6.05	34	7.5		1	5.88	3	8.33			
<i>Inefficienza amministrativa</i>	28	8.46	28	5.65						2	5.56			
<i>Negazione diritto giustizia</i>	24	7.25	65	13.10	28	6.2		2	11.76	3	8.33			
<i>Altro</i>	54	16.31	145	29.23	169	37.1		3	17.65	7	19.44	13	54.2	

Da ultimo, guardando ai meccanismi che fanno emergere le vicende di corruzione, nel corso del 2019 nella quasi totalità dei casi (92%) non è stato possibile rilevarli in modo chiaro (tabella 2.2.16). Rimane marginale il rilievo di *whistleblowers* (meno del 3% dei casi), così come della segnalazione dei soggetti danneggiati. Del tutto marginale il ricorso a denunce pubbliche, o a inchieste giornalistiche o di blog. I pochissimi casi rilevabili in Toscana non si allontanano da questo quadro.

Tabella 2.2.16: Meccanismi che fanno emergere la vicenda. anno 2019

	Italia		Toscana	
	Freq.	%	Freq.	%
<i>Confessione partecipante</i>				
<i>Segnalazione soggetto danneggiato</i>	14	4.1	1	5.0
<i>Whistleblowing</i>	8	2.4	1	5.0
<i>Conflitto derivante da contrasti tra partecipanti</i>	1	0.3		
<i>Segnalazione anonima</i>	2	0.6		
<i>Segnalazione comitati</i>				
<i>Segnalazione authority</i>				
<i>Indagini diverso reato</i>				
<i>Servizio giornalistico</i>	1	0.3		
<i>Denuncia blog</i>				
<i>Denuncia pubblica</i>	1	0.3		
<i>Altro</i>	312	92.0	18	90.0

Dalla codifica del CECO relativa al 2019 si staglia, in continuità con il dato emerso già negli anni precedenti, una “fotografia” articolata della corruzione emersa nell’ultimo triennio in Italia e in Toscana. Le oscillazioni di un dato rilevato su base annuale non modificano le caratteristiche strutturali di un fenomeno occulto che sembra manifestarsi, nelle sue “increspature” rilevabili in superficie, con una notevole continuità. La Toscana, da questo punto di vista, non presenta linee di tendenza che si distaccano in modo significativo da quelle prevalenti a livello nazionale. In Italia sui media e sui quotidiani di corruzione si parla molto – quasi 3000 lanci nel quadriennio considerato, oltre 1600 eventi nel corso del quadriennio – soprattutto nelle prime fasi dei corrispondenti procedimenti giudiziari, in occasione degli avvisi di garanzia e delle ordinanze di custodia cautelare, via via a calare in occasione in relazione alle sentenze. Le regioni dove si parla maggiormente di corruzione sono Lombardia, Sicilia, Campania, Lazio – la Toscana è all’incirca a metà classifica tra le regioni italiane. Le pratiche di corruzione si accompagnano a un’ampia varietà di altre forme di “abusi di potere pubblico”, non riconducibili nella sintesi giornalistica a chiare fattispecie di reato. Appalti, controlli, nomine, governo del territorio – quest’ultimo invece assente in modo perdurante in Toscana, con un’anomalia sorprendente – della giustizia, della compravendita del voto. In generale, quella emersa in Italia e in Toscana è una corruzione dove al centro della scena si collocano attori burocratici piuttosto che politici da un lato, coerentemente con l’attribuzione a dirigenti, manager pubblici e funzionari di una quota crescente di poteri discrezionali di gestione, diffusa anche a livello locale – e questo getta qualche preoccupazione sull’estensione dell’assegnazione degli appalti tramite affidamento diretto, previsto nel 2020 come risposta alla crisi indotta dall’emergenza pandemica dal “decreto semplificazioni”, nonché all’indebolirsi dei meccanismi concorrenziali. Tra gli attori politici, a livello locale sono sindaci e assessori i più coinvolti, mentre tra gli attori istituzionali medici e magistrati sono coinvolti in modo non irrilevante – altro dato preoccupante, visto che si tratta di decisori pubblici operanti in settori dove le risorse in gioco hanno importanza vitale per i privati, e anche quando non monetizzabili valgono ad assicurare diritti fondamentali (alla salute, alla giustizia). Il conferimento a società pubbliche o semipubbliche di funzioni decisionali, responsabilità e poteri – nell’ottica di una “fuga verso il privato” – si traduce in un frequente coinvolgimento di manager pubblici in vicende di abusi di potere, sia in Italia che in Toscana. Questo approccio “aziendalistico” alla corruzione, orientato al profitto, scaturisce anche dall’identità imprenditoriale della maggioranza dei soggetti coinvolti. Meno frequente in Italia, ma più diffusa in Toscana, la corruzione spicciola che coinvolge il comune cittadino. Una corruzione spesso “di necessità” più che “per profitto”, con la quale chi si interfaccia con gli enti pubblici cerca di conseguire indebitamente piccoli vantaggi e privilegi, ovvero di evitare piccole ostruzioni, mirante a condizionare decisioni discrezionali o di programmazione, oltre che protezione politiche e informazioni confidenziali. Il denaro è utilizzato in oltre la metà dei casi – resiste immutato il fascino *vintage* della “bustarella” – ma in una quota

significativa di vicende la contropartita si traduce in altri tipi di controprestazioni, tra cui scambi in natura, servizi, consenso e voti, in Italia così come in Toscana.

Sembra emergere, in conclusione, una sedimentazione di “cattive pratiche” e abusi di poteri aventi diversi meccanismi di regolazione interna. Prevalgono quantitativamente eventi in cui le vicende di corruzione coinvolgono un numero esiguo di attori, e dunque corrotti e corruttori possono contrattare tra loro i termini dello scambio occulto, tendenzialmente unico e irripetibile – o almeno, tale apparirà agli occhi degli inquirenti – grazie alla loro capacità di allacciare relazioni fiduciarie, sfruttando l’occasione quando questa si presenta. Questa corruzione di natura occasionale e pulviscolare si accompagna a forme di corruzione più strutturata, in cui le reti di soggetti coinvolti sono significativamente più ampie, coinvolgendo una pluralità di attori pubblici e privati, e talora anche organizzazioni criminali. In questi casi le norme di comportamento si fondano sull’aspettativa di una reiterazione dei rapporti, le aspettative di adempimento sulla presenza di attori capaci di offrire servizi di “protezione” nell’adempimento dei patti e nel rispetto delle “regole non scritte” della corruzione. Come è emerso chiaramente anche nel “caso di studio” che abbiamo approfondito, relativo a una vicenda toscana, nella cerchia di corrotti e corruttori, e dunque tra tutti gli addetti ai lavori, c’è sia la “comune conoscenza” dei modelli di comportamento da adottare per costruire intese collusive – falsando l’esito delle gare di appalto – e per interfacciarsi con gli interlocutori nel mondo della politica e dell’amministrazione pubblica, ma anche la consapevolezza dei confini dei rispettivi “domini” di influenza dove dirigenti, manager, professionisti, imprenditori possono coltivare reticoli di scambio occulto, da loro disciplinato. Coesione e affidabilità selettiva degli interlocutori sono gli effetti di questa fiducia “verticale”, generata dal consolidarsi, anche a livello di singoli processi decisionali, di strutture di governance della corruzione che permettono l’espansione e assicurano la coesione delle reti della corruzione sistemica.<sup>176</sup>

### ***2.3 I principali eventi di corruzione in Toscana***

Da un’analisi della banca dati dell’archivio rassegna stampa della Regione Toscana nella ricerca per parole chiave (corruzione, concussione, turbativa d’asta, illecito finanziamento, peculato) tra gli articoli emersi nel periodo 1 gennaio 2019 – 30 giugno 2020 su un insieme di 69 testate locali (vedi nota metodologica in appendice) sono stati analizzati ed estrapolati un cospicuo numero di articoli, ossia 953 dei quali 156 utilizzabili ai fini della ricerca (si veda la tabella), dai quali sono state estrapolate informazioni relative a 24 eventi corrispondenti alla parola chiave corruzione, 9 per

---

<sup>176</sup> Per un’analisi più approfondita dei diversi modelli “stratificati” di governo delle reti della corruzione si veda della Porta e Vannucci (2021, di prossima pubblicazione).

turbativa d'asta, 7 per concussione, 3 per finanziamento illecito e 22 per peculato realizzatisi in Toscana o aventi rilevanza per il territorio toscano – in fasi diverse dei corrispondenti iter penali, che variano dall'avvio o alla chiusura di indagini fino alle sentenze della Cassazione.

#### **Corruzione: ritorni per parola chiave, articoli estrapolati e utilizzati**

<b>Corruzione</b>	<b>Parola chiave</b>	<b>Articoli estrapolati</b>	<b>Articoli utilizzati</b>
	Corruzione	616	64
	Turbativa d'asta	218	15
	Concussione	119	18
	Finanziamento illecito	63	8
	Peculato	298	51
totale		953	156

Una breve sintesi degli eventi significativi emersi nel 2019 viene presentata di seguito, in ordine cronologico per ciascuna parola chiave ed evidenziando la provincia – alcuni eventi sono presentati in più sottosezioni, in quanto relativi a diversi profili di una medesima vicenda. La descrizione degli eventi rappresentata in questa sezione – comunque resa anonima – si fonda sull'insieme di informazioni pubblicate dai mezzi di informazione che sono disponibili al momento in cui si è svolta ed è stata pubblicata la ricerca. Non viene avanzata alcuna ipotesi in relazione alla verità fattuale di tali ricostruzioni – da intendersi sempre al condizionale – e alle conseguenti ed eventuali responsabilità penali dei protagonisti, che qualora sia ancora da definirsi sarà accertata nelle opportune sedi giudiziarie.

#### **Corruzione:**

Gennaio 2019

- Prato/Pistoia. Traffico di permessi di soggiorno: a gestirlo un intermediario pakistano, da anni residente a Pistoia, che in qualità di faccendiere teneva i contatti con professionisti (ragionieri, commercialisti, consulenti del lavoro), ma anche con impiegati pubblici e una sovrintendente della questura pistoiese, secondo l'ipotesi degli inquirenti tutti a vario titolo coinvolti nella fabbricazione di falsi documenti: false buste paga, false residenze e pratiche «velocizzate». Favori, questi, che, secondo l'ipotesi dell'accusa, venivano pagati con un tariffario. Le accuse sono a vario titolo di procurato ingresso illegale, truffa ai danni dello Stato e corruzione. In aprile 2019 il processo termina con le prime sentenze davanti al gup: 3 condanne e 2 patteggiamenti, con 4 anni di reclusione per il 42enne pakistano ritenuto l'ideatore del giro illecito che vede coinvolte circa 160 persone.
- Massa e Versilia. Maxitruffa alle assicurazioni sugli incidenti stradali. Gli incidenti venivano creati a tavolino e poi corredati da una falsa documentazione sanitaria completa di tutti gli esami diagnostici necessari e da fotografie che testimoniavano gli scontri invece mai avvenuti. Tutto partiva da alcuni avvocati che trovavano finte vittime che avevano avuto lesioni anche

diversi anni prima, refertate come danni provocati da incidenti appena subiti. Tra assicuratori, medici, dipendenti del pronto soccorso, avvocati, vigili, carrozzieri e investigatori: 130 indagati e 17 arresti. La procura contesta i reati di frode alle assicurazioni e agli enti pubblici locali, corruzione, falso materiale e ideologico in atti pubblici.

#### Febbraio 2019

- Siena, Arezzo e Grosseto. Processo "Clean City"/ "Ato Sei Toscana": maxi gara da 3,5 miliardi di euro per l'affidamento ventennale del servizio Rifiuti nella Toscana Sud. Una gara, bandita da Ato Toscana Sud, che ha visto vincere il raggruppamento Sei Toscana, ma ritenuta truccata secondo l'ipotesi degli inquirenti. Sono sei gli imputati, con accuse che vanno dalla turbativa d'asta alla corruzione, fino all'induzione indebita. Nel novembre 2019 il giudice ha rinviato a giudizio tre indagati con le accuse di turbativa d'asta e corruzione, prosciogliendo altri tre.
- Massa-Carrara. Tentativo di corruzione a un dipendente pubblico ANAS da parte di aziende che lucravano sugli appalti e non svolgevano i lavori assegnati. Tutto nasce dal tentativo di corruzione – con una tangente di 2000 euro non andato in porto – nei confronti di un dipendente Anas che svolgeva funzioni di controllo. Quest'ultimo respinge la profferta e denuncia la vicenda, da cui prendono avvio le intercettazioni e le indagini che rivelano le frodi nelle forniture e le sistematiche violazioni del capitolato Anas sull'appalto (tempi, lavori, modalità).
- Firenze, Pisa e Siena: Concorsi pilotati per le Cattedre di Diritto tributario. Indagini concluse, dopo i 7 arresti per corruzione universitaria. Lo scenario tratteggiato nell'inchiesta è quello di presunti accordi sistematici tra professori di diritto tributario che avrebbero rilasciato abilitazioni in cambio di favori. Si tratta di concorsi nazionali per l'abilitazione scientifica (non per cattedre universitarie), ovvero procedure per l'insegnamento in ambito accademico. I professori in questione sono accusati di aver ricevuto «utilità di far abilitare i candidati da ciascuno personalmente sponsorizzati, in proprio o per conto di aderenti alla propria associazione e di non far abilitare i candidati ritenuti di ostacolo alle carriere loro o dei loro allievi e/o associati».

#### Giugno 2019

- Firenze. Un chirurgo plastico nel 2011 era stato accusato di aver lavorato fuori dall'ospedale senza rispettare le regole dell'intramoenia allargata, di aver ottenuto favori da una società per utilizzare particolari protesi al seno, e di aver pilotato un concorso per un posto da specializzando nella sua disciplina. Nel 2013 aveva patteggiato la pena a due anni di reclusione (pena sospesa) per i reati di peculato, corruzione e concussione. Condanna della Corte dei conti al pagamento di 50mila euro per il danno di immagine provocato all'azienda di Careggi e all'università di Firenze.
- Firenze. Condannato a tre anni e quattro mesi di reclusione un imprenditore romano che aveva vinto l'appalto per i lavori di manutenzione in diverse province toscane. Avvicinando alcuni tecnici aveva chiesto loro di "chiudere un occhio, o tutti e due" sui controlli relativi al contratto di appalto vinto, in un'altra occasione aveva inserito 2000 euro dentro il borsello di un geometra perché non intervenissero nonostante la sua intenzione di subappaltare irregolarmente i lavori per risparmiare sulle spese. La denuncia del tecnico dette avvio alle indagini.

#### Luglio 2019

- Firenze e Grosseto. Il giudice per le indagini preliminari ha rinviato a giudizio 18 persone tra vertici Anas e imprenditori accusati di corruzione e di aver creato una sorta di "cartello" per spartirsi gli appalti (per lavori avviati tra il 2012 e 2013 sull'Aurelia e sulla Grosseto-Siena). L'ipotesi di reato contestato ai funzionari dell'Anas è corruzione e abuso d'ufficio. Con i funzionari dell'Anas sono stati rinviati a giudizio anche quindici imprenditori. Secondo l'ipotesi accusatoria della Procura, la regola era quella di spartirsi le assegnazioni a tavolino grazie a bandi costruiti ad hoc con la complicità dei funzionari Anas che avrebbero ricevuto in cambio favori di vario tipo: denaro, ma anche regali, come orologi, e altro, ad esempio interventi di muratura in casa.
- Pistoia. Cinque condanne definitive per gli appalti pilotati a Pistoia e provincia, le accuse erano di associazione a delinquere, corruzione, turbativa d'asta, falso. Nessuno sconterà la condanna in carcere, dato che il reato di corruzione è caduto in prescrizione.

#### Settembre 2019

- Empoli. Tentata corruzione in un supermercato di Empoli. Due uomini, colti in flagrante, hanno cercato di corrompere l'addetta alla sicurezza e poi i poliziotti con una mazzetta da 2000 euro, che hanno respinto la profferta. I due sono stati incarcerati.

#### Ottobre 2019

- Lucca. Secondo l'ipotesi della procura, alcuni medici effettuavano interventi chirurgici al di fuori della regione, spostandosi dal Lazio a una clinica di Lucca e gravando sui conti della Regione, con l'impiego anomalo di una specifica marca di protesi ortopediche. Per questo 15 persone fra cui 7 medici laziali sono indagati con l'accusa di corruzione per l'esercizio della funzione, nell'ambito di una inchiesta iniziata nel 2017 e affidata dalla Procura di Milano alla Guardia di Finanza di Lucca e Milano stessa.
- Massa. Processo "Il Botto". Si apre il processo per 11 persone, tre hanno scelto il rito alternativo. L'ipotesi accusatoria è che architettassero falsi incidenti (oltre 100, per 3 milioni di "fatturato" illecito) nell'ambito di una maxi truffa alle assicurazioni.

#### Dicembre 2019

- Pistoia. Arrestato un ispettore della polizia stradale con le accuse di corruzione per asservimento della funzione, truffa aggravata, anche ai danni dello Stato, circonvenzione di incapace, traffico di influenze illecite, riciclaggio e autoriciclaggio. Si parla di un giro di affari di circa 900 mila euro in tre anni, che l'agente avrebbe ottenuto in cambio di favori. secondo l'accusa, l'ispettore avrebbe fornito l'informazione riservata su targhe, il modello e il colore delle auto civetta della polizia a imprenditori, tutti indagati, della Valdinievole e della lucchesia, alcuni legati alla criminalità organizzata, nonché fatto pressioni per agevolare il rinnovo del porto d'armi a un imprenditore sotto inchiesta.

### **Turbativa d'asta**

#### Febbraio 2019

- Massa-Carrara. Deposizione di un titolare di giostre contro un dirigente, indagato per truffa, abuso d'ufficio, turbativa d'asta e falso in atto pubblico in relazione alle gare per i lavori di punti turistici e per le autorizzazioni per il Luna Park.

#### Marzo 2019

- Siena. Accuse di turbativa d'asta, calunnia e auto-riciclaggio nei confronti di un imprenditore, che nell'ipotesi degli inquirenti avrebbe stipulato una convenzione fittizia con una parrocchia per facilitare la partecipazione al bando di gara della prefettura per l'accoglienza dei migranti.

#### Maggio 2019

- Firenze. Due imprenditori che erano stati prosciolti in udienza preliminare dall'accusa di aver turbato la gara di appalto per la gestione di un ippodromo dopo il ricorso della Procura sono stati rinviati a giudizio.

#### Novembre 2019

- Massa-Carrara. Indagati due imprenditori per frode e turbativa d'asta in una trattativa di acquisto di 3 cave nel 2017. Sono state applicate a entrambi misure di interdizione e "congelati" soldi su conti bancari, titoli ed azioni. Le indagini hanno fatto emergere la possibile evasione fiscale (circa del 50% delle vendite estere).
- Firenze. Un cartello di imprenditori, secondo l'ipotesi della procura, si spartiva le gare per la fornitura di lavoro, in particolare abbigliamento di vigili e custodi di musei. Quattordici gli indagati, a vario titolo, per associazione a delinquere finalizzata a turbare il corretto svolgimento delle procedure di affidamento di pubbliche forniture e turbativa d'asta. Per 9 imprenditori il gip ha disposto misure interdittive a esercitare uffici direttivi di società. Sarebbero state falsate almeno 7 gare: "Patti chiari, ognuno ha le sue regioni": così si sarebbero spartite così il territorio le nove ditte accusate di aver stretto un patto collusivo per concordare le offerte nelle corrispondenti gara d'appalto.
- Firenze, prosegue l'inchiesta su due gare per la gestione di piscine pubbliche con accuse di turbativa d'asta e falso, l'ipotesi accusatoria vede la sussistenza di un accordo già scritto «al 99 per cento» tra Comune e impresa aggiudicatrice (un'associazione temporanea di imprese (Ati) di cui faceva parte una società in debito con il Comune.

### Concussione

#### Febbraio 2019

- Siena, Arezzo e Grosseto. Sospensione dall'incarico della soprintendente alle Belle arti e al paesaggio, in attesa di giudizio, accusata di abuso d'ufficio e di concussione nei confronti di una funzionaria del suo ufficio, in relazione a una pratica di "sanatoria e accertamento di compatibilità paesaggistica dopo frazionamento" abusivo di una villa, non tenendo conto del parere contrario del comune, con un vantaggio patrimoniale ai proprietari. La funzionaria, palesando dubbi sulla pratica a causa dell'aumento di volume e di superficie rispetto allo stato autorizzato, avrebbe ricevuto pressioni, un de-mansionamento e provvedimenti disciplinari per far cambiare il giudizio negativo e accelerare l'iter.

#### Giugno 2019

- Firenze. Sette indagati per concussione in relazione ai concorsi relativi all'ospedale di Careggi, l'ipotesi è che siano state esercitate pressioni su un medico. Una candidata ha fatto ricorso al Tribunale amministrativo e presentato un esposto in procura a seguito della vittoria di un altro candidato, ma il Tar ha sancito la regolarità del concorso nel novembre 2019.

#### Ottobre 2019

- Firenze. Un funzionario Asl avrebbe chiesto una tangente di 3000, poi ridotti a 2000, a un ristoratore, con l'intermediazione di un consulente del lavoro, dopo aver "chiuso un occhio" non informando la Guardia di finanza delle irregolarità riscontrate. In cambio del favore però, il mese successivo vengono richiesti al ristoratore 3000 euro, diventati poi 2000. Novembre 2019
- Prato. Tre ex paracadutisti hanno patteggiato una pena di due anni di reclusione con la sospensione condizionale. Nel novembre 2018 erano stati arrestati con l'accusa di aver preteso soldi da alcuni imprenditori cinesi con la scusa dei controlli nell'ambito dell'operazione "Strade sicure".

Dicembre 2019

- Grosseto. Indagini sulla presunta tentata corruzione di due addetti di Trenitalia, che avrebbero cercato di estorcere denaro da due passeggeri di nazionalità straniera, prive del titolo di viaggio, in cambio della mancata erogazione della sanzione amministrativa.

## **Finanziamento illecito**

Maggio 2019

- Pistoia. Manager sotto inchiesta per finanziamento illecito, assieme ad altri 95 indagati in una maxi operazione sul giro di corruzione e finanziamento illecito a partiti politici che in Lombardia ha portato, nel maggio 2018, all'arresto di 43 persone. Si ipotizza un'erogazione di 10.000 euro destinata a un partito politico nel corso della campagna elettorale 2018.

Settembre 2019

- Firenze. Indagato un avvocato incaricato da una grande società edile per gestire un accordo transattivo con la Società autostrade: per risolvere un contenzioso da 75 milioni per il quale il suo studio ha incassato una parcella da 1,3 milioni, 750 mila euro lordi direttamente dall'avvocato – circa 400 netti. L'ipotesi degli inquirenti è che quella retribuzione sia correlata a un suo versamento di 200mila euro a una Fondazione politica e a un comitato per il sì al referendum.

## **Peculato**

Gennaio 2019

- Prato. L'Asl ha revocato l'incarico di direttore di dipartimento della medicina di laboratorio alla direttrice del dipartimento di medicina e laboratorio della Asl, indagata insieme ad altre 43 persone fra tecnici e medici del laboratorio analisi con le ipotesi di truffa e peculato. Secondo l'ipotesi accusatoria degli inquirenti avrebbero effettuato esami a parenti e amici senza fare loro pagare il ticket.
- Livorno. Indagine della Procura con l'accusa di peculato su tre persone, che si sarebbero indebitamente appropriati di una quota di fondi pubblici destinati all'organizzazione della manifestazione del Palio marinaro.

Febbraio 2019

- Grosseto. Assoluzione in primo grado “perché il fatto non sussiste” di un medico e due infermiere che secondo l’ipotesi accusatoria si sarebbero appropriati del denaro relativo a visite effettuate, senza versare alla Asl le quote dovute
- Prato. Richiesta di rinvio a giudizio per 3 medici accusati di peculato, truffa ai danni dello Stato, omessa denuncia. Secondo gli inquirenti essi effettuavano visite senza prenotazione durante l'orario di lavoro a donne cinesi, che pagavano in nero la prestazione e saltavano i tempi di attesa del Cup.
- Massa-Carrara. Proteste relativa alle 16 lettere di licenziamento arrivate a dipendenti del Genio Civile finiti agli arresti domiciliari con l'accusa di assenteismo nell'ambito di un'inchiesta che nel 2018 aveva portato a 26 arresti e tre divieti di dimora, per dipendenti della Regione e dell'Ente Provincia. I dipendenti regionali del Genio Civile chiedono una procedura di riconciliazione in sede extra-giudiziale, prima del ricorso di fronte al giudice del lavoro, "sulla base di criteri equi che distinguano le diverse fattispecie di irregolarità, che non possono automaticamente portare al licenziamento".

#### Marzo 2019

- Pisa. Rinvii a giudizio in un processo per truffa che si è poi prescritto nel febbraio 2020 due ex-dipendenti di Acque Spa che avrebbero pianificato e realizzato una sparizione di fondi per almeno 1,8 milioni di euro, 900mila dei quali recuperati, nell’agosto 2007, già condannati in primo grado nel maggio 2012 a 7 anni e 10 mesi per peculato in concorso e falso materiale in scrittura privata, poi derubricato in altro reato.
- Lucca. Richiesta di rinvio a giudizio nei confronti dell’ex-sindaco e dell’a.d. di una società pubblica, che avrebbe avallato l’utilizzo improprio da parte del primo di un auto aziendale per usi personali.

#### Aprile 2019

- Firenze. Perizia psichiatrica verso la ragioniera, capo dell'Ufficio Ragioneria/Economato dell'Avvocatura toscana, che secondo l’ipotesi accusatoria di peculato avrebbe prelevato nel 2015 il denaro inutilizzato dall'Avvocatura dello Stato (56 mila euro) dalla Banca d'Italia tramite vaglia cambiali e, successivamente, di averli trasformati in contanti per spenderli: l’ipotesi è che un disturbo di shopping compulsivo ne abbia compromesso e escluso la capacità di intendere e di volere (e quindi la personalità giuridica per andare a processo).

#### Maggio 2019

- Firenze. Rinvio a giudizio per 17 persone per una vicenda avviata nel 2010, sebbene molti reati siano prescritti: alcuni dipendenti delle Ferrovie sono accusati di aver lasciato trapelare informazioni riservate per favorire un cartello di imprenditori che si sarebbero aggiudicati le gare tramite offerte pilotate.

#### Giugno 2019

- Siena. Arrestata un’avvocatessa accusata di peculato continuato, falso materiale e falso ideologico. Secondo l’ipotesi degli inquirenti si sarebbe sistematicamente appropriata, nel corso di vari anni, delle risorse economiche di anziani (alcuni ricoverati in Rsa) di cui era amministratore di sostegno.
- Pisa. Condanna in primo grado per due educatrici responsabili di un asilo nido, accusate di truffa e peculato in concorso. L’ipotesi accusatoria riguarda un ammanco dalle casse comunali (circa 500 mila euro nel periodo 2012-2017), relativo a finanziamenti di progetti per disabili o

a rette degli asili. Nella vicenda era coinvolto anche un funzionario del Comune, che istruiva le convenzioni dei nidi privati e liquidava i contributi per il rimborso delle rette sui posti assegnati in convenzione, condannato nel settembre 2019 a pagare 372mila euro dalla Corte dei conti come risarcimento al Comune. Gli avvocati difensori hanno prospettato un problema di ludopatia come fattore determinante le sue condotte.

#### Luglio 2019

- Pistoia. Assoluzione per i 4 imputati dell'ex Comunità montana in relazione a un caso di concorso doloso in peculato per omissione, il relazione al quale era stato condannato in primo grado l'ex tesoriere, accusato di aver sottratto dalle casse dell'ente (in dieci anni) oltre un milione di euro, truccando i bilanci e i conti consuntivi, di cui lui stesso attestava la regolarità.

#### Settembre 2019

- Massa-Carrara. Un ufficiale dei carabinieri è stata sospesa dal servizio, in quanto indagata per i reati di peculato e falso in atto pubblico, perché avrebbe, secondo la tesi della Procura, sottratto soldi e monili dagli oggetti sequestrati tenendoli per sé o rivendendoli nei negozi compro-oro.

#### Ottobre 2019

- Firenze. Un'amministratrice di sostegno è stata rinviata a giudizio per essersi appropriata di una parte del patrimonio dell'assistita.

#### Dicembre 2019

- Grosseto. Indagata per peculato aggravato l'ex responsabile dell'Ufficio verbali della polizia stradale. Secondo l'ipotesi formulata dalla Procura, si sarebbe appropriata di circa 120mila euro, riscosso dall'ufficio ma mai versato nelle casse statali, anche a seguito – secondo gli accertamenti effettuati – di una forma di ludopatia.
- Massa-Carrara. Condannato l'ex addetto ai servizi cimiteriali di una società partecipata. Un'indagine della guardia di finanza nel 2015 aveva evidenziato un ammanco di denaro, relativo ai pagamenti relativi ai servizi cimiteriali dai parenti dei defunti, versati ma non messi a bilancio.

## **2.4 Le vicende di corruzione in Toscana: alcune considerazioni finali in chiave comparata**

La breve analisi qui sviluppata nei 42 eventi di corruzione – intesa come “abuso di potere affidato per fini privati”, coerentemente con la definizione offerta dal Piano nazionale anticorruzione – osservati in Toscana in quanto oggetto di attenzione mediatica nel corso del 2019 – che si sommano ai 35 del 2018, ai 33 del 2017 e ai 22 del 2016 esaminati nei due precedenti rapporti – ci consente una visuale certo parziale, ma comunque analiticamente significativa sotto il profilo qualitativo, di forme e modalità organizzative la “corruzione emersa” ha assunto nel corso dell'ultimo quadriennio sul territorio regionale. Il numero di casi esaminati è rimane esiguo e non autorizza generalizzazioni. Le vicende esaminate sono soltanto la parte visibile di un fenomeno nascosto, quindi qualsiasi

considerazioni sulla dimensione sotterranea di quell'universo di corruzione – di dimensioni e caratteristiche ignote, e per loro natura insondabili – dovrà essere “maneggiata con cura”. Quelle che vengono presentate in questo rapporto sono infatti quelle vicende in cui eventi accidentali – come nel caso di quei procedimenti penali avviati casualmente a seguito di intercettazioni disposte in relazione ad altre inchieste – dissidi interni, oppure denunce di soggetti esterni (per l'incontro imprevisto con interlocutori “indisponibili” alla corruzione) hanno dato avvio un procedimento giudiziario.

Lo scenario che emerge dai casi sopra rappresentati è comunque utile a ricavare indicazioni in merito a possibili aree sensibili, red-flags (ossia campanelli d'allarme), strumenti di possibile intervento e riforma. Alcune delle vicende presentate non hanno prodotto alcuna conseguenza penale per i soggetti coinvolti, in quanto conclusesi con il proscioglimento o con l'assoluzione, oppure con la prescrizione. Si tratta comunque di “eventi di corruzione” che a seguito del rilievo assunto nel contesto della comunicazione mediatica hanno prodotto conseguenze di carattere politico, economico e sociale, condizionando aspettative e valori di cittadini, funzionari, operatori economici. Queste notizie hanno animato il dibattito pubblico, alimentato il consenso verso alcuni attori politici, delegittimato altri attori e istituzioni. In queste considerazioni conclusive, arricchendo il lavoro già condotto nei precedenti rapporti, cercheremo utilizzando le informazioni ricavata dall'analisi precedente per:

(a) formulare alcune ipotesi sulle più probabili linee evolutive che il fenomeno sembra aver assunto nel corso degli ultimi anni.

(b) affinare e integrare il campionario di indicatori di rischio corruzione presentati nei precedenti rapporti, nella consapevolezza che l'operazione di rilevazione delle anomalie nei processi decisionali è attività necessariamente connessa alla formulazione e attuazione dei piani triennali di prevenzione della corruzione per tutti gli enti pubblici.

Le Tabelle 2.4.1, 2.4.2, 2.4.3 e 2.4.4 mostrano le caratteristiche principali – settori di riferimento, natura degli scambi occulti e tipo di attori coinvolti, risorse pubbliche e private in gioco, e (solo nel 2018) possibili segnali di rischio – dei *nuovi* eventi di corruzione emersi nel corso del quadriennio 2016/2019 e oggetto di analisi nei rapporti. Si rileva in primo luogo un tendenziale incremento dei nuovi casi significativi emersi, con una parziale inversione di tendenza nell'ultimo anno: dai 6 del 2016 si passa ai 13 del 2017, ai 19 del 2018, ai 14 del 2019.

**Tabella 2.4.1 Tavola sinottica delle caratteristiche principali dei nuovi eventi di possibile corruzione in Toscana nel 2019**

<b>Settore</b>	<b>Natura degli scambi occulti</b>	<b>Numero attori coinvolti</b>	<b>Tipo di attori coinvolti</b>	<b>Risorse pubbliche di scambio</b>	<b>Risorse private di scambio</b>	<b>Possibili segnali di rischio</b>
Giustizia	consuetudinaria	3	Imprenditore, magistrati	sentenze	Regali, servizi	Relazioni amicali improprie tra magistrati e imprenditori
Sicurezza	consuetudinaria	147	assicuratori, medici, dipendenti del pronto soccorso, avvocati, vigili, carrozzieri e periti	Omesso controllo	denaro	Anomalie statistiche sugli incidenti e sui risarcimenti assicurativi
Appalti stradali	consuetudinaria	2	Imprenditore, funzionario Anas	Omesso controllo	Profferta (respinta) di denaro	
Sicurezza	occasionale	5	Criminali, poliziotti, addetta sicurezza supermercato	Omesso controllo	Profferta (respinta) di denaro	
Sicurezza	consuetudinaria	1	Agente di polizia, imprenditori	Informazioni riservate, influenza su concessione porto d'armi	Denaro	
Appalti	occasionale	2	imprenditori		Informazioni, offerte concordate	
Appalti	consuetudinaria	9	imprenditori		Informazioni, offerte concordate	
Urbanistica	occasionale	2	Dirigenti e funzionari pubblici	Sanzioni disciplinari		
Sanità universitaria	sistemica	7	Medici	Concorso universitario		Ricorsi amministrativi in concorsi universitari
Controlli Asl	occasionale	3	Funzionario Asl, consulente del lavoro, imprenditore	Omesso controllo	denaro	
Sanità	consuetudinaria	43	Tecnici, medici di laboratorio	Analisi cliniche gratuite		
Assistenza	consuetudinaria	1	Amministratrice di sostegno	Decisioni sulla gestione del patrimonio degli assistiti		
Sicurezza	consuetudinaria	1	Ufficiale di polizia	Gestione oggetti sequestrati		
Sicurezza	consuetudinaria	1	Ufficiale di polizia	Gestione risorse monetarie		

**Tabella 2.4.2- Tavola sinottica delle caratteristiche principali dei nuovi eventi di possibile corruzione in Toscana nel 2018**

<b>Settore</b>	<b>Natura degli scambi occulti</b>	<b>Numero attori coinvolti</b>	<b>Tipo di attori coinvolti</b>	<b>Risorse pubbliche di scambio</b>	<b>Risorse private di scambio</b>	<b>Possibili segnali di rischio</b>
Aste giudiziarie	Non occasionale	7	Magistrato, professionisti	Informazioni riservate, atti, nomine	Denaro, acquisti a prezzi ribassati, regalie	Ricorrenza anomala di nomine degli stessi professionisti in incarichi, vendita di beni in aste pubbliche a prezzi ribassati
Rilascio permessi	Consuetudinaria	19	Agente di polizia, dipendenti pubblici, professionisti, faccendiere	Atti	Denaro con tariffario predefinito	Anomalie statistiche nell'ammontare dei flussi di utenti di utenti di servizi pubblici e nella rispettiva provenienza geografica.
Appalti lavori pubblici	Consuetudinaria	19	Funzionari, imprenditori, faccendiere, organizzazione criminali	Atti, nomine	Denaro	
Appalti lavori pubblici	Non occasionale	3	Funzionari, imprenditori	Omesso controllo	Assunzioni di parenti, denaro	Carenze nell'esecuzione dei lavori, cattiva qualità della realizzazione
Appalti rifiuti	Occasionale	6	Dirigente, imprenditori	Proroga	Non definito	
Appalti lavori pubblici	Consuetudinaria	6	Funzionario, imprenditori	Atti con decisioni d'urgenza, informazioni riservate	Denaro, incarichi a parenti	Adozione processi decisionali emergenziali
Appalti lavori pubblici	Occasionale	5	Politico, funzionari, imprenditori	Atti	Nomina	
Appalti lavori pubblici	Consuetudinaria	35	Imprenditori, funzionari, organizzazione mafiosa	Atti di assegnazione d'urgenza	Denaro	Frazionamento artificioso del valore
Appalti lavori pubblici	Consuetudinaria	3	Imprenditori, professionista	Atti	Denaro, potere di ricatto	
Erogazione finanziamenti pubblici	Occasionale	2	Funzionario, imprenditrice	Supporto tecnico	Pressione estorsiva	
Appalti forniture	Non occasionale	5	Comandante vigili, funzionari, imprenditori	Informazioni	Non definito	Costante aggiudicazione delle gare per i medesimi soggetti
Appalti servizi	Consuetudinaria	4	Imprenditori, professionisti, sacerdote	Informazioni	Informazioni	Costante aggiudicazione delle gare per i medesimi soggetti
Appalti forniture e servizi	Consuetudinaria	3	Funzionario, imprenditori	Atti di acquisto d'urgenza, informazioni	Denaro, regalie	Costante aggiudicazione delle gare per i medesimi soggetti, adozione processi decisionali emergenziali, prezzi fuori mercato per acquisti forniture
Appalti lavori pubblici	Occasionale	4	Politico, imprenditore, intermediario, professionista	Atti	Denaro	Finanziamenti di soggetti imprenditoriali coinvolti in significativi progetti soggetti ad approvazione da parte di enti pubblici a fondazioni politiche

<b>Settore</b>	<b>Natura degli scambi occulti</b>	<b>Numero attori coinvolti</b>	<b>Tipo di attori coinvolti</b>	<b>Risorse pubbliche di scambio</b>	<b>Risorse private di scambio</b>	<b>Possibili segnali di rischio</b>
Rilascio permessi	Non occasionale	3	Agenti di polizia, professionista, richiedenti permesso di soggiorno	Accelerazione pratiche	Denaro	Variazione tempi d'attesa, mancato rispetto liste d'attesa
Appalti lavori pubblici	Consuetudinaria	14	Incaricati di pubblico servizio, imprenditori	Atti, informazioni	Denaro, assunzione	Frazionamento artificioso gare, ricorso anomalo ad affidamenti diretti, bando su misura, pantouflage
Appalto per servizi e forniture	Consuetudinaria	4	Dirigenti società pubblica, imprenditori	Atti	Non definito	Bassa qualità forniture: quantità forniture inferiore a quella prevista dal capitolato; assegnazione di appalti a ditte delle quali sono titolari parenti degli amministratori; abusi d'ufficio, affidamento in subappalto di servizi a società precedentemente appaltatrici
Controlli fiscali	Non occasionale	Non definito	Imprenditore, funzionari	Valutazione favorevole	Non definito	
Controlli di polizia	Consuetudinaria	4	Militari	Omnes controlli, intimidazione	Imprenditori, autisti	

<b>Tabella 2.4.3- Tavola sinottica delle caratteristiche principali dei nuovi eventi di possibile corruzione in Toscana nel 2016</b>					
<b>Settore</b>	<b>Natura degli scambi occulti</b>	<b>Numero di attori coinvolti</b>	<b>Tipo di attori coinvolti</b>	<b>Risorse pubbliche di scambio</b>	<b>Risorse private di scambio</b>
Appalti per opere pubbliche	consuetudinaria	39	Dirigenti, funzionari, imprenditori, professionisti	Potere discrezionale	Denaro
Controlli	Non occasionale	5	Forze di polizia, imprenditore	Informazioni su accertamenti	Servizi, prestiti, assunzione di un parente
Appalti opere pubbliche	consuetudinaria	2	Funzionario, imprenditore	Potere discrezionale, informazioni	Denaro
Appalti per forniture e lavori pubblici	Consuetudinaria	5	Funzionari ufficio tecnico, imprenditori	Potere discrezionale su approvazione varianti	indefinite
Appalti per opere pubbliche	Consuetudinaria	21	Professionisti, imprenditori	Potere discrezionale per approvazione opere carenti e mancata applicazione penali	Affidamento servizi di progettazione
Permessi, controlli	Consuetudinaria	4	Poliziotti, dirigente, intermediari (professionista; imprenditrice)	Potere discrezionale	Denaro

<b>Tabella 2.4.4- Tavola sinottica delle caratteristiche principali dei nuovi eventi di possibile corruzione in Toscana nel 2017</b>						
<b>Settore</b>	<b>Natura degli scambi occulti</b>	<b>Numero di scambi coinvolti</b>	<b>Numero di attori coinvolti</b>	<b>Tipo di attori coinvolti</b>	<b>Risorse pubbliche di scambio</b>	<b>Risorse private di scambio</b>
Appalti per opere pubbliche	Consuetudinaria	19		Funzionari, imprenditori	Potere discrezionale per affidamenti diretti	Denaro, regalie e servizi
Appalti per acquisto e lavori di ristrutturazione immobili	Non occasionale	3		Funzionario, professionisti	Potere discrezionale	Incarichi a professionisti contigui e affidamento appalti per servizi a ditte di proprietà del funzionario
Appalti per forniture software	Non occasionale	2		Politico / intermediario / professionista, imprenditore	Informazioni e relazioni	Denaro, contratto per prestazione professionale
Appalto per affidamento in concessione	Consuetudinaria	8		Politico, dirigente, funzionari, imprenditori	Potere discrezionale	indefinite

<i>Settore</i>	<i>Natura degli scambi occulti</i>	<i>Numero di attori coinvolti</i>	<i>Tipo di attori coinvolti</i>	<i>Risorse pubbliche di scambio</i>	<i>Risorse private di scambio</i>
Controlli fiscali	Consuetudinaria	5	Funzionari, professionisti, imprenditori	Potere discrezionale	Denaro
Concorsi pubblici per abilitazione all'insegnamento	Non occasionale	59	Docenti universitari, professionisti	Potere discrezionale	Reciprocità di favori, incarichi professionali
Appalti per servizi	Consuetudinaria	6	Dirigenti, imprenditori	Potere discrezionale	Assegnazione forniture a parenti
Appalti per opere pubbliche	Consuetudinaria	3	Imprenditore, professionisti	Potere discrezionale di sbloccare i pagamenti	Denaro
Appalto per impianto di gestione rifiuti	Non occasionale	6	Dirigenti, imprenditori, professionisti	Potere discrezionale di prorogare il contratto	Consulenze professionali
Procedimenti giudiziari	Non occasionale	3	Imprenditore, professionista, imprenditore / attore criminale	Informazioni su procedimenti	indefinite
Controlli sul lavoro	Non occasionale	1	Forze di polizia	Potere discrezionale di controllo e di sanzione	Prestazioni sessuali, sconti
Appalti per forniture ospedaliere	Consuetudinaria	9	Medici, imprenditori, amministratore di una clinica convenzionata	Potere discrezionale	Denaro, assunzioni, regalie, partecipazione a congressi, quota dei rimborsi per gli interventi dal SSN
Introduzione surrettizia di materiale	Occasionale	2	Insegnante, detenuto	Atto illegale	denaro

## *Appalti e corruzione, un nesso inevitabile?*

L'evidenza di un nesso tra corruzione e appalti emersa nei rapporti 2016-2019 trova conferma anche nel corso del 2019. Nell'ultimo anno in Toscana gli eventi di corruzione esaminati continuano ad evidenziare la vulnerabilità allo sviluppo di pratiche di corruzione nel settore dagli appalti. L'attività contrattuale per la realizzazione di opere pubbliche, per l'acquisto di forniture e di servizi, negli enti locali, nei lavori stradali o in altri settori – tra cui quello sanitario – è un'area particolarmente a rischio. Questo dato può suscitare qualche preoccupazione in relazione all'accresciuto rischio corruzione della sostanziale “liberalizzazione” conseguente all'approvazione del cosiddetto “decreto semplificazioni”, che taglia il “nodo gordiano” di strutturale debolezza del settore derivante da instabilità normativa e da incertezze interpretative della cornice regolativa nazionale con il ricorso estensivo ad affidamenti diretti e a una drastica riduzione dei meccanismi concorrenziali.

Due casi di corruzione investono l'ambito sanitario, settore nel quale anche negli anni precedenti era emersa un'elevata vulnerabilità alle pratiche di corruzione, confermata dal cospicuo ammontare di inchieste, nelle quali erano affiorate modalità “originali” per occultare contropartite e retribuzioni indebite (finanziamenti alla ricerca, sponsorizzazioni, finanziamenti di eventi, congressi, associazioni, benefit personali). Queste modalità di strutturazione dello scambio occulto hanno il vantaggio di rendere problematico per i magistrati la riconduzione della rete di scambi a una dimensione di scambio, coerentemente con la fattispecie penale, vista l'apparente unilateralità delle dazioni nei confronti dei medici. Restano però ferme le riserve in relazione ai possibili condizionamenti indebiti dei processi decisionali in un settore che, anche a seguito dell'emergenza per la pandemia da covid-19, sta subendo un sovraccarico di domande e aspettative, investito di responsabilità che investono non soltanto l'erogazione dei servizi, ma anche della gestione di risorse finanziarie e delle scelte relative ad acquisti e forniture. Come già suggerito nel rapporto 2018, si conferma l'esigenza di affinare, valorizzare e diffondere l'uso di metodologie statistiche di rilevazione delle red-flags – campanelli d'allarme – che permettano ai di evidenziazione gli indicatori di rischio-anomalie, sia relativa ai profili delle imprese partecipanti alle gare, che nei passaggi procedurali successivi, coerentemente con il lavoro già avviato in questo senso da Irpet e dall'Osservatorio regionale contratti pubblici.

## *Controlli e corruzione*

Anche quello dei controlli, specie quelli legati alla sicurezza, ma anche di ordine sanitario, si confermano dall'analisi dei principali eventi emersi nel 2019 un settore nel quale le pratiche di corruzione non sono episodiche. In almeno due vicende in realtà l'evento di corruzione è stato sventato dalla denuncia del soggetto nei confronti del quale era stata avanzata una profferta di corruzione. Negli

altri casi la pratica è apparsa frutto di una reiterazione nel tempo, anche associata a forme di peculato. Come nel settore degli appalti, l'eccesso di norme e l'ambiguità dei loro contenuti creano le condizioni – accrescendo il potere discrezionale dei controllori – perché entrino in gioco accordi sottobanco coi controllati.

### *Corruzione pulviscolare e corruzione sistemica in Toscana*

Nell'insieme di 52 nuovi eventi di (potenziale) corruzione analizzati emersi tra il 2016 e il 2019, si rileva che meno della metà, ossia soltanto 25, presentano un numero di attori inferiore a 5. Si tratta in questi casi di forme di scambio occulto presumibilmente di tipo occasionale, una corruzione spicciola che nasce da incontri e contatti – più o meno occasionali – tra pochi soggetti, mirante al condizionamento indebito delle scelte pubbliche, con contropartite di limitato valore, tra agenti pubblici con un ruolo medio-basso nell'amministrazione pubblica, corruttori (o vittime) privati in una posizione negoziale svantaggiata, dunque maggiormente esposti a pressioni estorsive – categorie deboli come immigrati, prostitute, ambulanti etc. (della Porta e Vannucci 2007; 2021). Si noti che in ben quattro nuovi casi emersi nel 2019 gli attori pubblici coinvolti sono agenti o ufficiali di polizia, con una ricaduta negativa in termini di percezione della sicurezza. La “cattiva amministrazione” è il principale sintomo di questo tipo di corruzione, coerentemente con le indicazioni dei Piani nazionali anticorruzione che individuano nella *maladministration* il principale sintomo di corruzione:

“Si conferma la definizione del fenomeno contenuta nel PNA, non solo più ampia dello specifico reato di corruzione e del complesso dei reati contro la pubblica amministrazione, ma coincidente con la “maladministration”, intesa come assunzione di decisioni (di assetto di interessi a conclusione di procedimenti, di determinazioni di fasi interne a singoli procedimenti, di gestione di risorse pubbliche) devianti dalla cura dell'interesse generale a causa del condizionamento improprio da parte di interessi particolari. Occorre, cioè, avere riguardo ad atti e comportamenti che, anche se non consistenti in specifici reati, contrastano con la necessaria cura dell'interesse pubblico e pregiudicano l'affidamento dei cittadini nell'imparzialità delle amministrazioni e dei soggetti che svolgono attività di pubblico interesse.” (ANAC 2015, p.7).

Il malfunzionamento generalizzato, le inefficienze e i “colli di bottiglia” allungano i tempi delle procedure e degradano la qualità dei servizi pubblici, incoraggiando un ricorso selettivo ad addomesticare controlli, ottenere trattamenti di privilegio, in termini generali ridurre l'incertezza di chi si relazioni con gli uffici pubblici. Pochi soggetti coinvolti sono spesso sufficienti a coprire tutti gli agenti pubblici coinvolti, mentre la reiterazione dei rapporti coi medesimi interlocutori privati può consentire lo sviluppo di robuste relazioni fiduciarie. Per quanto di piccolo cabotaggio, nel 2019 queste pratiche corruttive con pochi attori protagonisti corruzione vedono in 5 casi una regolazione “consuetudinaria” e reiterata degli abusi di potere pubblico. Questa reiterazione degli scambi occulti

può attivare dinamiche espansive, coinvolgendo figure di intermediari utili nel favorire l'incontro tra domanda e offerta di favori, nonché nella trasmissione delle contropartite.

Complessivamente, nel quadriennio in 25 casi è presente un numero di attori coinvolti pari o superiore a 5, in 10 dei quali vi sono più di 10 soggetti – fino a un tetto di quasi 150 soggetti coinvolti. Trova conferma la sussistenza di molteplici reti di transazioni frequenti e “disciplinate”, strutturate attorno a meccanismi che riducono l'incertezza relativa al rispetto di regole e patti di corruzione. Anche in Toscana alcuni settori di intervento pubblico – appalti, ma anche rilascio permessi, sicurezza, concorsi pubblici – sono esposti al radicarsi di forme di corruzione sistemica. Una corruzione che non è dunque la manifestazione del moltiplicarsi *orizzontale* di relazioni di scambio occulto, ma del consolidarsi di aspettative convergenti di molteplici attori sull'esistenza (e sul rispetto incrociato) di regole e prassi, sostenute in alcuni casi da strutture *verticali* di governo del mercato della corruzione – in alcuni casi gli attori mafiosi giocano precisamente una funzione di questo tipo. Come già sottolineato nel rapporto dello scorso anno, è in queste “aree grigie” di relazioni informali, illegali o criminali ad opera di “colletti bianchi” che i servizi di *enforcement* dei soggetti aventi una caratura mafiosa può assicurare su stabilità e buon esito degli scambi, rendendoli incubatrice di ulteriori attività corruttive e illecite.

### *I privati e i professionisti attori della nuova corruzione*

Un elemento emerso negli anni precedente trova conferma nei dati relativi al 2019. Tra gli attori protagonisti della corruzione riguarda il ruolo centrale di diverse *figure professionali* – avvocati, commercialisti, ingegneri, architetti, geometri, ragionieri, medici, etc. – nelle reti della corruzione, specie quella sistemica. Accanto agli imprenditori (presenti in 34 casi) e ai funzionari/dirigenti pubblici (25 casi), in poco meno della metà – 21 su 52 – dei nuovi eventi analizzati nel triennio si rileva una presenza di professionisti. La loro presenza risulta spesso in secondo piano nella risonanza sui media e sui quotidiani, ma il loro ruolo è spesso cruciale. Al contrario, i soggetti con responsabilità politica sono presenze marginali: nel quadriennio 2016/2019 essi appaiono in appena 4 casi, nessun nuovo caso nel 2019, spesso in un ruolo secondario, di supporto. Imprenditori e professionisti presidiano invece il centro della scena, pur restando – prima e dopo lo scandalo – più in ombra, senza che vi sia il medesimo stigma reputazionale in merito al loro coinvolgimento. In due vicende nel 2019 gli imprenditori si sono ritagliati un circuito autonomo di distorsione nell'assegnazione degli appalti, in virtù di accordi collusivi. Nei precedenti rapporti abbiamo già sottolineato la natura malleabile e “camaleontica” delle loro funzioni all'interno di contesti di corruzione: corruttori, ma anche camera di compensazione, intermediari, promotori, facilitatori, “procacciatori” d'affari. I professionisti sono detentori di due risorse pregiate:

- (i) competenze specialistiche di natura tecnica, che ne accrescono influenza e potere negoziale nei confronti di enti pubblici dove prevalgono competenze di natura giuridico-formalistica;
- (ii) (accesso a reti autonome di relazioni e contatti selezionati rispetto alle loro attività professionali, a cavallo tra burocrazia, politica, imprenditoria, finanza, in alcuni casi risalenti a cornici associative formali, anche di natura riservata (come nel caso delle logge massoniche).

Infine, vi sono sintomi del frequente consolidarsi di relazioni simbiotiche tra professionisti, politici e funzionari pubblici, l'uno interfaccia dell'altro nel condizionamento indebito di processi decisionali, cui fanno seguito contropartite economiche nell'ambito dei servizi professionali. Si tratta di una dinamica che proietta nell'universo sotterraneo della corruzione quel percorso di progressiva "liberalizzazione" e spostamento verso attori privati del baricentro di programmazione, gestione e produzione di beni e servizi pubblici (Picci e Vannucci 2018). Come emerge chiaramente nel caso di studio approfondito in questa sezione, i professionisti possono farsi promotori e catalizzatori – a in alcuni casi anche garanti – delle relazioni incrociate di scambio informale e illegale che si realizzano entro "aree grigie" aggregatesi intorno all'incerto confine tra informalità e illegalità, favorendo così l'operato di molteplici "comitati d'affari".

### *La corruzione che non c'è: il governo del territorio*

La cautela metodologica ci fa leggere le risultanze di questa sezione del rapporto come rappresentazione di una quota limitata e non rappresentativa (dell'universo nascosto) degli eventi di (potenziale) corruzione in Toscana: le fonti giornalistiche utilizzate derivano pressoché esclusivamente da inchieste giudiziarie, in una sorta di restringimento progressivo di un "imbuto" che rende impossibile estrapolarne informazioni certe sulla dimensione sommersa del fenomeno (Cazzola 1987). L'assenza di eventi relativi a un particolare settore ha dunque una duplice chiave di lettura. Quella ottimistica, di un'assenza o marginalità delle pratiche di corruzione in quel contesto; e quella pessimistica, per cui il fenomeno sfugge ai radar della magistratura e della stampa perché caratterizzato da modalità efficaci di regolazione interna.

La sorprendente e perdurante assenza nel territorio toscano nel triennio 2016-2018 di nuovi eventi di corruzione relativi al governo del territorio e all'urbanistica viene interrotta da un caso emerso nel 2019: si tratta peraltro di una vicenda minore, in cui una funzionaria – nell'ipotesi degli inquirenti – avrebbe indebitamente "punito" una sua sottoposta per non aver proceduto secondo le sue istruzioni in una pratica edilizia. Ma le caratteristiche del settore – alta redditività tramite creazione di rendite, elevata discrezionalità, complessità della cornice regolativa, etc. – lo fanno includere tra le aree a più alto rischio corruzione, come affermato anche dal Piano Nazionale Anticorruzione del 2016;

*Il governo del territorio rappresenta da sempre, e viene percepito dai cittadini, come un'area ad elevato rischio di corruzione, per le forti pressioni di interessi particolaristici, che possono condizionare o addirittura precludere il perseguimento degli interessi generali. Le principali cause di corruzione in questa materia sono determinate da: a) estrema complessità ed ampiezza della materia, che si riflette nella disorganicità, scarsa chiarezza e stratificazione della normativa di riferimento (...). Tale complessità si ripercuote negativamente: sull'individuazione e delimitazione delle competenze spettanti alle diverse amministrazioni coinvolte e dei contenuti – con possibili duplicazioni – dei rispettivi, diversi, atti pianificatori; sui tempi di adozione delle decisioni; sulle risorse pubbliche; sulla fiducia dei cittadini, dei professionisti e degli imprenditori (...); b) varietà e molteplicità degli interessi pubblici e privati da ponderare, che comportano che gli atti che maggiormente caratterizzano il governo del territorio – i piani generali dei diversi livelli territoriali – presentino un elevato grado di discrezionalità; c) difficoltà nell'applicazione del principio di distinzione fra politica e amministrazione nelle decisioni, le più rilevanti delle quali di sicura valenza politica; d) difficile applicazione del principio di concorrenza fra i soggetti privati interessati, condizionata dall'assetto della proprietà delle aree sulle quali incidono le scelte di destinazione territoriale e urbanistica; e) esistenza, alla base delle scelte di pianificazione, di asimmetrie informative tra soggetti pubblici e privati, accompagnate dalla difficoltà nelle predeterminazione dei criteri di scelta; f) ampiezza delle rendite immobiliari in gioco.*

La conclusione dell'Autorità nazionale anticorruzione è che: “Il rischio corruttivo è trasversale e comune a tutti i processi dell'area governo del territorio, a prescindere dal contenuto (generale o speciale) e dagli effetti (autoritativi o consensuali) degli atti adottati (piani, programmi, concessioni, accordi, convenzioni) (ANAC 2016, p. 65). In Italia nel settore urbanistico sono presenti condizioni di mancata trasparenza di criteri e scelte, inflazione e complessità della normativa, fattori che possono indurre una “cattura” dei processi decisionali ad opera di cerchie di funzionari e professionisti, applicando disposizioni ambigue o contraddittorie e saldando gli interessi di professionisti-progettisti, costruttori, e funzionari. A livello nazionale, sono emersi casi di tecnici o di studi professionali che dominano monopolisticamente le relazioni con specifici uffici, operando simbioticamente con alcuni imprenditori da un lato, funzionari dall'altro – talvolta nella triangolazione si inseriscono anche attori politici, alla ricerca di occasioni di collocamento clientelare e di consensi.

La sostanziale assenza di evidenze di corruzione nel settore urbanistico in Toscana, come già sottolineato nei rapporti precedenti, richiede attenzione, in quanto possibile segnale (o forse, meglio, assenza di segnale) rivelatore di situazioni opposte: di una relativa refrattarietà dei corrispondenti processi decisionali pubblici alla corruzione, o viceversa di una capacità dei reticoli di scambio occulto di consolidarsi nell'ombra. Indicatori oggettivi di anomalia andrebbero costruiti e condivisi per permettere di trattare situazioni di questo tipo, ad esempio facendo riferimento al consumo di territorio pro/capite o di permessi a edificare rispetto alla linea di tendenza della crescita di popolazione residente, ovvero alla ricorrenza anomala di medesimi studi professionali nelle pratiche relative a specifici uffici pubblici.

### *La ludopatia come generatrice di corruzione*

Nel corso del 2019 in due vicende viene alla luce, quale movente ipotizzato o conclamato del coinvolgimento in attività di corruzione o di peculato di “pubblici ufficiali” e funzionari pubblici, la

loro dipendenza patologica dal gioco – in un caso invece è chiamata in causa la sindrome da shopping compulsivo. Si rinvia alla sezione di questo rapporto dedicata al tema del gioco d’azzardo e delle ludopatie per una riflessione più approfondita sul tema delle dimensioni e degli effetti causati da tali fenomeni. Vale però la pena di sottolineare come tra i costi occulti della progressiva liberalizzazione del gioco d’azzardo vi sia anche quella di propiziare l’attivarsi e il manifestarsi di fragilità psicologiche che – per chi assume incarichi e responsabilità di gestione di risorse e processi decisionali pubblici – può tradursi in un abbattimento delle barriere morali e normative nei confronti del loro coinvolgimento in abusi di potere. Paradossalmente, le risorse monetarie sottratte alla collettività dagli agenti pubblici artefici di corruzione ma vittime di ludopatia finiscono per essere convogliate in circuiti formalmente “legali”, ma interpretabile criticamente quale realizzazione di una forma più sofisticata di “corruzione legalizzata” posta in opera con successo dai beneficiari privati dell’assegnazione delle concessioni per le innumerevoli attività di gioco e scommessa (Picci e Vannucci 2018)

#### *Campanelli d’allarme (e capacità d’ascolto)*

Nei rapporti precedenti si è cercato di fornire un contributo all’individuazione, validazione e integrazione dei segnali d’allarme e di rischio di anomalie e corruzione, le cosiddette *red flags*. Si tratta di un contributo incrementale, via via arricchisce la batteria di indicatori dei rapporti relativi agli anni 2016-2018. Il lavoro di approfondimento sulla banca dati appalti banditi in Toscana la ricerca condotta da Irpet, allegata al rapporto 2016, ha permesso di estrapolare esteso set di indicatori quantitativi di anomalia rispetto alla media dei valori riscontrati per tipologia di variabile (Gori 2017). Anche a livello nazionale, si rileva un cambiamento di paradigma a seguito dalla determinazione n.12 del 28 ottobre 2015 dell’ANAC, che ha integrato il Piano nazionale anticorruzione con uno specifico focus sugli appalti che – nella sintesi della tabella 4 – fornisce indicazioni agli enti pubblici nella loro attività di elaborazione dei Piani triennali di prevenzione della corruzione. Nelle diverse fasi in cui si articola l’attività contrattuale delle pubbliche amministrazioni sono stati indicati indici quantitativi di anomalia, in base alla cui ricorrenza gli enti pubblici possono effettuare approfondimenti e applicare misure (di natura organizzativa, trasparenza, etc.) volte a ridurle. Questo approccio potenzialmente innovativo, nella sua attuazione, avrebbe però richiesto competenze tecnico-statistiche e di analisi che si scontrano con quelle giuridico-formalistiche dominanti nelle pubbliche amministrazioni, ed è rimasto per questo pressoché inapplicato.

**Tabella 2.4.5: Indicatori quantitativi di anomalie e/o rischio corruzione (*red flags*) secondo la Determina 28 ottobre 2015, n.12, integrazione del Piano Nazionale Anticorruzione**

<b>FASI</b>	<b>INDICATORI</b>
<b>Programmazione</b>	valore appalti con procedure non concorrenziali per stesse classi merceologiche di prodotti/servizi nel medesimo arco temporale (se superiore alla soglia di rilevanza comunitaria che impone la gara con procedura aperta)
<b>Progettazione</b>	rapporto tra il numero di procedure negoziate con o senza previa pubblicazione del bando e di affidamenti diretti/cottimi fiduciari sul numero totale di procedure attivate dalla stessa amministrazione in un definito arco temporale
	valori iniziali di tutti gli affidamenti non concorrenziali in un determinato arco temporale che in corso di esecuzione o una volta eseguiti abbiano oltrepassato i valori soglia previsti normativamente con procedure concorrenziali
	conteggio degli affidamenti fatti con OEPV rispetto a tutti gli affidamenti effettuati in un determinato periodo e valutazione complessiva per questi specifici affidamenti del peso percentuale delle componenti qualitative rispetto a quelle oggettivamente valutabili
<b>Selezione del contraente</b>	conteggio del numero di procedure attivate da una determinata amministrazione in un definito arco temporale, rapportato al numero totale di procedure attivate dall'amministrazione nel periodo in esame, per le quali è pervenuta una sola offerta
	per ciascuna procedura attivata in un definito arco temporale, il numero medio delle offerte escluse rispetto alle offerte presentate
<b>Verifica aggiudicazione e stipula del contratto</b>	ricorrenza delle aggiudicazioni ai medesimi operatori economici, calcolato valutando il rapporto tra il numero di operatori economici che risultano aggiudicatari in due anni contigui ed il numero totale di soggetti aggiudicatari sempre riferiti ai due anni presi in esame
<b>Esecuzione del contratto</b>	numero di affidamenti con almeno una variante rispetto al numero totale degli affidamenti effettuati da una medesima amministrazione in un determinato arco temporale
	rapporto, in un predeterminato arco temporale, tra numero di affidamenti interessati da proroghe e numero complessivo di affidamenti
<b>Rendicontazione del contratto</b>	indicatore di scostamento medio dei costi calcolato come rapporto tra gli scostamenti di costo di ogni singolo contratto (differenza tra il valore finale ed il valore iniziale in rapporto al valore iniziale) e il numero complessivo dei contratti conclusi
	indicatore sui tempi medi di esecuzione degli affidamenti calcolato come rapporto tra gli scostamenti di tempo di ogni singolo contratto (differenza tra il tempo effettivamente impiegato per la conclusione del contratto ed il relativo tempo previsto da progetto in rapporto al tempo di conclusione inizialmente previsto) e il numero complessivo dei contratti conclusi.

Nella Tabella 2.4.6 quell'elenco relativi al settore degli appalti viene integrato, a partire dalle risultanze dei rapporti di questi anni, con una serie ulteriore di possibili indicatori perlopiù di natura qualitativa, ma in alcuni casi traducibili in termini quantitativi. Mantenendo lo schema ANAC si considerano diverse fasi dell'appalto pubblico.

**Tabella 2.4.6: Indicatori qualitativi (traducibili in indicatori quantitativi) di rischio anomalie e corruzione (*red flags*) ricavabili dall'analisi dei casi di corruzione nel settore degli appalti**

<b>FASI</b>	<b>INDICATORI</b>
<b>Programmazione</b>	modifica non adeguatamente motivata di esigenze e fabbisogni già formulati da un ente pubblico
<b>Progettazione</b>	frazionamento artificioso dei contratti in un arco temporale ristretto in modo da restare al di sotto della soglia comunitaria che richiede un bando di gara pubblica "bandi fotocopia", elaborati in modo da rispecchiare con precisione le caratteristiche specifiche di un concorrente
<b>Selezione del contraente</b>	impiego anomalo di procedure decisionali caratterizzate da urgenza, emergenza, straordinarietà ricordo estensivo ad affidamenti diretti utilizzo abnorme di procedure negoziate, affidamento diretto, trattativa privata, anche in assenza delle condizioni previste dalla normativa; utilizzo della procedura di aggiudicazione all'offerta economicamente più vantaggiosa invece di quella al prezzo più basso, mediante inserimento di voci valutabili con elevata discrezionalità; partecipazione di concorrenti fittizi alle gare ricorrere delle stesse imprese aggiudicatrici degli appalti di lavori pubblici, forniture e manutenzione assegnazione della gara a imprese delle quali sono titolari parenti degli amministratori
<b>Verifica aggiudicazione e stipula del contratto</b>	regolarizzazione ex-post di "offerte anomale" contenzioso amministrativo sull'aggiudicazione della gara assegnazione di appalti a raggruppamenti di imprese comprendenti soggetti esposti in posizione debitoria rispetto al committente assegnazione di appalti a imprese che non hanno presentato bilanci negli anni precedenti all'assegnazione ribasso anomalo anomalie nella stipulazione formale del contratto mancata considerazione di pareri e indicazioni di organi tecnici nella redazione e stipula del contratto
<b>Esecuzione del contratto</b>	presenza rilevante di contenzioso amministrativo nella procedura impiego estensivo di varianti in corso d'opera – la cui necessità futura è comunicata soltanto al concorrente che potrà così formulare l'offerta più bassa nomine di direttori dei lavori influenzate (formalmente o informalmente) dagli appaltatori proroghe ingiustificate o giustificate artificialmente nei contratti per l'offerta di servizi pubblici decurtazione significativa dei prezzi pagati per un servizio in subappalto assegnato agli stessi soggetti affidamento in subappalto di servizi a ditte precedentemente appaltatrici
<b>Rendicontazione del contratto</b>	lievitazione abnorme del prezzo finale pagato per la realizzazione dell'opera rispetto a quello previsto al momento dell'aggiudicazione scadente qualità delle opere realizzate e dei materiali impiegati per la realizzazione scarsa qualità delle forniture mediche scarsa qualità del servizio pubblico ritardo nella realizzazione dell'opera pubblica

I segnali di anomalia e/o di rischio distorsioni dei processi decisionali non si manifestano soltanto nel perimetro degli enti pubblici. Alcuni indicatori possono catturare anomalie relative a variabili *esogene* rispetto all'amministrazione pubblica. Si conferma l'utilità di un raccordo con fonti di informazioni e banche dati rilevanti gestite da soggetti esterni, come ordini professionali o camere di commercio, potenzialmente utile anche nell'analisi di contesto esterno prevista per gli enti pubblici nell'elaborazione dei PTPCT (Piani triennali di prevenzione della corruzione e per la trasparenza). Nella tabella 2.4.7 emerge che, anche nel territorio toscano, una gamma di condotte devianti si traducono nella sussistenza di interessi convergenti di ordine professionale e imprenditoriale, a volte tramite la mediazione di prestanome, congiunti e parenti. Questo permette, tra l'altro, di occultare la natura sinallagmatica della corrispondenza tra "atti d'ufficio" o "contrari ai doveri d'ufficio" e "denaro e altra utilità" – secondo la configurazione idealtipica fornita dalle fattispecie del codice penale – riducendo così notevolmente il rischio penale per i protagonisti.

Tabella 2.4.7: Indicatori qualitativi di rischio anomalie e corruzione (red flags) ricavabili dall'analisi dei casi di corruzione nel settore degli appalti esogeni rispetto al processo decisionale

CRITICITA'	INDICATORI
<b>Modalità indirette di attribuzioni di vantaggi indebiti a decisori</b>	affidamento di incarichi professionali, subappalti o incarichi da parte di appaltatori di enti pubblici a congiunti, parenti o soggetti contigui a funzionari pubblici coinvolti nei corrispondenti processi decisionali
	congiunti o parenti di funzionari che hanno la titolarità di imprese e società che stringono relazioni contrattuali con appaltatori o concessionari pubblici
	funzionari coinvolti a vario titolo nell'attività di studi professionali
	assunzione di congiunti di funzionari presso appaltatori pubblici
	Finanziamenti da parte di soggetti imprenditoriali di attori politici ad associazioni e fondazioni politiche nelle quali hanno un ruolo di vertice esponenti decisori pubblici o esponenti ad essi legati
	pantouflage, ossia assunzione di dipendenti e dirigenti dell'ente pubblico presso imprese beneficiarie delle decisioni
<b>Anomalo coinvolgimento del decisore in interessi privati</b>	sussistenza di provvedimenti disciplinari
	revoca o mancata autorizzazione allo svolgimento di attività professionali
<b>Dissimulazione di cattiva realizzazione ovvero coinvolgimento di attori criminali negli appalti</b>	incendi dolosi che danneggiano opere pubbliche

Ulteriori segnali di anomalia in processi decisionali diversi da quelli relativi agli appalti si possono così sintetizzare:

- insolvenza dell'ente pubblico nei confronti dei fornitori;
- dissesto finanziario dell'ente pubblico;

- spese anormalmente alte di rappresentanza dell'ente pubblico;
- assenza di controlli e di audit contabile sui bilanci dell'ente pubblico.
- sovrapposizione tra ruolo pubblico ed esercizio di professione privata;
- bando “fotocopia” calibrato su specifiche caratteristiche di un candidato per il reclutamento di personale;
- costi medi pagati dai cittadini anormalmente elevati;
- *revolving doors* per dirigenti convertiti in consulenti;
- prestazioni professionali di consulenza di un amministratore pubblico per conto di un'impresa fornitrice di servizi presso altri enti pubblici.
- ricorrenza anomala di nomine per l'affidamento di incarichi agli stessi professionisti
- vendita di beni in aste pubbliche a prezzi inferiori a quelli di mercato
- crescita di reati-sentinella della presenza criminale (incendi dolosi, intimidazioni);
- attività di formazione ed eventi scientifici e congressi finanziati da case farmaceutiche con la partecipazione di medici;
- percentuale anormalmente elevata di infortuni per incidenti stradali;
- utilizzo indebito di spazi demaniali affidati in concessione;
- variazione anomala dei tempi d'attesa nel rilascio di permessi;
- mancato rispetto di liste d'attesa;
- anomalie dell'ammontare di utenti di servizi pubblici rispetto alla loro provenienza geografica.
- anomalia statistica in determinate aree geografiche tra incidenti e risarcimenti assicurativi

## **2.5 La corruzione negli appalti in Toscana tra cartelli e professionisti: uno studio di caso**

La vicenda in oggetto è stata selezionata per la sua attualità – il relativo procedimento giudiziario risale a fatti del 2008 – ma perché estremamente interessanti appaiono i meccanismi di distorsione dell'assegnazione di lavori pubblici che in essa si manifestano, esemplificativi di dinamiche osservabili anche in numerose altre vicende successive, sulla base delle fonti giornalistiche utilizzate. Ad essere coinvolto nell'inchiesta è un reticolo di almeno cinque attori, più altri non identificati, in relazione a una gara d'appalto in *project financing* per la ristrutturazione di un edificio bandita da un Comune toscano, per una base d'asta di quasi 100mila euro. Coinvolti sono professionisti, un dirigente dell'ente pubblico, imprenditori. Il ruolo di perno del sistema “corruttivo” - da intendersi in senso ampio,<sup>177</sup> essendo il reato contestato quello di turbativa d'asta – viene assunto da

---

<sup>177</sup> La definizione di corruzione qui utilizzata è quella contenuta nel Piano Nazionale Anticorruzione (PNA) del

un professionista – un architetto – il cui obiettivo secondo l’ipotesi degli inquirenti è quello di “ottenere incarichi fortemente remunerativi sia da imprenditori privati che da pubbliche amministrazioni”, operando anche da “intermediario” tra l’assessore di un altro Comune e un imprenditore privato (Tribunale di Firenze, 2008, p.2).

Nella gara in oggetto il primo passaggio è un contatto tra il professionista e una funzionaria dell’ente pubblico, che fornisce informazioni al professionista, il quale le utilizza in veste di intermediario e facilitatore dell’assegnazione della gara nella logica di accordo collusivo tra gli imprenditori. Al tempo stesso, il professionista intercede affinché l’incarico di progettazione venga assegnato a un altro professionista amico, con queste parole: “la questione di \*\*\* la devi risolvere, perché lui non può continuare a venire in Toscana dalla mattina alla sera... lui lo fa perché è una persona splendida, perché mi vuole bene... però è venuto 20 volte giù... sono più i soldi che ha speso... fammi questo regalo perché mi sento in difficoltà, hai capito? Fammi un regalone...”, al che la funzionaria risponde “lo so bene, ho capito va bene”. Il professionista successivamente chiede alla funzionaria conferma dei nomi dei cinque studi di professionisti che devono essere invitati a quella gara dagli esiti già predeterminati, concludendo: “perfetto no, per sapere chi sono, va bene?” (ibidem, p. 7). Subito dopo il professionista contatta un collega, presidente del CdA di una società di architettura, mettendo con molta semplicità sul piatto la proposta di truccare la gara:

“Senti invece, ti telefonavo anche per un altro motivo... noi stiamo facendo un lavoro in un Comune che si chiama \*\*\*, c’è una gara, ho fatto invitare cinque persone, che ai tempi non sapevo dei dissidi... ho fatto invitare noi, \*\*\*, voi e \*\*\* (ride), no, l’ho fatto. La gara la dovrebbe vincere \*\*\*. Perché poi la facciamo assieme io e \*\*\*. Ma io non posso vincere perché in questo Comune ho già fatto troppi lavori... allora vincerebbe.... Allora ti dicevo tu, da voi le gare chi le fa?” (ibidem, p.8)

Informatosi sul nome della dipendente che si occupa della partecipazione alle gare d’appalto, il professionista organizza le offerte: “Le dici che prima di mandare via i documenti ci sentiamo, in modo che voi fate l’offerta un po’ più alta, eh, vi scoccia?” L’altro aderisce rispettando gli accordi collusivi impliciti, nella cornice di una prassi che andava avanti da tempo: “Va benissimo, va benissimo, gli dico, che Comune è? Ma figurati, o abbiamo fatto altre volte per te”. Al che il professionista-intermediario lo rassicura e al tempo stesso lascia intuire la propria capacità condizionante sui processi decisionali dell’ente: “Ho fatto io l’elenco dei nomi delle persone da

---

2013, col quale si è definito il perimetro delle politiche di prevenzione utilizzando un concetto estensivo, applicabile a tutte quelle “situazioni in cui, nel corso dell’attività amministrativa, si riscontri l’abuso da parte di un soggetto del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati. Le situazioni rilevanti sono più ampie della fattispecie penalistica” (Anac 2015). Nel piano anticorruzione del 2019 il nuovo paradigma affermato grazie alla legge 190/2012 viene ulteriormente specificato: nelle politiche per l’integrità formulate entro quella cornice regolativa “per la prima volta in modo organico si introducono e, laddove già esistenti, si mettono a sistema misure che incidono laddove si configurano condotte, situazioni, condizioni, organizzative ed individuali - riconducibili anche a forme di cattiva amministrazione - che potrebbero essere prodromiche ovvero costituire un ambiente favorevole alla commissione di fatti corruttivi in senso proprio” (ANAC 2019, p.13)

invitare in modo che... che... tutto filasse insomma... nel verso giusto....” (ibidem, p.8). Analoghi contatti con altri partecipanti alla gara di project financing permettono al professionista di preconfezionare le offerte di tutti i partecipanti, in gergo chiamate “*cortesie*”: “siccome è una gara... è un lavoro qui in Toscana che facciamo a mezzo con \*\*\*, che vince \*\*\* questa gara, allora ti chiederei la *cortesia* se tu sei d’accordo”. L’interlocutrice accoglie – anche in questo caso – la richiesta senza alcuna sorpresa, come una pratica naturale: “si... si... si...”, al che l’altro chiede di essere richiamato al momento in cui arriverà l’invito, così da poter formulare lui l’offerta: “ho messo il vostro nome perché serve una persona di cui mi potevo fidare... quando... formulerete la proposta della gara... mi chiami e ti dico la cifra da mettere dentro... così la mettete un po’ più alta e \*\*\* vince... eh, va bene.. te lo ricordi?”.

I partecipanti invitati erano stati selezionati tra quelli già segnalati dal professionista. Avendo già vinto numerose gare presso quel Comune, il professionista si era precedentemente preoccupato di far pervenire all’ente pubblico il curriculum di soggetti “affidabili” da far invitare alle gare successive, in modo da poter continuare a determinarne l’esito: “perché ti ricordo che due anni fa vi avevo fatto mandare il curriculum...”. Naturalmente i favori saranno restituiti, nella consapevolezza che l’interesse condiviso a mantenere fermo l’accordo collusivo con cui si predeterminano con prezzi falsati l’esito delle gare di appalto supera il vantaggio atteso di una defezione, ossia di una partecipazione tramite offerte concorrenziali. In questo modo tutti i soggetti privati – fidandosi l’uno della restituzione delle *cortesie* da parte dell’altro – si possono ritagliare nei loro enti pubblici di riferimento, senza pestarsi i piedi, la loro quota di profitti a danno dei bilanci pubblici. Valgano le parole rassicuranti dell’imprenditore alla sua interlocutrice:

“Ti ringrazio.... A buon rendere se tu hai bisogno... della stessa cosa, in altri comuni, conta su di noi... va bene... ma no, fra di noi le dobbiamo fare queste cose e tu hai bisogno, non so quelle gare a 5 che fanno i comuni... conta su di noi, me lo dici prima... mi dici... “\*\*\* manda il curriculum” (pp. 9-10).

Ancora un passaggio è necessario. Sono intercettati dagli inquirenti diverse telefonate tra i professionisti che si interfacciano per definire con precisione le caratteristiche delle offerte da presentare, in modo da evitare errori nella predisposizione delle offerte, ricevendo istruzioni dettagliate: “allora allora... gli altri non lo devono fare il ribasso... te metti novantacinque, gli altri fanno zero ribasso...”, al che l’altro contatterà gli altri per riferire le istruzioni: “li chiamo io, li chiamo io... ora chiamo tutti gli altri e gli dico di mettere lo 0%, o di mettere 1... te tu metti il 2... loro mettono 1...” (ibidem, p.11). Nascono anche delle riserve da parte di alcuni dei concorrenti di facciata, i quali si preoccupano della scarsa credibilità delle percentuali di ribasso loro richieste: “mi ha chiamato \*\*\*, mi diceva del ribasso... ma il 2 sarà un po’ ridicolo... si fa il 2... cosa vuoi fare” (ibidem, p. 12).

Il piano va in porto: dopo lo svolgimento della gara il professionista riceve la chiamata di congratulazioni del collega: “e ci mancava che non vincevi il concorso.... Era tutto telecomandato... ci mancava che non vincevi...”, al che l’altro replica che c’era comunque un margine di incertezza, gli altri avrebbero potuto tradire gli impegni: “Io so... ma quello infatti.... Nella vita non si sa mai... perché se te lo vogliono tirare nel c. te lo tirano nel c. e non si sa mai”, sottolineando comunque la sua capacità di organizzazione della gara: “no, Dio buono, oh, è da due anni che ci lavoro su questa roba... e per organizzare tutto... cosa ho fatto... ho mandato i curriculum... e poi l’altro giorno ho chiamato”, chiudendo la conversazione con un richiamo alla pluralità di lavori che saranno banditi di lì a poco, e spartiti pacificamente anche in virtù dei precedenti: “ora te lo faccio vedere... poi dopo se va avanti si decide di fare un po’ di cose... ci si divide il lavoro... si organizza... non ho problemi... va bene? Comunque a me mi hai fatto un regalo insomma” (ibidem, p. 13).

Andata a buon fine la procedura di assegnazione della gara secondo la previsione, si procede a un bilancio e a una programmazione delle attività future. E’ ancora il professionista che si rapporta con il soggetto formalmente assegnatario, illustrandogli i piani futuri: “ora noi l’incarico non lo potevamo prendere perché abbiamo degli altri incarichi... allora gli ho detto... ‘non c’è problemi’... quindi io faccio vedere il progetto... tu prendi l’incarico... se tu vuoi fare a mezzo si fa a mezzo... io non ho problemi... però io ho fatto in modo che tu potessi vincere la gara...”. Visto che il progetto sarà poi posta a base di una successiva gara per affidare i lavori tramite project financing, la proposta è quella di partecipare insieme alla gara successiva per aggiudicarsela, contando anche sulla protezione dei vertici politici dell’ente: “è un preliminare finalizzato a fare la gara di project... quindi in realtà quando fanno la gara tu non potrai partecipare a nome tuo... partecipo io e si porta avanti il lavoro... va bene... allora questa roba il sindaco lo sa che io e te siamo la stessa persona...” (ibidem, p.15). Si tratta di una proposta allettante, che infatti viene accettata.

Il meccanismo di spartizione delle gare nell’ente organizzato dal professionista con la connivenza sia della componente burocratica e di quella politica appare dunque rodato. Questa forma di “corruzione organizzata” si ammantava poi nell’auto-rappresentazione degli stessi protagonisti di una patina efficientista, in quanto permette di gestire le gare eliminando gli intoppi derivanti dalla concorrenza, come il rischio di ricorsi amministrativi, o i fattori di vischiosità burocratica legati a una gestione realmente aperta dalla procedura. Si prenda il dialogo tra il professionista e la funzionaria: “mi raccomando a te... dai il possibile... se puoi mettilci mano... fai una gara rapida eh? In modo da dargli... eh! Tu inviti i soliti cinque... non ci sono problemi... magari il \*\*\* che ha vinto non lo puoi invitare più... ti do un altro nome... ma vediamo di chiudere... si sostituisce il suo nome con un altro e si cerca di andare veloci, capito? Si invita i 5 e si fa come si è fatto con \*\*\* e si libera velocemente... però dimmi che te la prendi a cuore... fammi questo regalo”. “Va bene, te la prendo a cuore, dai..” è la replica della funzionaria. (ibidem, p. 19)

E' interessante notare che l'accordo collusivo ha una portata più ampia del contesto toscano, tanto che lo stesso professionista viene contattato da un collega che gli preannuncia la richiesta di una *cortesia* – ossia la presentazione di una offerta fittizia – per una gara che si terrà a Verona. Nella telefonata intercettata emerge un ulteriore elemento di grande interesse analitico: il riconoscimento condiviso della sussistenza di una ripartizione degli appalti per aree di influenza, a seconda degli enti che li bandiscono e delle imprese che manifestano interesse, che permette agli interessati di valutare quali gare siano “libere” – ossia concorrenziali – e quali invece siano già pre-assegnate, rendendo superfluo affrontare i costi di partecipazione. Di fronte alla proposta di presentare un'offerta congiunta per un bando “di idee e di progetto” con “un peso architettonico molto importante” nel contesto fiorentino, il professionista replica: “volentieri... dimmi che mi chiami... io mi devo informare perché lì, in quella zona... c'è un'impresa che comanda... ma comanda davvero... è il \*\*\* almeno io faccio un po' di sondaggi... siccome ci lavoro con questi qui... per capire se la gara è già assegnata o viceversa se è una gara libera” (ibidem, p. 20). Il professionista precisa meglio qual è il “sistema” vigente in una telefonata di poco successiva, con un altro imprenditore: “guarda lì, in quella zona... faccio dei sondaggi se mi dici esattamente dov'è, io mi informo perché Firenze... purtroppo... è un po' divisa a seconda delle zone, ci sono delle imprese... allora cerco di capire se la gara è libera... eh, e se non perdiamo del tempo a quel punto... se vale la pena la facciamo, molto volentieri (ibidem, p. 21). Nel seguito del colloquio il professionista, dopo aver capito meglio gli enti pubblici coinvolti nella gara, rassicura l'altro confermandogli che all'interno della propria rete di conoscenze di attori politici può trovare interlocutori dai quali ottenere informazioni: “eh, va bene... allora io conosco lì un sacco di gente... Il \*\*\* lo conosco... ci andrò a parlare per dire se ha senso fare questa roba...” (ibidem, p.22).

Dall'analisi in profondità di questo caso emergono diversi elementi analiticamente rilevanti sull'evoluzione sotterranea dei reticoli di attori coinvolti in forme di corruzione sistemica e organizzata, che corroborano le risultanti dei tre precedenti Rapporti. Le riassumiamo in estrema sintesi

- a) Vi è una diffusa e condivisa conoscenza delle prassi informali che regolano le interazioni tra i partecipanti alle pratiche corruttive, che riguarda non soltanto i modelli di comportamento, ma persino il linguaggio da utilizzare (si veda l'utilizzo del termine “cortesia” per indicare le offerte di appoggio nelle gare);
- b) Le “regole della corruzione” – ad esempio, quella che sancisce uno “scambio di favori” nella presentazione di offerte fittizie nelle gare di appalto sono comunemente accettate e rispettate tra gli attori privati;
- c) La selezione dei partecipanti avviene sulla base di una disponibilità cementata da un collante fiduciario, che si rafforza anche grazie al buon esito delle relazioni precedenti;

- d) Molteplici reticoli corruttivi si sviluppano relativamente autonomi gli uni dagli altri attorno ai centri di spesa pubblica, con attori diversi che giocano il ruolo di organizzatori e garanti di un funzionamento sufficientemente ordinato, regolare e prevedibile degli scambi occulti;
- e) La logica dominante tra gli attori privati coinvolti nelle reti della corruzione appare dunque di natura collusiva, non concorrenziale, tra imprenditori e tra professionisti ci si coordina e si collabora, non ci si fa la “guerra”;
- f) Alcuni attori privati – professionisti, imprenditori – giocano spesso un ruolo egemone all’interno di questi circuiti corruttivi/collusivi, di fatto organizzando le gare di appalto: tocca a loro tenere i contatti, gestire le attività con le quali si selezionano i partecipanti, si predispongono le offerte, si predeterminano gli esiti.
- g) Specularmente gli attori pubblici – sia funzionari che politici – sembrano giocare un ruolo ancillare, di sponda, limitandosi a fornire informazioni e ponendosi così “a servizio” degli attori privati, portatori di conoscenze, relazioni e competenze specialistiche, indipendentemente dall’aspettativa di una retribuzione nascosta sotto forma di tangente (che non emerge nel caso di studio). In cambio ottengono comunque una “semplificazione” informale delle procedure, a costo di cancellare ogni forma di concorrenza e di porre la funzione pubblica al servizio degli interessi privati.
- h) Esistono e vengono coltivati con cautela e attenzione efficaci canali di comunicazione tra gli attori esistenti, che permettono di far circolare notizie e informazioni riservate necessarie al successo degli accordi occulti e dei cartelli
- i) Da ultimo – elemento confortante – esiste una distinzione, ben chiara agli occhi dei partecipanti al reticolo di scambi occulti – tra “gare libere” e “gare pre-assegnate”, le prime prive di condizionamenti impropri, le seconde invece già predeterminate nell’esito dai reticoli corruttivi.

### *Riferimenti bibliografici*

ANAC – Autorità nazionale Anticorruzione, 2015, *Aggiornamento 2015 al Piano Nazionale Anticorruzione*, Roma, determinazione n.12 del 28 ottobre.

ANAC – Autorità nazionale Anticorruzione, 2016, *Aggiornamento 2016 al Piano Nazionale Anticorruzione*, Roma, delibera n.831 del 3 agosto.

ANAC – Autorità nazionale Anticorruzione, 2019, *Piano Nazionale Anticorruzione 2019*, Roma, 13 novembre.

Calderoni, F., 2018, *Le reti delle mafie: Le relazioni sociali e la complessità delle organizzazioni criminali*, Vita e Pensiero, Milano.

- Calderoni, F. et al., 2016, "The Italian mafias in the world: A systematic assessment of the mobility of criminal groups.", in *European Journal of Criminology* 13 (4), pp. 413-433.
- Campana, P., 2011, "Eavesdropping on the Mob: the functional diversification of Mafia activities across territories." in *European Journal of Criminology*, 8, (3), pp.213-228.
- Campana, P., e Varese, F., 2013, "Cooperation in criminal organizations: Kinship and violence as credible commitments" in *Rationality and society*, 25 (3), pp. 263-289.
- Cantone, R., 2020, *Il sistema di prevenzione della corruzione*. Napoli, Giappichelli.
- Cantone, R. e Carloni, E., 2018, *Corruzione e anticorruzione*. Dieci lezioni, Milano, Feltrinelli.
- Cazzola, F. 1987, *Della corruzione. Fisiologia e patologia di un sistema politico*, Bologna, Il Mulino.
- Cazzola, F. 1992, *L'Italia del pizzo*, Torino, Einaudi.
- Ciconte, E., , 2013, *Politici (e) malandrini*, Rubbettino, Soveria Mannelli.
- CPAM – Commissione Parlamentare d’Inchiesta sul fenomeno delle mafie, 2018, *Relazione conclusiva*, Roma, 8 febbraio.
- Dalla Chiesa, N., 2015, "A proposito di" Mafia Capitale". Alcuni problemi teorici." in *Rivista di Studi e Ricerche sulla criminalità organizzata*, 1(2), pp. 1-15.
- Dalla Chiesa, N., 2017, *Passaggio a Nord: la colonizzazione mafiosa*, Edizioni Gruppo Abele, Torino.
- della Porta,D. e Vannucci A. 2007, *Mani impunito*, Roma, Laterza.
- della Porta,D. e Vannucci A. , 2012, *The hidden order of corruption*, Ashgate, Farnham.
- della Porta,D. e Vannucci A., 2014, *Centripetal versus centrifugal. A framework for the analysis of corrupt exchange and hidden governance structures*, in B. Rothstein (a cura di), *Theories of corruption*, Report for the Anticorrp project, 2014, in [http://anticorrp.eu/wp-content/uploads/2014/12/D1.1\\_Part6\\_Centripetal-versus-centrifugal-corruption.pdf](http://anticorrp.eu/wp-content/uploads/2014/12/D1.1_Part6_Centripetal-versus-centrifugal-corruption.pdf).
- della Porta, D. e Vannucci A. 2021 (di prossima pubblicazione), *La corruzione come sistema*, Bologna, Il Mulino.
- DNA – Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo, 2017, *Relazione Annuale 2016*, Roma, Prot. 12720/2017/PNA
- Gori, F. G., 2017, Un sistema di indicatori di anomalia per il mercato dei contratti pubblici toscano, in “Osservatorio Regionale sul Federalismo Fiscale”, nota n. 2/2017, in [http://www.irpet.it/wp-content/uploads/2017/05/nota-orff-2\\_2017-1.pdf](http://www.irpet.it/wp-content/uploads/2017/05/nota-orff-2_2017-1.pdf).
- La Spina, A., 2016, "Il voto di scambio politico-mafioso tra mutamenti fattuali e modifiche normative.", in *Rivista di Studi Politici*, 28 (3), pp. 29-42.
- Martone, V., 2016, "Mafia Capitale: corruzione e regolazione mafiosa nel «mondo di mezzo»", in *Meridiana* 87, pp. 21-39.

Mete, V., 2009, *Fuori dal Comune. Lo scioglimento delle amministrazioni locali per infiltrazioni mafiose*, Bonanno, Catania.

Mete, V. 2016, "La costruzione istituzionale delle politiche antimafia. Il caso dello scioglimento dei consigli comunali", in *Stato e Mercato*, n.108, pp. 391-424.

Moro, F. e Catino M., 2016, "La protezione mafiosa nei mercati legali", in *Stato e mercato*, (3), pp. 311-352.

Picci, L. e Vannucci, A., 2018, *Lo Zen e l'arte della lotta alla corruzione*, Altreconomia, Milano.

Riccardi, M., Soriani, C: e Giampietri, V., 2016, "Mafia Infiltration in Legitimate Companies in Italy" in Savona E., Riccardi M. e Berlusconi G., (a cura di) *Organised Crime in European Businesses*, Routledge, New York, pp.119-140.

Sciarrone, R., 2009, *Mafie vecchie e mafie nuove. Radicamento ed espansione*, Donzelli, Roma.

Sciarrone, R., , 2014, *Mafie del Nord. Strategie criminali e contesti locali*, Donzelli, Roma.

Sciarrone, R., 2017, *Politica e corruzione*, Roma, Donzelli.

Sciarrone, R. e Storti, L., 2014, "The territorial expansion of mafia-type organized crime. The case of the Italian mafia in Germany." in *Crime, Law and Social Change* , 61 (1), pp. 37-60.

Sciarrone, R. e Storti, L., 2016, "Complicità trasversali fra mafia ed economia. Servizi, garanzie, regolazione", in *Stato e mercato*(3), pp. 353-390.

Sergi, A. e Lavorgna A., 2016, *Ndrangheta: The Glocal Dimensions of the Most Powerful Italian Mafia*, Springer, Berlin.

Tribunale di Firenze, 2008, Ordinanza relativa al p.p. n. 17863/08 R.G. G.i.p., n. 18578/08 R.G., 9 dicembre.

Vannucci. A., 2012, *Atlante della corruzione*, Edizioni Gruppo Abele, Torino.

Vannucci. A., 2017, *Come cambia la corruzione in Italia: pulviscolare, sistemica, organizzata*. in E. Ciconte, F. Forgione, I. Sales (a cura di), *Atlante delle mafie*, volume V, Rubbetino Soveria Mannelli, pp. 43-65.

Varese, F., 2011, *Mafie in movimento*, Einaudi, Torino.

Varese, F., 2014, "Protection and extortion.", in *Oxford handbook of organized crime*, Oxford University Press, Oxford, pp. 343-58.

## **2.6 Prevenzione della corruzione nella sanità toscana. L'analisi dei PTPC delle aziende del sistema sanitario regionale**

### **2.6.1 Introduzione**

Il sistema sanitario costituisce uno dei settori maggiormente esposti a rischio corruzione, per una serie di fattori ben noti agli addetti ai lavori tra i quali, tra gli altri, la quantità di risorse in gioco, l'asimmetria informativa, la complessità e la numerosità delle prestazioni erogate, gli interessi degli operatori economici privati nel gestire o erogare prestazioni o beni a favore del servizio pubblico. Inoltre, la sanità è materia concorrente tra stato e regioni e occupa la parte più consistente dei bilanci regionali, divenendo così il terreno per scontri politici. La pubblica amministrazione ha l'obiettivo di agire con efficienza ed imparzialità, e i dipendenti pubblici devono garantirne il buon andamento. Tuttavia, il settore sanitario presenta per la sua natura problematicità e conflitti tra tutti gli attori in gioco: gli utenti del servizio, spinti dalla necessità di ottenere la migliore cura, possono cercare corsie preferenziali per ottenere ciò di cui hanno bisogno; il personale sanitario genera la domanda e l'offerta di cure sanitarie in una situazione di permanente conflitto di interessi; i fornitori competono per provvedere beni, opere e servizi al sistema sanitario garantendosi così ampi margini di guadagno; i politici e gli amministratori, in particolare a livello regionale, spesso fondano parte del loro consenso, e della propria carriera politica, sul servizio sanitario.

Per proteggere il sistema sanitario - e la pubblica amministrazione in generale - dai rischi di corruzione, la legge 190/2012 ha introdotto un sistema di prevenzione della corruzione incentrato su piani triennali (PTPC), che ogni azienda è tenuta ad approvare entro il 31 gennaio di ogni anno. Dopo un primo periodo di rodaggio, i piani anticorruzione sono entrati nella loro fase di maturità ed è quindi possibile analizzarli per trarre alcune considerazioni, in particolare alla luce di quello che si è verificato durante l'emergenza Covid-19. La crisi che ha investito il nostro Paese ha messo in luce - tra le tante criticità - punti di forza e di debolezza dei sistemi di integrità delle aziende sanitarie, che sono state sottoposte ad un vero e proprio stress test di integrità (Vannucci, 2020).

Attualmente, nelle sedi istituzionali, si sta discutendo della cosiddetta "fase di ricostruzione" post emergenza Covid. Essa potrà essere una grande occasione di rilancio del sistema sanitario, oppure una grande opportunità per i disonesti di arricchirsi a spese dei cittadini e dei malati. È compito delle istituzioni, delle aziende sanitarie, dei cittadini, prepararsi a gestire la fase post emergenza, per ridurre al massimo i rischi di corruzione nel sistema sanitario. A tal fine, il presente documento illustra i

risultati della valutazione dei piani anticorruzione delle aziende sanitarie toscane, l'opinione del personale sanitario sul tema della corruzione, l'analisi dei rischi emersi durante e dopo l'emergenza Covid-19 e una serie di proposte per mitigare tali rischi. Le informazioni contenute nel presente rapporto sono state raccolte ed elaborate da RE-ACT, un centro di ricerca in criminologia che da anni si occupa anche del fenomeno della corruzione.

Dopo un breve inquadramento (§1), si presentano la metodologia di analisi dei PTPC e le criticità rilevate a livello regionale e nazionale (§2) e la percezione e conoscenza sulla corruzione e sul PTPC da parte del personale sanitario (§3). Il paragrafo successivo (§4) illustra l'impatto dell'emergenza Covid-19 sull'attività dei responsabili anticorruzione (RPC), sui contesti interni ed esterno delle aziende e sui rischi di corruzione. Il rapporto si conclude (§5) con le proposte di misure da adottare per mitigare i rischi attuali. La valutazione dei PTPC per singola azienda è contenuta in un allegato separato, messo a disposizione della Regione Toscana.

### ***Inquadramento e concetti***

La l. 190/2012 prevede che l'autorità nazionale anticorruzione (ANAC) fornisca alle pubbliche amministrazioni<sup>178</sup> informazioni utili per l'adozione dei piani triennali di prevenzione della corruzione (PTPCT), attraverso il piano nazionale anticorruzione (PNA). Dal 2012 ad oggi sono stati pubblicati tre PNA (2013, 2016 e 2019) e tre aggiornamenti (2015, 2017 e 2018). ANAC ha sviluppato specifici approfondimenti per il settore sanitario nell'aggiornamento del 2015 e nel PNA del 2016.

Il PNA 2019 è particolarmente importante perché, oltre essere il più recente documento pubblicato da ANAC contenente specifiche linee guida per i responsabili anticorruzione, esso rappresenta lo sforzo di mettere a sistema l'esperienza accumulata in questi anni in un documento organico a supporto degli RPCT. Di fatto, è il documento che chiude la "fase Cantone" dell'autorità anticorruzione. Per quanto possibile, i contenuti di questo rapporto sono aggiornati al PNA 2019.

### ***Il sistema sanitario della Regione Toscana***

Secondo quanto riporta il sito della Regione Toscana:<sup>179</sup>

*Le Aziende usl - Ausl (3 nella Regione) sono articolazioni territoriali del Servizio sanitario regionale e garantiscono la omogeneità dell'assistenza nelle diverse aree della regione. Articolate in zone-distretto, provvedono alla gestione e programmazione delle attività definite nei livelli uniformi ed*

---

<sup>178</sup> Alle pubbliche amministrazioni e ai soggetti di cui all'art. 2-bis, co. 2, del d.lgs. 33/2013, per l'adozione delle misure integrative di quelle adottate ai sensi del d.lgs. 231/2001,

<sup>179</sup> Fonte: <https://www.regione.toscana.it/sst/organizzazione/aziende-sanitarie>, ultimo accesso il 27 luglio 2020.

essenziali di assistenza, comprese le prestazioni socio-sanitarie ad elevata integrazione sanitaria, le prestazioni sanitarie a rilevanza sociale e le attività di assistenza sociale delegate agli enti locali. Le Case della Salute sono una nuova organizzazione dei servizi sanitari territoriali basata sul principio dell'integrazione delle prestazioni.

Nei piccoli comuni delle zone montane o più periferiche (isole o periferie delle grandi città), le Botteghe della Salute offrono un ulteriore accesso ai servizi sanitari. Le Aziende Usl possono avviare localmente forme di assistenza integrativa, coperte da risorse finanziarie aggiuntive per le prestazioni che non sono elencate tra i Livelli essenziali di assistenza (Lea). Sono dotate di personalità giuridica pubblica e di autonomia imprenditoriale. L'organizzazione e il funzionamento delle aziende sanitarie sono disciplinati dallo statuto aziendale, un atto aziendale di diritto privato.

Le **Aziende ospedaliere-universitarie (Aou)** toscane sono 4. Integrano le funzioni di ricerca, formazione e assistenza svolte dalle Università e dal Servizio sanitario regionale, secondo i principi del decreto legislativo n° 517/1999. Le 4 Aziende ospedaliere toscane costituite nel 1994, ovvero A.O. Careggi, A.O. Meyer, A.O. pisana e A.O. senese, si sono dotate di statuti che sanciscono la trasformazione nelle nuove Aziende Ospedaliere Universitarie. Con questo passaggio l'Università partecipa a pieno titolo al Sistema sanitario regionale. Le 3 Aziende Usl sono raggruppate in tre Aree Vaste, ognuna dotata di un'Azienda Ospedaliere-universitaria di riferimento: l'ospedale pediatrico Meyer ha funzioni di riferimento per tutta la regione”.

L' **Istituto per lo studio, la prevenzione e la rete oncologica (ISPRO)**, istituito con legge regionale n. 74 del 14 dicembre 2017, è ente del Servizio sanitario regionale, dotato di personalità giuridica pubblica e di autonomia organizzativa, amministrativa e contabile. La finalità dell'ISPRO consiste nel promuovere, misurare e studiare azioni di prevenzione primaria, secondaria e terziaria dei tumori e di organizzare e coordinare, in sinergia con le aziende e gli enti del servizio sanitario regionale, i percorsi di diagnosi, cura e riabilitazione, nonché i programmi di ricerca in ambito oncologico.

La **Fondazione Toscana Gabriele Monasterio (FTGM)**, costituita dal Consiglio nazionale delle ricerche e dalla Regione Toscana per la gestione e l'ulteriore sviluppo delle attività sanitarie specialistiche e di ricerca di interesse del Servizio sanitario regionale, già svolte dall'Istituto di Fisiologia Clinica CNR, è un ente pubblico specialistico del Servizio Sanitario Regionale, ai sensi della Legge regionale n. 85/2009. La Fondazione costituisce un centro di alta specialità per la cura delle patologie cardiopolmonari, comprese le patologie rare di interesse specifico, quali ad esempio le cardiopatie congenite, le dislipidemie ereditarie, l'emocromatosi, l'ipertensione polmonare e l'amiloidosi.

L'ente di supporto tecnico-amministrativo regionale (**ESTAR**) svolge funzioni tecniche, amministrative e di supporto delle aziende sanitarie, degli enti del servizio sanitario regionale e delle

*società della salute attraverso dipartimenti di livello regionale. L'Estar è ente del servizio sanitario regionale, dotato di personalità giuridica pubblica e di autonomia amministrativa, organizzativa, contabile, gestionale e tecnica.*

*L' Estar è competente in materia di:*

- *approvvigionamento di beni e servizi*
- *magazzini e logistica distributiva*
- *tecnologie dell'informazione e della comunicazione*
- *tecnologie sanitarie*
- *procedure concorsuali e selettive per il reclutamento del personale*
- *processi per il pagamento delle competenze economiche del personale afferente al servizio sanitario regionale*
- *gestione delle procedure di gara per la manutenzione, alienazione, concessione e locazione del patrimonio immobiliare delle aziende sanitarie”*

Tutti gli enti qui rappresentati sono obbligati, ai sensi della l. 190/2012, ad elaborare il Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione (PTPC).

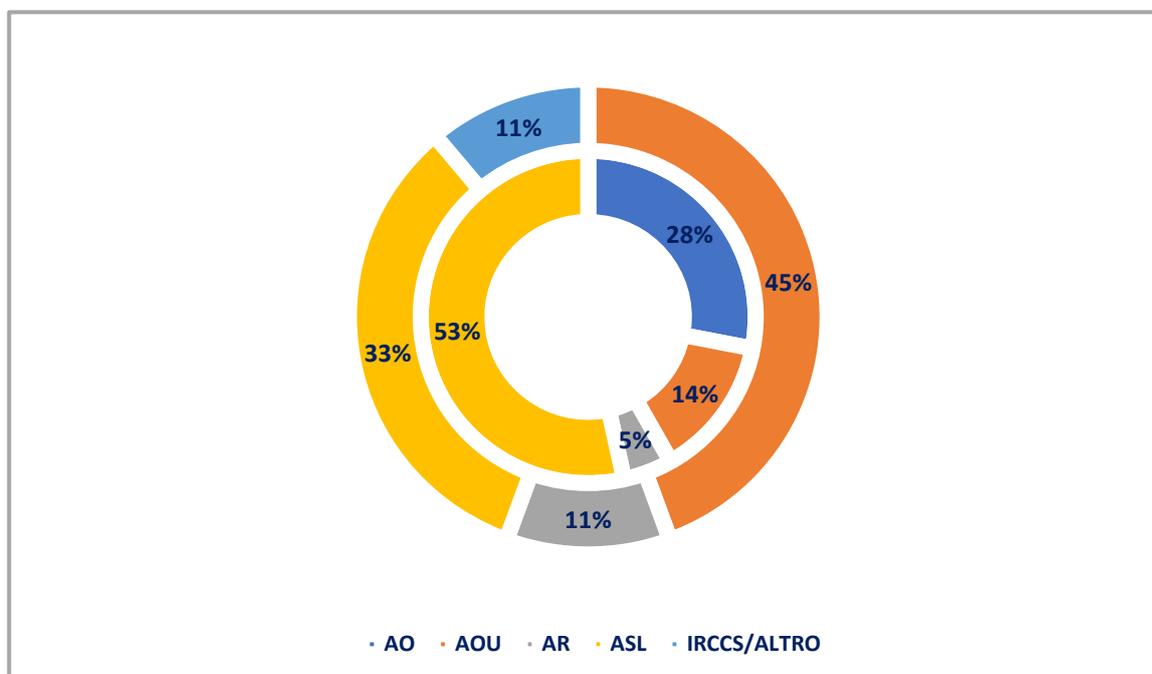
### ***La valutazione dei piani triennali per la prevenzione della corruzione (PTPC) sanitari***

Dal 2016, i PTPC di tutte le aziende sanitarie del sistema sanitario nazionale sono stati sistematicamente analizzati e valutati dai due autori,<sup>180</sup> nell'ambito di alcune iniziative di ricerca (Curiamo la corruzione dal 2016 e Health Integrity Forum dal 2020). Ogni anno, vengono analizzati i piani anticorruzione di aziende ospedaliere (AO), aziende ospedaliere universitarie (AOU), aziende sanitarie locali (ASL) e istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS) e altri enti di diritto pubblico di tutta Italia. Dal 2019 vengono analizzati anche i piani anticorruzione delle agenzie o aziende regionali che non erogano direttamente servizi sanitari ma svolgono funzioni di coordinamento amministrativo o gestionale per le altre aziende sanitarie della regione.

---

<sup>180</sup> Fino al 2019 il lavoro è stato svolto presso un'altra organizzazione. Nel 2019 è stata costituita REACT, start up a vocazione sociale senza scopo di lucro dedicata esclusivamente alla ricerca sociale in criminologia e corruzione.

Grafico 1 - Distribuzione PTPC 2019-2021 analizzati per tipo di ente. Anello interno Italia, anello esterno Toscana.



Fonte: Elaborazione REACT.

Nel corso del 2019 sono stati analizzati 210 PTPC 2019-2021, con la seguente distribuzione:

Per la Toscana sono stati analizzati 9 enti, di cui 3 aziende sanitarie locali, 4 aziende universitarie e 2 enti di altro tipo. Per il presente rapporto è stata condotta un'ulteriore analisi del PTPC della Fondazione Toscana Gabriele Monasterio, per un totale di 10 PTPC analizzati:

- AGENZIA REGIONALE DI SANITÀ
- AZIENDA USL TOSCANA CENTRO
- AZIENDA USL TOSCANA NORD-OVEST
- AZIENDA USL TOSCANA SUD-EST
- AZIENDA OSPEDALIERO-UNIVERSITARIA PISANA
- AZIENDA OSPEDALIERA UNIVERSITARIA SENESE
- AZ. OSPEDALIERO - UNIVERSITARIA CAREGGI
- AZIENDA OSPEDALIERA MEYER
- ISTITUTO PER LO STUDIO E LA PREVENZIONE ONCOLOGICA
- FONDAZIONE TOSCANA GABRIELE MONASTERIO

### ***La metodologia di valutazione***

Secondo l'atto di indirizzo di ANAC (PNA 2019), il PTPC “*individua il grado di esposizione delle amministrazioni al rischio di corruzione e indica gli interventi organizzativi (cioè le misure) volti a prevenire il medesimo rischio (art. 1, co. 5, l. 190/2012). Finalità del PTPCT è quella di identificare le misure organizzative volte a contenere il rischio di assunzione di decisioni non imparziali. A tal riguardo spetta alle amministrazioni valutare e gestire il rischio corruttivo, secondo una metodologia che comprende l'analisi del contesto (interno ed esterno), la valutazione del rischio (identificazione,*

*analisi e ponderazione del rischio) e il trattamento del rischio (identificazione e programmazione delle misure di prevenzione)”.*

La metodologia di valutazione tocca tutti gli aspetti indicati dalla legge 190/2012 e da ANAC, effettuando un’analisi di tipo sostanziale, oltre che - in minima parte - formale.

I contenuti del PNA 2019 sono stati considerati nell’attività di valutazione dei piani, pur nella consapevolezza che i PTPC 2019-2021 sono stati adottati prima della sua pubblicazione. Per questo motivo, gli elementi di assoluta novità all’interno del PNA 2019 non sono stati pesati, mentre sono stati valutati gli elementi già esistenti in precedenti atti di ANAC. Nel corso del 2020 si sta effettuando la valutazione dei PTPC 2020-2022, adottati dopo la pubblicazione del PNA 2019, pertanto tutti gli elementi contenuti in queste linee di indirizzo vengono considerati per il giudizio dei piani.

Ai fini della valutazione sono stati raccolti i documenti accessibili nella sezione “Amministrazione trasparente” dei siti istituzionali delle aziende sanitarie, in particolare nella sotto-sezione “altri contenuti – corruzione”. Nel caso il piano non fosse disponibile, è stata effettuata una ricerca nella cartella “altri contenuti” e poi nella cartella “atti generali” ed è stato utilizzato il motore di ricerca del sito, usando le chiavi “corruzione” OR “PTPC”. Il passo successivo – qualora il piano non fosse disponibile con nessuno degli strumenti descritti – è consistito nel contare direttamente il responsabile per la prevenzione della corruzione (RPCT) via e-mail o telefono. In alcuni casi, in cui il sito non riportava i recapiti del responsabile, è stata inviata una PEC al protocollo dell’ente.

La documentazione recuperata con questa procedura è stata oggetto della valutazione.

Alcuni piani contengono riferimenti ad altri documenti – ad es. piani precedenti. In quel caso la ricerca dei documenti richiamati ha seguito le stesse modalità appena descritte.

La valutazione è composta da sei indicatori generali, a loro volta composti da subset di indicatori specifici.

Gli indicatori generali sono:

- COMPLIANCE – questo indicatore misura la conformità del piano anticorruzione con le disposizioni normative e degli atti di indirizzo di ANAC. Si tratta di un indicatore di tipo formale che prende in considerazione tutti gli elementi che dovrebbero essere presenti nel piano e le tempistiche di approvazione.
- FRUIBILITÀ – i piani anticorruzione devono essere strumenti operativi per i dipendenti dell’ente sanitario. Inoltre, i piani devono essere pubblicati per essere conoscibili da parte di

soggetti esterni all'amministrazione, siano essi utenti, cittadini, o ricercatori. Il decreto sulla trasparenza n. 33/2013 stabilisce le modalità con cui gli atti amministrativi devono essere pubblicati. Questo indicatore considera in modo aggregato la navigabilità, l'accessibilità, il formato, la posizione e la chiarezza dei documenti. L'indicatore tiene anche in considerazione la struttura e la eventuale frammentazione dei documenti, misurando l'immediatezza e la logica del rinvio fra le diverse sezioni del documento o tra i vari documenti. Anche questo è un indicatore di tipo formale.

- **MAPPATURA** – secondo le indicazioni di ANAC, il primo passo per realizzare il piano anticorruzione è la mappatura dei processi. Il presente indicatore valuta il livello di dettaglio, di estensione, e di accuratezza dei processi analizzati. L'eventuale utilizzo di specifiche metodologie o strategie di mappatura dei processi, in particolare se codificate o standardizzate con metodi riconosciuti, viene altresì considerato. L'indicatore valuta l'eventuale metodologia per la mappatura ed il risultato della mappatura stessa. Si tratta di un indicatore di tipo sostanziale.
- **ANALISI DEI RISCHI** – questa è l'indicatore più complesso strutturato perché prende in considerazione il cuore del piano triennale di prevenzione della corruzione, cioè il contenuto del piano che descrive l'approccio, la metodologia, ed i risultati dell'analisi dei rischi di corruzione all'interno dell'ente. In particolare, l'indicatore tiene in considerazione la qualità dell'analisi, la sua estensione e la precisione nella definizione e nella descrizione dei rischi e dei fattori di rischio. Si tratta di un indicatore di tipo sostanziale. Secondo il PNA 2019, “la valutazione del rischio è la macro-fase del processo di gestione del rischio in cui lo stesso è identificato, analizzato e confrontato con gli altri rischi al fine di individuare le priorità di intervento e le possibili misure correttive/preventive (trattamento del rischio). [...] L'identificazione del rischio, o meglio degli eventi rischiosi, ha l'obiettivo di individuare quei comportamenti o fatti che possono verificarsi in relazione ai processi di pertinenza dell'amministrazione, tramite cui si concretizza il fenomeno corruttivo. [...] L'identificazione dei rischi deve includere tutti gli eventi rischiosi che, anche solo ipoteticamente, potrebbero verificarsi.” (allegato 1 del PNA 2019)
- **PONDERAZIONE DEI RISCHI** – la legge 190 stabilisce l'obbligo di analizzare i rischi di corruzione al fine di individuare le priorità di intervento. A tal fine, anche la ponderazione dei rischi è oggetto di valutazione. Questo indicatore considera la metodologia utilizzata per la ponderazione, il processo di ponderazione, la qualità e l'estensione della ponderazione. Si tratta di un indicatore di tipo sostanziale.
- **TRATTAMENTO DEI RISCHIO** – “Il trattamento del rischio è la fase volta ad individuare i correttivi e le modalità più idonee a prevenire i rischi, sulla base delle priorità emerse in sede di

valutazione degli eventi rischiosi. In tale fase, le amministrazioni non devono limitarsi a proporre delle misure astratte o generali, ma devono progettare l'attuazione di misure specifiche e puntuali e prevedere scadenze ragionevoli in base alle priorità rilevate e alle risorse disponibili. La fase di individuazione delle misure deve quindi essere impostata avendo cura di temperare anche la sostenibilità della fase di controllo e di monitoraggio delle stesse, onde evitare la pianificazione di misure astratte e non attuabili.” (Allegato 1 PNA 2019)

Questo indicatore valuta l'ambito della programmazione delle misure il trattamento del rischio, l'elaborazione di misure specifiche e puntuali aggiuntive rispetto a quelle obbligatorie, la definizione di tempistiche, responsabili e indicatori di risultato. Si tratta di un indicatore di tipo sostanziale perché non si limita a rilevare la indicazione di misure all'interno del piano, ma va analizzarne il contenuto operativo e la sostenibilità.

I ricercatori hanno misurato gli indicatori sulla base di una serie di informazioni raccolte nella lettura accurata dei PTPC. Per agevolare la raccolta dei dati è stata creata una griglia di rilevazione. Successivamente ad ogni indicatore è stato attribuito un punteggio, riportato in una scala decimale in modo tale da elaborare un punteggio finale. Il punteggio finale poteva andare da un minimo di 0 ad un massimo di 60.

### **Le criticità rilevate**

Nel 2020 i piani anticorruzione sono arrivati alla loro settima edizione. Soprattutto in ambito sanitario, anno dopo anno, si è assistito ad un miglioramento continuo nell'elaborazione di questi documenti, sia da un punto di vista formale sia qualitativo. In generale, è possibile dire che i piani abbiano raggiunto una loro “maturità”, tuttavia la valutazione ha evidenziato la permanenza di alcune criticità.

Innanzitutto, dal punto di vista formale, vengono tuttora approvati piani anticorruzione privi di alcune parti essenziali previste dalla legge.

Alcune aziende sanitarie hanno pubblicato piani in un formato non navigabile e poco utilizzabile, quale ad esempio la scansione della delibera firmata.

Spesso, i piani si ripetono uguali da un anno all'altro con ritocchi solo marginali e vistose sviste legate al trascorrere del tempo (es. da un PTPC 2019: “nel 2016 attiveremo un percorso di formazione...”), indicative del fatto che il piano non sia realmente rielaborato, nemmeno a conclusione del ciclo triennale.

Nel caso di piani più strutturati, costruiti per segmenti elaborati negli anni, è facile riscontrare lo scollegamento tra diverse sezioni del documento: in alcuni casi ad esempio i processi mappati nella prima parte del piano non corrispondono ai processi su cui viene effettuata la analisi del rischio.

Alcuni piani contengono rinvii ad intere sezioni contenute in piani precedenti, rendendo più complessa la lettura e l'utilizzo dei documenti.

In generale, i piani soffrono di un'eccessiva lunghezza di parti descrittive o narrative, che rendono difficoltosa la consultazione e la fruibilità del documento senza portare alcun valore aggiunto al suo contenuto.

Spesso i piani contengono, anno dopo anno, la descrizione di ciò che è stato fatto, trasformando sempre di più il piano da uno strumento operativo dinamico ad un report statico.

Nonostante il passare del tempo, in molti casi la mappatura non è completa e, in generale, non viene riscontrato un livello di dettaglio tale da dimostrare un processo approfondito di analisi dei rischi, che si soffermi sulle attività o sulle fasi in cui i processi si strutturano.

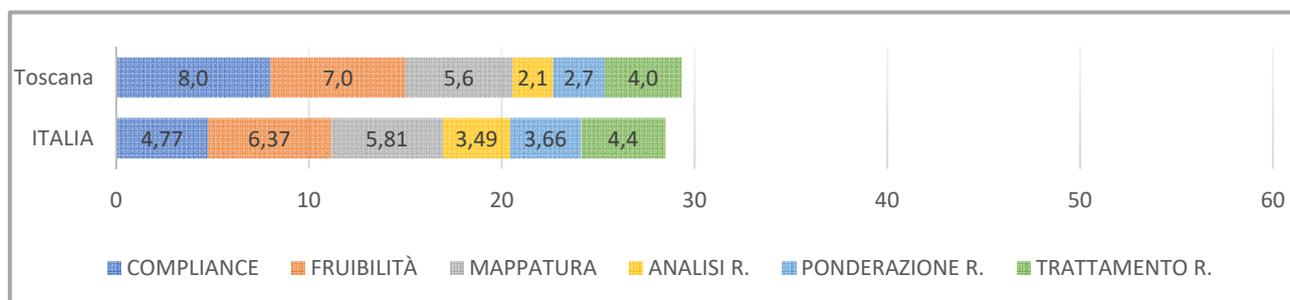
Si riscontrano ancora oggi piani adottati e pubblicati, ma privi di una vera analisi dei rischi o caratterizzati da un'analisi eccessivamente superficiale.

Le sezioni dedicate al contesto interno ed esterno, si arricchiscono di contenuti non sempre pertinenti o attuali, e sono raramente utilizzate nella fase di individuazione del rischio di corruzione, così da avere piani anticorruzione costruiti a compartimenti stagni.

Da ultimo, e con particolare riferimento anche alle indicazioni del PNA 2019, si riscontra una generale difficoltà dei piani nell'individuare e descrivere in modo corretto l'evento corruttivo, distinguendolo dai fattori di rischio, o "abilitanti" (i fattori di contesto che permettono all'evento di manifestarsi), e dalle relative modalità. A parziale giustificazione di questa problematica, si rileva che anche ANAC nel PNA 2019 usa in modo non appropriato "evento corruttivo" ed "evento rischioso".

Per quanto riguarda la ponderazione dei rischi, le criticità più frequenti consistono nell'utilizzo del metodo descritto nell'allegato 5 del PNA 2013, che la stessa ANAC suggerisce di abbandonare e sostituire con approcci più semplici, e nella ponderazione di gruppi di rischi o addirittura di processi. Tuttavia, la problematica più evidente rimane la ponderazione fine a sé stessa, cioè il mancato collegamento tra l'individuazione dei processi a più elevato rischio e la conseguente definizione delle priorità nelle misure di trattamento. Dall'analisi dei piani emerge infatti che le misure siano classificate e ordinate secondo una logica che non tiene conto dei risultati della ponderazione dei rischi.

Grafico 1 - Valutazione media dei PTPC 2019-2021, confronto Toscana - Italia



Fonte: elaborazione REACT

## **I risultati per la regione Toscana e il confronto con il dato nazionale**

A livello nazionale, la valutazione dei PTPC 2019-2012 delle aziende sanitarie mostra un quadro abbastanza critico. Il risultato medio complessivo è pari a 28,5 su 60.

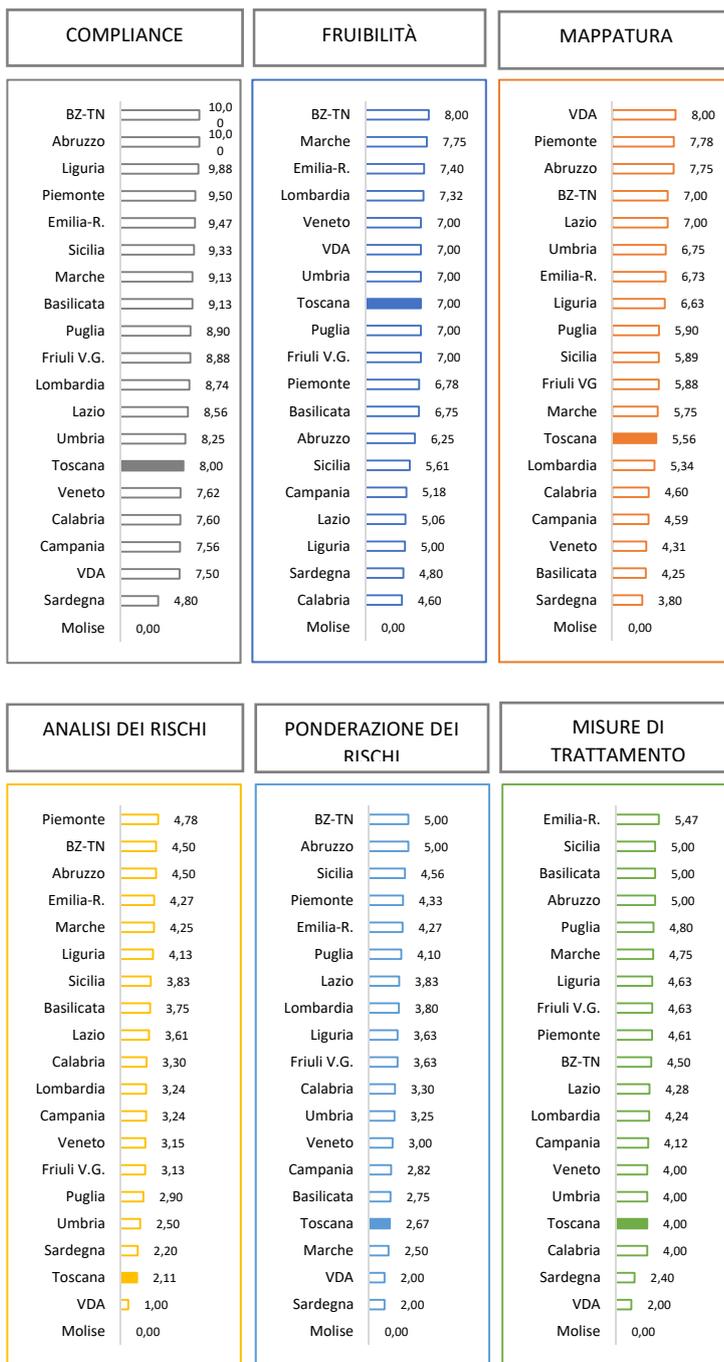
L'aspetto migliore dei piani anticorruzione è la loro fruibilità, in particolare rispetto al formato dei file pubblicati nella sezione amministrazione trasparente o società trasparente: la maggior parte dei piani sono pubblicati in PDF navigabile e possono essere recuperati nei siti aziendali con relativa facilità.

Nel corso di questi anni quasi tutte le aziende si sono adeguate agli obblighi normativi, anche se risultano ancora troppo numerose le aziende la cui *compliance* è in completa o parziale.

L'analisi ha evidenziato come diverse aziende utilizzino software dedicati alla elaborazione dei piani: tali applicativi agevolano i responsabili per la prevenzione della corruzione nella produzione e nell'elaborazione di un prodotto formalmente ineccepibile attraverso passaggi semplificati e guidati (es con menù a tendina o domande a risposta chiusa), così da permettere al piano di essere in linea con le prescrizioni normative. Il software infatti costringe il responsabile anticorruzione a seguire tutte le fasi del percorso di analisi e ponderazione del rischio e di elaborazione delle misure di trattamento. Tuttavia, l'utilizzo di software, da un lato, non garantisce la completezza dell'analisi, perché alcuni processi possono essere esclusi; dall'altra, limita l'accuratezza e la flessibilità nell'elaborazione dei contenuti, arrivando a creare dei piani anticorruzione standardizzati ma non necessariamente adattati alla realtà dell'ente in cui devono essere applicati. L'utilizzo di software inoltre riduce il coinvolgimento del personale nell'elaborazione del piano, semplifica l'attività di approfondimento e limita infine la conoscenza del piano da parte del personale.

Passando agli aspetti sostanziali, l'attività meglio sviluppata all'interno dei piani è la mappatura dei processi, con un punteggio medio di 6,37 su 10. Da questo punto di vista, va considerato che molte aziende sanitarie hanno adottato sistemi di controllo e certificazione che prevedono attività di mappatura dei processi simili a quelle richieste dalla legge 190 (come ad esempio...). Nonostante l'estensione e il dettaglio di molte mappature, emerge la difficoltà di aggiornare i processi: sembra, infatti, che una volta completata la mappatura, l'aggiornamento non venga più effettuato annualmente. Si trovano così nei piani processi obsoleti o inesistenti. Non va dimenticato che il PNA 2019 pubblicato da ANAC ha ridisegnato il percorso di analisi ed elaborazione dei piani anticorruzione, prevedendo che i processi dell'ente vengano anche scomposti in azioni e fasi ai fini della mappatura, che deve essere completa di tutti i processi. L'elemento di maggiore riflessione è la debolezza emersa nelle due attività che costituiscono il cuore della strategia anticorruzione: l'individuazione dei rischi e la loro ponderazione.

Figura 1- Confronto regionale sugli indicatori di qualità PTPC 2019-2021.



Fonte: Elaborazione REACT

Non va dimenticato che la legge 190/2012, art. 1 co. 9, prevede che il piano anticorruzione debba *“individuare le attività, [...] anche ulteriori rispetto a quelle indicate nel piano nazionale anticorruzione, nell’ambito delle quali è più elevato il rischio di corruzione”*. Se le aziende sanitarie non sono in grado di effettuare una analisi dei rischi accurata rispetto all’elevato numero di processi che gestiscono, questo potrebbe inficiare tutta la strategia di prevenzione della corruzione. La problematica è diffusa in modo uniforme in tutte le regioni, ed è legata alle capacità ed alle risorse a disposizione del responsabile anticorruzione all’interno dell’azienda. L’analisi dei singoli piani ha infatti evidenziato che le aziende in cui il responsabile anticorruzione ha la possibilità di partecipare a percorsi di formazione, o di organizzare corsi di formazione per i dipendenti, o comunque ha a disposizione una struttura di supporto, il lavoro di analisi dei rischi è più accurato ed efficace.

La Figura 1 illustra la posizione della regione Toscana rispetto le altre regioni. Dal punto di vista formale la regione ottiene una valutazione positiva, in particolare per quanto riguarda la fruibilità dei piani. Maggiori problemi si riscontrano invece rispetto ai contenuti dei piani, soprattutto per quanto riguarda l’analisi dei rischi e la loro ponderazione.

### ***Indagine sulla corruzione tra il personale sanitario***

Nel corso del 2019 è stata condotta da REACT un’indagine sulla corruzione tra il personale delle aziende sanitarie italiane. L’indagine è stata condotta on line tramite una apposita piattaforma che garantisce ai rispondenti anonimato e confidenzialità, raccogliendo circa 2.600 questionari. La garanzia di anonimato non permette di distribuire le risposte territorialmente, distinguendo così il dato per ogni singola regione. Le risposte vanno quindi considerate a valenza nazionale. Tuttavia, trattandosi di un’indagine che ha riguardato specificatamente il personale – amministrativo e sanitario – delle aziende sanitarie, i risultati sono suscettibili di alcune letture generali.

L’indagine è stata strutturata per raccogliere l’opinione e l’esperienza del personale sanitario rispetto a 4 aree: la percezione della corruzione, l’attitudine alla corruzione, la vittimizzazione diretta o indiretta (“ti è mai capitato...” o “conosci qualcuno che...”), la conoscenza del piano anticorruzione. Alcune domande sono state tratte dall’indagine Eurobarometro sulla corruzione, altre sono state create appositamente per il contesto italiano. Si presentano qui di seguito i risultati più significativi.

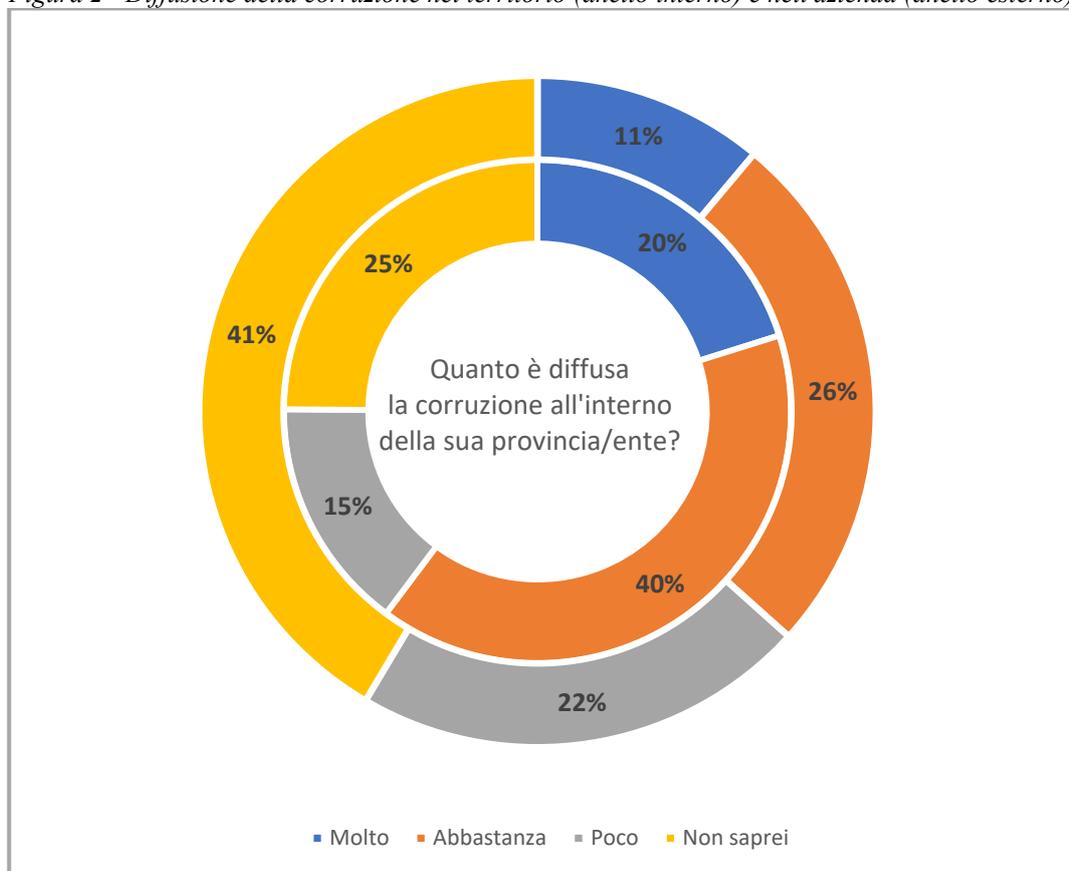
### **La percezione di corruzione**

Anzitutto, la consapevolezza di cosa sia la corruzione è ben radicata tra il personale sanitario. Per tre dipendenti su quattro del sistema sanitario, la corruzione è un fenomeno serio, penalmente

rilevante, che implica l'abuso di potere. Questo non significa che vi sia chiarezza rispetto alla definizione di corruzione che gli enti adottano e descrivono all'interno dei PTPC. Infatti, uno dei punti deboli dei piani anticorruzione consiste proprio nell'incertezza che regna rispetto a che cosa sia individuato come comportamento corruttivo e che cosa, invece, come comportamento lecito. Ciò è aggravato dalla confusione tra il concetto di conflitto di interessi e il concetto di corruzione.

La corruzione è percepita come un fenomeno diffuso, sia all'interno che all'esterno delle aziende sanitarie. Il 60% dei dipendenti ritiene che ci sia molta, o abbastanza, corruzione nel territorio (provinciale) in cui l'ente è sito e quasi il 40% è convinto che la corruzione sia diffusa all'interno dell'azienda. La metà dei rispondenti ha dichiarato di conoscere qualcuno che ha accettato o accetterebbe tangenti o altre utilità/vantaggi indebiti in ragione del proprio lavoro o funzione.

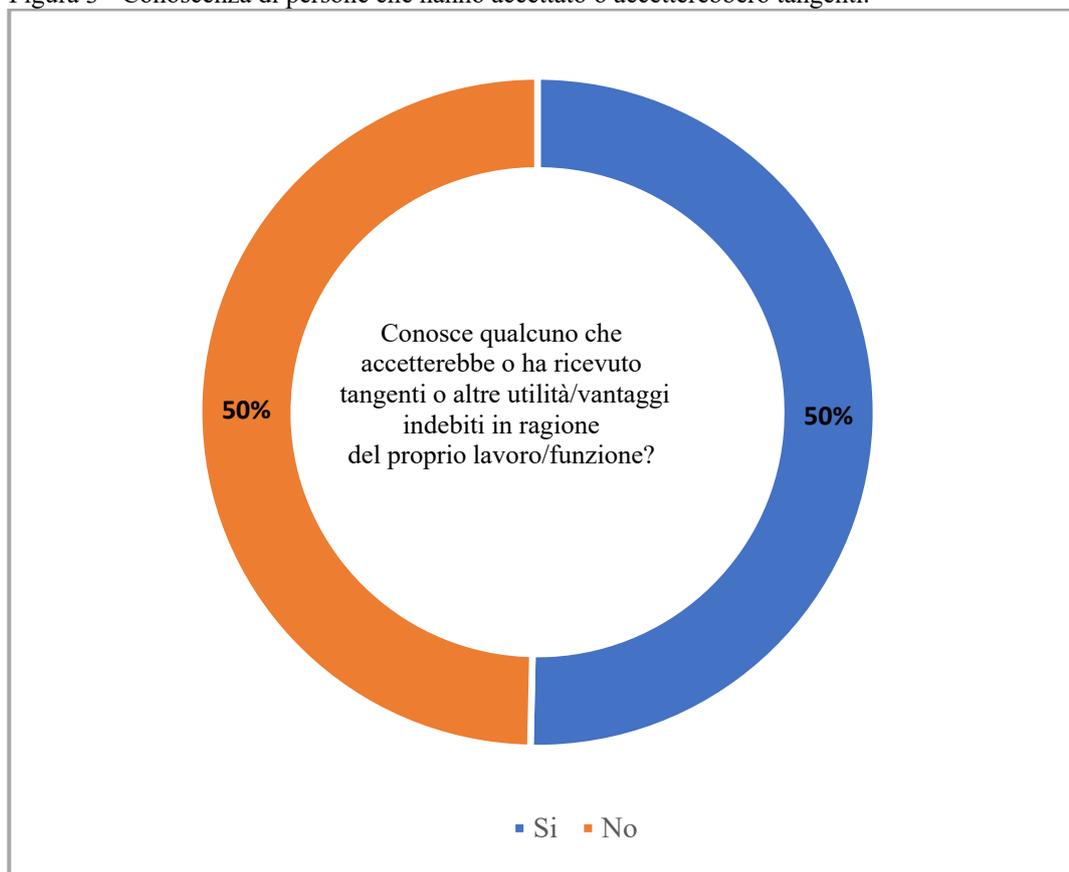
Figura 2 - Diffusione della corruzione nel territorio (anello interno) e nell'azienda (anello esterno).



Fonte: Elaborazione REACT su 2.600 questionari

Si tratta di un dato allarmante perché la percezione diffusa tra i dipendenti che ci sia corruzione all'interno dell'ente e che ci siano molte persone disponibili a farsi corrompere può intaccare lo sforzo compiuto dall'azienda per prevenire il fenomeno e frustrare l'impegno dei dipendenti onesti che rispettano le misure anticorruzione.

Figura 3 - Conoscenza di persone che hanno accettato o accetterebbero tangenti.



Fonte: Elaborazione REACT su 2.600 questionari

L'elevata percentuale di risposte "non so" può avere due differenti spiegazioni: la prima è che la corruzione sia un fenomeno sommerso, un reato senza vittime che tende a nascondersi e mimetizzarsi, che non tutti percepiscono. Per questo è comprensibile che una parte dei dipendenti non sia in grado di determinare quanta corruzione possa esserci in un determinato territorio o azienda. È difficile però spiegare perché il dato "non so" aumenti nel momento in cui si fa riferimento all'azienda, realtà di cui dipendenti hanno la migliore conoscenza sia dei processi che delle persone che non sono coinvolte.

La seconda spiegazione è che dipendenti preferiscono non esporsi o non affrontare l'argomento corruzione. Questo potrebbe anche spiegare il dato sopra citato relativo all'azienda rispetto alla provincia.

Ancora una volta, una soluzione può essere cercata nell'attività di formazione diffusa tra i dipendenti, per aumentare la consapevolezza sul fenomeno e le competenze per individuarlo e denunciarlo, in particolare utilizzando gli strumenti di segnalazione di cui ogni azienda è dotata.

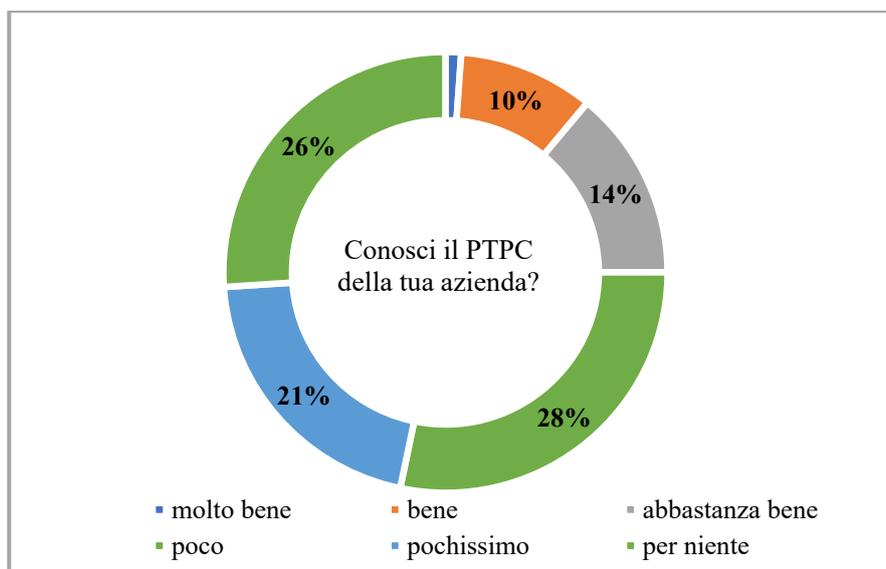
### La conoscenza del PTPC

La formazione è lo strumento preferibile anche per aumentare la conoscenza delle strategie anticorruzione adottate dall'ente e per incrementare il coinvolgimento dei dipendenti.

Alla domanda “conosci il PTPC della tua azienda (sanitaria)” (Figura 4), appena l’11% ha dichiarato di conoscerlo molto bene (1%) o bene (10%) mentre il 75% ha dichiarato di non conoscerlo; di questi, il 50% ha ammesso di conoscerlo pochissimo o per niente.

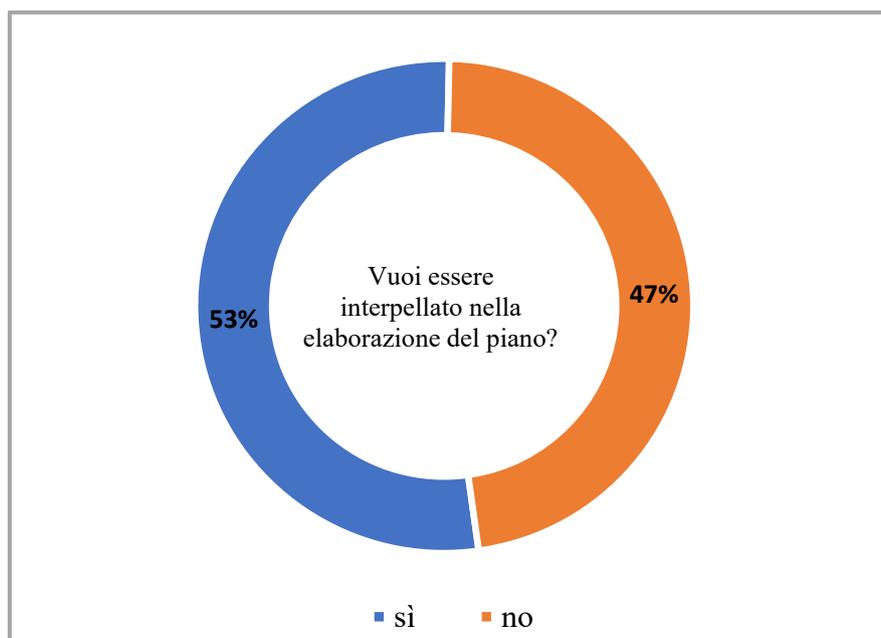
Appare evidente come spesso gli sforzi del responsabile per la prevenzione della corruzione e dell’azienda sul tema dell’integrità siano completamente vanificati dalla mancata diffusione e conoscenza del piano. Purtroppo, la pratica diffusa a livello nazionale di inviare una mail con l’informativa relativa alla adozione del piano non è sufficiente. Il Piano, come già evidenziato, si presenta come un documento di difficile approccio e lettura, spesso inteso come un appesantimento burocratico. Pertanto, nessuno è incentivato a leggerlo e conoscerlo, né tantomeno sono organizzate attività di divulgazione interna che possano aumentare l’appropriazione dei contenuti da parte di tutto il personale. Questa dovrebbe essere una delle prime misure adottate da ogni ente per garantire la massima efficacia del piano.

Figura 4 - Livello di conoscenza del PTPC della propria azienda sanitaria.



Fonte: Elaborazioni REACT su 2.600 questionari

Figura 5 - Disponibilità per l'elaborazione del PTPC.



Fonte: Elaborazioni REACT su 2.600 questionari

Un altro dato rilevante, ai fini della costruzione di una efficace strategia anticorruzione, riguarda la disponibilità dei dipendenti a farsi coinvolgere nell'elaborazione della politica di prevenzione. Come emerge dalla Figura 5, i dipendenti si dividono in modo eguale tra chi desidera essere coinvolto e chi invece no. Anche questo dato può destare preoccupazione, sia perché il coinvolgimento di tutto il personale – pur con diversi livelli – nell'elaborazione delle strategie anticorruzione è una specifica previsione di ANAC, sia perché il mancato coinvolgimento riduce ulteriormente le possibilità di conoscere il piano da parte di tutto il personale. Ancora una volta, il dato che emerge dall'indagine rivela le difficoltà per gli enti di adottare piani realmente efficaci e condivisi, e la necessità di sviluppare piani formativi che vadano oltre la trasmissione dei meri formalismi per entrare nella pratica reale dell'anticorruzione.

Le considerazioni sin qui esposte vanno ovviamente adattate alla realtà regionale. L'indagine, condotta con una rilevazione on-line tra 2.600 dipendenti della sanità italiana, dovrebbe essere replicata su scala regionale per approfondire meglio le criticità emerse.

### **I rischi durante l'emergenza Covid-19**

In questa sezione vengono presentati i risultati del lavoro di analisi condotto da REACT sui rischi di corruzione durante il periodo di emergenza che ha coinvolto il sistema sanitario a causa della pandemia legata al Covid-19.

## **Lo scenario attuale**

La situazione di crisi generatasi a partire da febbraio 2020 ha infatti avuto un esteso impatto su organizzazioni, processi e procedure normalmente utilizzati dalle regioni e dalle aziende sanitarie. Anche i rischi di corruzione si sono conseguentemente modificati, a causa del mutamento dei fattori di rischio. La crisi – inattesa – ha evidenziato come nessun piano anticorruzione sanitario avesse valutato il rischio di pandemia tra i fattori anche ipotetici da tenere in considerazione così come richiesto da ANAC. Le misure di contenimento e di rilancio hanno generato e stanno generando nuove opportunità criminali: le prime indagini – nel rispetto del principio di innocenza – mostrano l'aumento di casi di corruzione, riciclaggio, infiltrazioni mafiose, abuso d'ufficio, voto di scambio, turbativa d'asta, truffe e frodi. Inoltre, sono emerse gravi anomalie in merito al lavoro irregolare da parte di aziende intenzionate a vincere alcuni appalti. Inoltre, le nuove modalità di lavoro adottate dalla pubblica amministrazione (smart working) hanno esposto le strutture pubbliche a maggiori rischi di reati informatici e di violazioni della privacy.

Nessuna delle misure di contenimento del coronavirus prende in considerazione il fenomeno della corruzione (non maladministration) che, nel nostro paese, proprio nelle situazioni di emergenza ha già dimostrato di sottrarre risorse e indebolire il servizio sanitario.

Le procedure di contenimento del virus e di rilancio dell'economia sono ad alto rischio di corruzione, in particolare nel nostro paese. Le risorse disponibili, l'urgenza di spenderle, i poteri commissariali, le limitazioni di responsabilità costituiscono rilevanti fattori di rischio che possono agevolare il verificarsi di eventi corruttivi.

## **Obblighi per gli RPCT**

In questo scenario così difficile e drammatico, gli obblighi per gli RPCT delle aziende sanitarie – pur sospesi - non sono venuti meno ed è quindi fondamentale rinforzare i sistemi di integrità delle aziende prima che gli eventi criminali si manifestino.

*Secondo il PNA 2019, “l'analisi del contesto esterno ha come duplice obiettivo quello di evidenziare come le caratteristiche strutturali e congiunturali dell'ambiente nel quale l'amministrazione si trova ad operare possano favorire il verificarsi di fenomeni corruttivi e, al tempo stesso, condizionare la valutazione del rischio corruttivo e il monitoraggio dell'idoneità delle misure di prevenzione”.*

La gestione di un'emergenza modifica le attività “nell'ambito delle quali è più elevato il rischio di corruzione” (art 1 co. 9-a l. 190/12) da trattare nel PTPC e il RPCT ha il compito di proporre la modifica del PTPC “quando intervengono mutamenti nell'organizzazione o nell'attività dell'amministrazione” (art 1 co. 10-a l. 190/12).

Spetta infatti al RPCT presentare all'organo di indirizzo, per la necessaria approvazione, una proposta di PTPC che sia "idonea" a prevenire la corruzione nell'ambito dell'ente, ossia studiata per essere efficace nel contesto in cui deve essere attuata.

Tale idoneità è naturalmente necessaria anche nel caso in cui intervengano fatti che richiedano modifiche o adeguamenti del PTPC, come ad esempio, mutamenti organizzativi, il verificarsi di fenomeni corruttivi tali da mettere in discussione la strategia già effettuata (PNA 2019 101).

### **I mutamenti dei contesti esterno ed interno**

Come anticipato, la situazione di crisi ha modificato sia il contesto esterno sia quello interno delle aziende sanitarie. Ai sensi del PNA, *"l'analisi del contesto esterno ha come duplice obiettivo quello di evidenziare come le caratteristiche strutturali e congiunturali dell'ambiente nel quale l'amministrazione si trova ad operare possano favorire il verificarsi di fenomeni corruttivi e, al tempo stesso, condizionare la valutazione del rischio corruttivo e il monitoraggio dell'idoneità delle misure di prevenzione"*. Le caratteristiche strutturali e congiunturali dell'ambiente nel quale l'amministrazione si trova ad operare sono mutate a causa della crisi Covid-19: casi di conflitto di interessi, corruzione e cattiva amministrazione legati alla pandemia sono già emersi sulla stampa. È mutato il quadro normativo (decreti per la Fase 1, Fase 2 e Fase 3) ed è cambiata anche la disponibilità di risorse economiche, nazionali ed europee, che verranno investite nel settore sanitario.

Diversamente, in relazione al contesto interno, *"l'identificazione del rischio, o meglio degli eventi rischiosi, ha l'obiettivo di individuare quei comportamenti o fatti che possono verificarsi in relazione ai processi di pertinenza dell'amministrazione, tramite cui si concretizza il fenomeno corruttivo. L'analisi è essenziale al fine di comprendere i fattori abilitanti degli eventi corruttivi, ossia i fattori di contesto che agevolano il verificarsi di comportamenti o fatti di corruzione"*. Anche rispetto al contesto interno, a seguito dell'emergenza, sono mutati i processi di pertinenza dell'amministrazione, l'organizzazione interna, gli assetti organizzativi provvisori (es unità di crisi) e definitivi, la dotazione organica (assunzioni, mancate quiescenze, chiamate in servizio, smartworking). La crisi ha portato un cambio nella domanda di consulenze, dotazioni, infrastrutture, e nel governo dei servizi aggiuntivi (es consegne a domicilio). Rientra in questo quadro mutato anche la gestione delle liberalità che sono state destinate alle strutture sanitarie da parte di numerosi soggetti privati.

## I rischi durante e dopo l'emergenza

I rischi sono qui sintetizzati in una tabella, raggruppati per tipologia di evento illecito. Misure di contenimento e strategie anticorruzione

EVENTO	FATTORI DI RISCHIO
Illecito acquisto di beni/opere/servizi	• Procedure semplificate (negoziare senza previa pubblicazione)
	• Concentrazione di poteri decisionali
	• Riduzione dei tempi di selezione
	• Conflitto di interessi
	• Asimmetria informativa, assenza di indagini di mercato
	• Scarsa trasparenza su procedure e oggetto dell'acquisto
	• Parcellizzazione della spesa
	• Elevata richiesta
	• Scarsa disponibilità, interruzione dei canali di approvvigionamento ordinari
Sottrazione di materiali e dispositivi clinici	• Nuovi attori sul mercato, intermediari, pagamenti tramite canali inusuali
	• Scarsità/inefficacia dei meccanismi di controllo e protezione del materiale
	• Iper-prescrizione
	• Elevata richiesta del materiale all'esterno dell'azienda
Illecito acquisto di beni/opere/servizi	• Scarsa disponibilità del materiale all'esterno dell'azienda
	• Procedure semplificate (negoziare senza previa pubblicazione)
	• Concentrazione di poteri decisionali
	• Riduzione dei tempi di selezione
	• Conflitto di interessi
	• Asimmetria informativa, assenza di indagini di mercato
	• Scarsa trasparenza su procedure e oggetto dell'acquisto
	• Parcellizzazione della spesa
	• Elevata richiesta
• Scarsa disponibilità, interruzione dei canali di approvvigionamento ordinari	
Sottrazione di materiali e dispositivi clinici	• Nuovi attori sul mercato, intermediari, pagamenti tramite canali inusuali
	• Scarsità/inefficacia di meccanismi di controllo e protezione del materiale
	• Iperprescrizione
	• Elevata richiesta del materiale all'esterno dell'azienda
Illecito vantaggio di un'impresa funebre	• Scarsa disponibilità delle imprese
	• Scarsità/inefficacia di meccanismi di controllo e verifica su procedure e imprese
	• Aumento non previsto della domanda
	• Riduzione della tempistica tra il ricovero e la morte
Sperimentazioni e ricerca	• Ridotta capacità dei parenti di gestire la procedura funeraria
	• Significativi Interessi economici in gioco ed elevata disponibilità di risorse
	• Competizione tra società già coinvolte in scandali di corruzione
	• Deroghe ai protocolli di sperimentazione, maggiore facilità a collaborare con i privati
	• Disponibilità di dati di estremo interesse per le aziende private
	• Autorizzazione per i promotori di pagare direttamente spese straordinarie per chi partecipa alla sperimentazione
	• Possibilità di autorizzare la condivisione di dati sensibili via internet
	• Possibilità per i promotori/informatori di contattare soggetti che accedono ai dati senza entrare nelle strutture pubbliche (smartworking)
• Minore controllo ambientale (smartworking)	
• Possibilità di accedere ai dati dall'esterno (smartworking)	

Qui di seguito si indicano da ultimo alcune misure che sono state elaborate per mitigare i rischi indicati nel paragrafo precedente.

COINVOLGIMENTO	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coinvolgere soggetti preposti (ANAC, RPCT, ODV, Audit) e stakeholder qualificati nelle «cabine di regia» o «unità di crisi»</li> </ul>
ANALISI DEI RISCHI	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificare e valutare i rischi di corruzione nel nuovo scenario</li> </ul>
TRATTAMENTO DEI RISCHI	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adottare iniziative di trasparenza, partecipazione, monitoraggio civico</li> </ul>
VALUTAZIONE	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sviluppare indicatori di rischio di corruzione nelle misure post emergenza e strumenti di valutazione di efficacia delle misure di integrità</li> </ul>
CONDIVISIONE	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rinforzare le reti tra RPCT per condividere il lavoro</li> </ul>
WHISTLEBLOWING	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incentivare le segnalazioni, eventualmente tramite benefici (es polizza per la copertura eventuali spese legali o premio)</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promuovere piattaforme sicure, interne o esterne (ANAC, ALAC, LineaLibera) per le segnalazioni</li> </ul>
TRASPARENZA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pubblicare informazioni ex art. 42 D.lgs. 33/2013</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pubblicare l'albo fornitori durante l'emergenza</li> </ul>
ACCESSIBILITÀ DEI DATI	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Condividere i dati sanitari (anonimizzati) in formato aperto per agevolare la ricerca scientifica</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mantenere tutta la documentazione sugli acquisti per i controlli ex post</li> </ul>
GESTIONE DEGLI ACQUISTI	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Stabilire procedure per la gestione e la marchiatura dei prodotti utilizzati in emergenza</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gestire gare aggregate</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sviluppare piani di gestione dei beni durante l'emergenza che tengano conto delle strategie di integrità</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Applicare le linee guida della Commissione Europea sull'uso della direttiva appalti in situazioni di emergenza (2020/C 108 I/01)</li> </ul>
GESTIONE DELLE DONAZIONI	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verificare le garanzie finanziarie dei contraenti</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pubblicare i dati dei donatori e l'utilizzo degli importi</li> </ul>
PATTO DI INTEGRITÀ	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Stipulare un protocollo di intesa pluriennale con enti indipendenti di monitoraggio sulle spese pubbliche nei provvedimenti emergenziali</li> </ul>

## Nuovi indicatori di rischio corruzione a livello territoriale

Giova qui riportare i primi risultati del progetto di ricerca condotto da ANAC a partire dal 2019: “Misurazione del rischio di corruzione a livello territoriale e promozione della trasparenza” finanziato a valere sul “Programma Operativo Nazionale Governance e Capacità Istituzionale 2014–2020”.<sup>181</sup> Il

<sup>181</sup> La finalità principale del progetto è offrire al sistema pubblico indicatori adeguati a misurare i fenomeni corruttivi a livello territoriale, sostenere la prevenzione e il contrasto all'illegalità e promuovere la trasparenza nell'azione della PA. Nello specifico, all'obiettivo generale di realizzare indicatori territoriali sul rischio della corruzione e sulla efficacia del contrasto sono associati tre obiettivi operativi:

1. aumentare l'offerta di statistiche territoriali, la cui linea di intervento prevede la costruzione di un set di indicatori territoriali, settoriali e per livello di governo su rischio e capacità di contrasto alla corruzione (le attività propedeutiche al raggiungimento dell'obiettivo sono riscontrabili nell'analisi delle banche dati amministrative, nella costruzione di un sistema di indicatori sul rischio di corruzione e nella rilevazione di indicatori di prevenzione e di contrasto della corruzione a livello territoriale e settoriale);
2. sostenere lo sviluppo di una metodologia in ambito nazionale ed europeo per la misurazione di rischio e contrasto della corruzione e validazione a livello SISTAN di alcuni degli indicatori elaborati;
3. promuovere la trasparenza, la partecipazione e il monitoraggio civico attraverso la predisposizione e la pubblicazione di analisi e report periodici e la promozione di progetti di riuso dei dati, della partecipazione

progetto ha elaborato e misurato alcuni possibili indicatori di rischio corruttivo in materia di contratti pubblici, elaborati a partire dai dati contenuti nella Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici.

Gli indicatori ritenuti “più significativi” sono sintetizzati con le sigle:

- **Ioepv** - la frazione di appalti aggiudicati utilizzando il criterio dell’offerta economicamente più vantaggiosa in un determinato periodo di riferimento sul numero totale delle procedure di appalto attivate;
- **Inegoz** - la frazione di procedure negoziate (procedure negoziate con o senza previa pubblicazione di un bando) sul totale delle procedure (considerando solo procedure negoziate e aperte) in un determinato periodo di riferimento;
- **IVnegoz** - analogo al precedente con l’unica differenza di considerare il valore economico delle procedure negoziate sul valore totale delle procedure attivate (negoziato e aperte);
- **Ivar** - la frazione di contratti che in fase di esecuzione sono stati interessati da variante\i in corso d’opera sul totale di contratti aggiudicati e conclusi – escludendo i contratti interrotti e/o risolti;
- **Isc** - lo scostamento dei costi calcolato come media aritmetica dei rapporti tra costo effettivo (importo finale) dell’appalto e costo preventivato (importo di aggiudicazione) dalla stazione appaltante in un determinato periodo di riferimento.
- **Ist** - lo scostamento dei tempi calcolato come media aritmetica dei rapporti tra durata effettiva dell’appalto e durata prevista dalla stazione appaltante in un determinato periodo di riferimento
- **Icom\_agg** - la frazione di procedure per cui è avvenuta la comunicazione di aggiudicazione all’Autorità rispetto al numero atteso di comunicazioni;
- **Icom\_finelav** - simile al precedente con l’unica differenza che è stata considerata la scheda di fine lavori al posto di quelle di aggiudicazione.

---

diffusa e del monitoraggio civico.

Le informazioni di questa sezione sono tratte dalla Relazione annuale al Parlamento presentata il 2 luglio 2020 alla Camera dei Deputati – capitolo 4.

La relazione ANAC al Parlamento del 2 luglio 2020 contiene i dati relativi alla regione Toscana, che si pone abbastanza in linea rispetto alla media nazionale ed alle altre regioni in numerosi indicatori di rischio.

Ripartizione geografica	Regione	Indicatore numero OEPV	Indicatore numero procedure negoziate	Indicatore valore procedure negoziate	Indicatore appalti con almeno una variante	Indicatore di scostamento medio dei costi di esecuzione	Indicatore di scostamento medio dei tempi di esecuzione previsti	Tasso di inadempimento comunicazioni aggiudicazioni BDNCP	Tasso di inadempimento comunicazioni fine lavori BDNCP
Nord-ovest	Piemonte	15,4%	67,5%	59,9%	50,6%	10,1%	89,1%	35,6%	63,3%
	Valle d'Aosta	32,0%	70,8%	58,1%	57,9%	4,4%	79,9%	21,7%	32,8%
	Lombardia	12,4%	68,7%	62,0%	62,6%	11,7%	79,0%	25,3%	44,8%
	Liguria	10,1%	66,8%	60,1%	65,5%	15,3%	87,1%	20,7%	42,8%
Nord-est	Provincia Autonoma Bolzano	8,6%	95,3%	92,4%	54,0%	19,5%	114,7%	23,2%	39,7%
	Provincia Autonoma Trento	7,6%	96,3%	96,0%	75,5%	15,7%	98,4%	11,1%	31,1%
	Veneto	11,1%	81,1%	76,5%	61,8%	10,9%	75,7%	20,0%	38,1%
	Friuli-Venezia Giulia	14,4%	88,1%	85,6%	72,0%	10,9%	76,8%	27,7%	55,4%
	Emilia-Romagna	18,4%	72,5%	64,9%	52,4%	8,9%	77,9%	22,9%	42,7%
Centro	Toscana	15,1%	73,0%	67,6%	58,6%	10,5%	81,7%	23,9%	42,9%
	Umbria	10,9%	66,4%	60,7%	72,4%	11,6%	103,0%	17,2%	38,4%
	Marche	10,6%	72,9%	68,9%	63,5%	10,4%	82,3%	16,6%	37,1%
	Lazio	15,0%	75,6%	70,9%	42,4%	10,4%	82,5%	44,2%	67,6%
Sud	Abruzzo	10,7%	69,2%	66,9%	66,6%	14,2%	102,7%	26,3%	45,5%
	Molise	22,1%	70,7%	64,6%	55,5%	6,0%	108,6%	21,1%	47,5%
	Campania	30,6%	23,0%	18,8%	56,4%	14,6%	97,3%	33,9%	60,2%
	Puglia	32,3%	26,4%	21,9%	65,6%	11,5%	106,1%	27,7%	50,3%
	Basilicata	10,6%	72,3%	67,3%	49,5%	14,7%	99,7%	41,7%	71,5%
	Calabria	14,6%	21,4%	18,7%	66,1%	11,9%	123,2%	43,7%	64,6%
Isole	Sicilia	15,7%	21,8%	19,6%	76,5%	8,9%	53,5%	32,6%	48,3%
	Sardegna	7,2%	43,4%	39,5%	59,4%	10,6%	105,1%	22,7%	46,6%
<b>Media Nazionale</b>		<b>15,2%</b>	<b>64,0%</b>	<b>59,1%</b>	<b>61,2%</b>	<b>11,6%</b>	<b>91,6%</b>	<b>26,7%</b>	<b>48,2%</b>

Gli indicatori relativi alla regione vanno però letti in combinato disposto con i dati, presentati in un altro documento recentemente rilasciato da ANAC intitolato “Indagine conoscitiva sugli affidamenti in regime emergenziale di forniture e servizi sanitari connessi al trattamento ed al contenimento dell’epidemia da COVID 19 – Report di seconda fase”.<sup>182</sup>

Il report analizza la “spesa complessiva connessa all’emergenza epidemiologia Covid-19 basata sui dati relativi alle procedure di appalto o di acquisto (identificate da un CIG o da uno smart- CIG), riferiti al periodo marzo-aprile 2020”, effettuata mediante un’analisi testuale dell’oggetto delle gare (CIG) pubblicate nel periodo 1° marzo-30 aprile 2020 e degli smart-CIG acquisiti nello stesso periodo.

182

Disponibile all’indirizzo:  
[https://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/Comunicazione/News/\\_news?id=0dff53f80a77804274dd5948c37232a1](https://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/Comunicazione/News/_news?id=0dff53f80a77804274dd5948c37232a1)

L'analisi testuale ha riguardato “oltre che parole chiave relative all'epidemia da coronavirus (comprendendo tutti i vari termini utilizzati per la sua definizione), anche quei dispositivi sanitari e di protezione individuale ritenuti più rilevanti nella gestione dell'emergenza, quali ventilatori polmonari, tamponi nasali e faringei, mascherine, guanti, tute protettive, gel igienizzanti. Sono stati compresi nell'analisi anche gli appalti o acquisti effettuati per consentire lo svolgimento dello smart-working, rappresentando essa una delle principali misure attuate ai fini del contenimento del contagio da Covid-19”.

La spesa complessiva individuata ammonta per il periodo marzo- aprile 2020 a quasi 5,8 miliardi di euro, derivante per il 94,1% da procedure di importo pari o superiore ai 40.000 euro (CIG) e per il 5,9% da procedure di importo inferiore ai 40.000 euro o sottoposte soltanto agli obblighi di tracciabilità (smart-CIG). Il numero totale di procedure di affidamento o acquisto ammonta ad oltre 61.431, rappresentato per il 94,1% da procedure assoggettate ai soli obblighi di tracciabilità e per il 5,9% da procedure d'appalto di importo pari o superiore ai 40.000 euro.

In questo report emerge come la regione Toscana sia la regione che ha fatto il maggior ricorso, a livello nazionale, all'utilizzo di strumenti di centralizzazione (93,7% contro una media nazionale del 37,3%), ma anche che la Toscana è la seconda regione che ha speso di più per l'emergenza, dopo la Lombardia, in termini assoluti (376 MEuro contro i 392MEuro della Lombardia).

Inoltre, “la Toscana e la P.A. di Bolzano, sono le regioni caratterizzate dalla maggiore incidenza dell'attività delle centrali di committenza: rispettivamente il 90,7% e l'89,6% della spesa sostenuta per fronteggiare l'emergenza è stata commissionata da centrali di committenza regionali, con la distinzione che la Toscana è caratterizzata dalla netta prevalenza di strumenti di aggregazione della domanda, mentre per la P.A. di Bolzano non sono state rilevate procedure avviate come accordi quadro e convenzioni, ma sembrerebbe piuttosto prevalere il ricorso a centrali di committenza per appalti “su delega”. Seguono, per incidenza di spesa appaltata da centrali di committenza, il Veneto con il 77,5%, la Liguria con il 76,9%, la Lombardia con il 75,1% e la Campania con il 71%”

La Toscana è la regione che ha speso di più per l'acquisto di mascherine (212 MEuro), tenendo conto che la quota maggiore di mascherine e ventilatori/ossigenoterapia sono stati acquistati a livello centrale.

Il report di ANAC ha calcolato la spesa pro capite per regione, ottenuta dividendo la spesa complessiva regionale (intendendo la spesa sostenuta dalle stazioni appaltanti di competenza regionale) per popolazione residente al 31/12/2019. Ancora una volta, il valore più elevato è rappresentato dalla Toscana, dove l'emergenza ha pesato su ogni residente per un costo pari a 101,19 euro, rispetto al valore medio pro-capite sostenuto a livello regionale, pari a 42,61 euro.

La spesa pro-capite della regione Toscana è il valore più elevato rispetto alle altre Regioni, ma è anche superiore alla spesa nazionale pro-capite (riferita cioè alla spesa complessiva sostenuta dalla totalità delle stazioni appaltanti, comprese quelle operanti a livello centrale), pari a 96,11 euro.

<b>Regione</b>	<b>Spesa (euro)</b>	<b>popolazione residente al 31/12/2019</b>	<b>spesa pro-capite (euro)</b>
<b>Toscana</b>	<b>376.698.216</b>	<b>3.722.729</b>	<b>101,19</b>
Emilia-Romagna	350.321.703	4.467.118	78,42
Liguria	111.206.934	1.543.127	72,07
P.A. Trento	38.448.168	542.739	70,84
Campania	337.512.245	5.785.861	58,33
Friuli	69.205.828	1.211.357	57,13
Piemonte	237.068.598	4.341.375	54,61
P.A. Bolzano	25.611.409	532.080	48,13
Abruzzo	52.876.346	1.305.770	40,49
Lombardia	392.141.362	10.103.969	38,81
Veneto	183.402.861	4.907.704	37,37
Valle d'Aosta	4.442.710	125.501	35,40
Sardegna	47.692.543	1.630.474	29,25
Puglia	105.923.442	4.008.296	26,43
Marche	33.329.201	1.518.400	21,95
Basilicata	11.117.581	556.934	19,96
Lazio	100.953.649	5.865.544	17,21
Sicilia	63.095.496	4.968.410	12,70
Umbria	8.752.004	880.285	9,94
Calabria	15.541.988	1.924.701	8,08
Molise	1.447.024	302.265	4,79
<b>Totale spesa regionale</b>	<b>2.566.789.308</b>	<b>60.244.639</b>	<b>42,61</b>
<b>Totale spesa nazionale</b>	<b>5.790.049.652</b>	<b>60.244.639</b>	<b>96,11</b>

La Toscana, infine, è la seconda regione per spesa per contagiato, intesa come la spesa complessiva divisa per il numero di contagi comunicati dal Dipartimento di Protezione Civile al 30 aprile 2020.

Regione	numero contagi al 30 aprile 2020 *	spesa complessiva (euro)	spesa per contagiato (euro)
Campania	4.423	337.512.245	76.308
<b>Toscana</b>	<b>9.352</b>	<b>376.698.216</b>	<b>40.280</b>
Sardegna	1.295	47.692.543	36.828
Basilicata	367	11.117.581	30.293
Puglia	4.072	105.923.442	26.013
Friuli	3.025	69.205.828	22.878
Sicilia	3.166	63.095.496	19.929
Abruzzo	2.930	52.876.346	18.047
Lazio	6.616	100.953.649	15.259
Calabria	1.108	15.541.988	14.027
Liguria	7.993	111.206.934	13.913
Emilia	25.436	350.321.703	13.773
Veneto	17.960	183.402.861	10.212
Bolzano	2.518	25.611.409	10.171
Trento	4.116	38.448.168	9.341
Piemonte	26.289	237.068.598	9.018
Umbria	1.392	8.752.004	6.287
Marche	6.247	33.329.201	5.335
Lombardia	75.732	392.141.362	5.178
Molise	298	1.447.024	4.856
Valle d'Aosta	1.128	4.442.710	3.939
<b>Totale spesa regionale</b>	<b>205.463</b>	<b>2.566.789.308</b>	<b>12.493</b>
<b>Totale spesa nazionale</b>	<b>205.463</b>	<b>5.790.049.652</b>	<b>28.180</b>

La lettura incrociata dei due report di ANAC – pur con tutte le precauzioni nella lettura di questi dati e la necessità di approfondire questi temi – induce a pensare che una regione con indicatori di rischio simili alle altre ma livelli di spesa più elevati per l'emergenza possa esporre le risorse pubbliche ad un maggiore rischio di sottrazione e abuso.

### **Considerazioni conclusive**

L'analisi condotta da REACT per questo breve report mostra come anche in regione Toscana la qualità dei piani anticorruzione dell'azienda sanitaria possa essere migliorata. Per farlo, è necessario migliorare le competenze dei responsabili anticorruzione e sviluppare percorsi formativi all'interno

delle aziende per aumentare il coinvolgimento dei dipendenti e la loro conoscenza delle strategie anticorruzione dell'ente.

Anche in Toscana, lo sforzo compiuto dalle aziende per ridurre il rischio di corruzione non viene adeguatamente comunicata all'esterno. I piani sono documenti spesso ostici, non invitano alla lettura e non sono emerse iniziative di comunicazione efficaci verso gli stakeholder.

La situazione di vulnerabilità alla corruzione nel settore degli appalti non è stata gestita— come in tutte le regioni - durante l'emergenza Covid-19, ma questo è forse più grave nella regione che è risultata in testa a tutele analisi di spesa per l'emergenza svolte da ANAC. Alla luce degli investimenti nei prossimi mesi, si ritiene importante che la regione metta in atto una serie di contromisure atte a mitigare i rischi di corruzione emergenti nel settore sanitario.

L'attivazione di una cabina di regia da parte della regione Toscana potrebbe rappresentare un valore aggiunto nel coordinare e rendere più efficienti gli sforzi delle singole aziende sanitarie dei loro responsabili anticorruzione.

Da ultimo, rimane l'interesse per approfondire lo studio dei rischi in ambito sanitario regionale e per esplorare la qualità e l'impatto dell'attuazione delle misure di prevenzione.

## Sezione III

### Considerazioni finali

#### *Quale impegno contro le metamorfosi della corruzione e delle mafie in Toscana e in Italia*

A otto anni dall'approvazione della legge 190/2012 e della conseguente istituzione dell'Autorità anticorruzione (Cantone 2020) la corruzione continua a rappresentare un fenomeno tutt'altro che marginale in alcune aree inquinate dell'amministrazione pubblica e della politica, ma anche del mondo imprenditoriale, delle professioni e della finanza, coinvolgendo anche segmenti della società civile. Un equilibrio tenace, cristallizzato in reti di corruzione sistemica specie nel regno della cosiddetta *grand corruption*, quella dei grandi affari e delle grandi opere, delle speculazioni urbanistiche e delle controversie fiscali milionarie. Contrariamente a una diffusa rappresentazione autodenigratoria, sia in Italia che in Toscana – come mostrano i dati del rapporto Istat 2017 sulla corruzione, secondo il quale solo l'1,2 per cento delle famiglie italiane ha conosciuto una richiesta indebita di favori, regali o denaro da un pubblico ufficiale nell'ultimo anno – sembra invece esservi oggi come ieri un livello relativamente modesto di corruzione spicciola. Il dipendente pubblico di rado chiede soldi o altri tipi di favori per fare (o non fare, se svolge funzioni di controllo) il suo lavoro confrontandosi coi comuni cittadini – per quanto ovviamente vi siano eccezioni. L'ultimo sondaggio di Eurobarometro, nel 2017, certifica che solo il 4 per cento dei cittadini italiani ha visto o vissuto un episodio di corruzione nell'ultimo anno, un dato molto al di sotto della media europea, e solo il 7 per cento dei cittadini conosce personalmente qualcuno che prende tangenti – la percentuale più bassa tra i paesi dell'Unione Europea. Più che nella quotidianità della vita amministrativa, le radici profonde della corruzione endemica sembrano affondare nel terreno dove si forma l'élite economica, politica, professionale del paese e si plasmano i valori della classe dirigente.

L'evidenza ricavabile dai principali casi di corruzione, da “mani pulite” ai giorni nostri, mostra un fenomeno che non ha natura anomica e occasionale (Vannucci 2012). Al contrario, la natura “consuetudinaria” e seriale degli scambi, così come il cospicuo ammontare di soggetti coinvolti, certifica la sussistenza di meccanismi di coordinamento, talora assai sofisticati. Come mostra il caso di studio approfondito in questo rapporto, vi sono regole non scritte, regnano prassi informali, ma di conoscenza e accettazione condivisa, che nella “zona grigia” di attività criminali interconnesse legano tra loro politici, funzionari, imprenditori, professionisti, faccendieri, e occasionalmente anche attori criminali. Credenze e aspettative dei partecipanti convergono nel rappresentare un'architettura di ruoli, accordi consolidati e “norme di condotta” che favoriscono il consolidarsi di una rete stabile di contatti

tra i partecipanti agli scambi occulti, disciplinano le loro azioni, coordinano le rispettive attività, assicurano ordine e prevedibilità nelle loro relazioni, punendo comportamenti fraudolenti o inaffidabili.

Rispetto alla situazione fotografata da “mani pulite”, col tempo si sono però consolidati nuovi equilibri di forze e di autorità nel sottobosco della corruzione. Negli anni novanta si scoprì che l’ultima istanza di “governo” degli scambi occulti era data da pochi e consolidati centri di potere, le segreterie dei principali partiti, capaci di assicurare un accesso selettivo alle risorse pubbliche a una cerchia ristretta di imprenditori, imprese e cooperative politicamente affini (della Porta e Vannucci, 2007). Quella struttura “partitocentrica” di regolazione del mercato della corruzione non ha retto il colpo delle inchieste giudiziarie: in assenza di un baricentro riconosciuto di autorità partitica, la realtà della *grand corruption*, ancora endemica, si è fatta frastagliata e policentrica (Sciarrone 2017). Si sono moltiplicati gli attori che intercettano la domanda di protezione degli scambi occulti nelle molteplici arene in cui i processi decisionali pubblici si saldano ad aspettative di tangenti: faccendieri, dirigenti di consorzi di imprese private, alti dirigenti, professionisti, e naturalmente le organizzazioni criminali. Anche nel caso toscano, come attestato dai Rapporti degli ultimi tre anni, sono emerse alcune evidenze relative alla presenza di diverse “cabine di regia” di forme di corruzione sistemica.

La cornice analitica di questa ricerca si fonda sull’ipotesi che presenza, radicamento, espansione dei gruppi criminali e mafiosi sul territorio toscano e le distorsioni e gli abusi nei processi decisionali pubblici – rilevabili negli eventi di corruzione in Toscana – sono realtà distinte, ma talora sovrapponibili e interconnesse. Da un lato abbiamo organizzazioni mafiose che utilizzano la strategia della corruzione, più efficace in quanto minimizzatrice di visibilità e allarme sociale rispetto al ricorso alla violenza o all’intimidazione. Dall’altro sia la pubblica amministrazione che la sfera di decisioni politiche – quando inquinate da “abusi di potere affidato” – diventano facile terreno di conquista per i gruppi mafiosi, alla ricerca di profitti nei mercati pubblici e di protezione nei loro affari criminali. Il coinvolgimento di un numero significativo di operatori di sicurezza in episodi di corruzione nel corso del 2019 – accanto ai tradizionali settori degli appalti – sembra testimoniare la relativa vulnerabilità di un settore particolarmente appetibile rispetto agli interessi mafiosi. I comitati d’affari che rappresentano l’incubatrice e la camera di compensazione degli scambi occulti rappresentano un’arena dove l’offerta di protezione dei gruppi mafiosi può incontrare una domanda di regolazione, utile a scongiurare o dirimere dissidi ovvero a difendersi dall’indebita intrusione degli organi di controllo – vi sono evidenze di questo tipo anche nel contesto toscano. Vale la pena al riguardo ribadire le parole, già riportate nel Rapporto dello scorso anno, della relazione finale della commissione parlamentare antimafia:

È un fatto il calo del numero dei reati di sangue per cause di criminalità organizzata di tipo mafioso. Ma se la conflittualità sanguinaria è diminuita, è aumentata al contrario l'incidenza economica delle mafie. Non si riducono gli affari, anzi essi aumentano; si riduce lo scontro armato e il numero di omicidi. Se aumenta il ruolo economico delle mafie, aumenta per esse la possibilità di servirsi della corruzione piuttosto che della violenza fisica per farsi avanti negli affari, perché la corruzione è un sistema diffuso di relazioni nel sistema economico. Le mafie si adeguano. Non determinano la corruzione ma arrivano dove essa già c'è. La corruzione sostituisce la forza o si affianca ad essa. La forza di intimidazione si accompagna alla forza di persuasione della reciproca convenienza economica. (CPAM 2018, p.30).

È evidente che le mafie sono un garante estremamente robusto degli scambi illeciti, grazie all'applicazione della loro forza intimidatrice come spietato deterrente capace di imporre il rispetto di "regole" e accordi di corruzione. La preoccupazione per il ruolo crescente che le mafie potranno ritagliarsi in attività imprenditoriali e finanziarie nella fase post-emergenza pandemia dovrebbe muovere da questa premessa: la forza di infiltrazione criminale si fonda essenzialmente e quasi esclusivamente su strategie di matrice collusiva a corruttiva, fondate su denaro o promesse di consenso. Le mafie trovano nelle amministrazioni pubbliche e nei sistemi economico-finanziari connotati da forme pervasive di corruzione una calamita per la loro penetrazione in nuovi territori e mercati, tanto in veste di agenti corruttori che quali garanti degli scambi occulti.

Qualsiasi credibile impegno contro la corruzione richiede un impegno "di lunga durata", uno sguardo lungimirante. Uslaner (2017) dimostra che "le radici storiche della corruzione" nei paesi occidentali risiedono nei bassi livelli di educazione – misurabili dai titoli di studio della popolazione – riscontrabili oltre un secolo e mezzo fa. I paesi che a partire dalla seconda metà dell'ottocento sono hanno investito in un'educazione di massa, generando una cittadinanza più istruita e attiva, hanno avviato un circolo virtuoso di partecipazione civica che col tempo ha favorito la selezione di governanti responsabili, assicurando alti standard di trasparenza e integrità nella gestione della cosa pubblica. Il buongoverno è il miglior presidio contro la corruzione, intesa come abuso di potere e tradimento di fiducia delegata ai governanti – non solo e non sempre come reato.

In Italia il massimo comun denominatore di tutti gli interventi di contrasto alla corruzione, dalla legge 190 del 2012 alla legge 3 del 2019, cosiddetta "spazzacorrotti", è stato invece soprattutto una miope prospettiva dell'inasprimento delle pene (Cantone e Carloni 2018). Ci si è concentrati sull'arma della deterrenza conseguente il timore della pena, trascurando la scarsa probabilità che i procedimenti penali vadano in porto – a causa del combinato disposto tra prescrizione incombente e vischiosità delle procedure giudiziarie, oltre che delle sempre più sofisticate ed elusive tecniche di corruzione messe in campo dai protagonisti. L'arma del contrasto penale sconta poi un limite insuperabile: trascura gli

innumerevoli altri abusi “legittimi” di potere pubblico – fino alle forme di “corruzione legalizzata”, in cui le leggi non sono violate, ma piegate a vantaggio di oligarchie corrotte – che generano cattiva amministrazione e sfiducia (Picci e Vannucci 2018). Attivare forme di partecipazione e mobilitazione “dal basso” di cittadini, associazioni e portatori d’interessi nelle politiche di prevenzione della corruzione – ad esempio, tramite incontri ed elaborazioni “partecipative” dell’analisi di contesto esterno e all’elaborazione del rischio corruzione nei processi decisionali prevista dai PTPCT – potrebbe rappresentare una strategia istituzionale lungimirante, capace di cogliere in anticipo i segnali di possibili distorsioni e abusi nella gestione del potere pubblico.

Un’ultima considerazione sembra opportuna. Nel dibattito pubblico sulle esigenze di una futura ricostruzione economica e sociale post-coronavirus – che accompagna la fase di gestione straordinaria del drammatico sovraccarico sulle strutture sanitarie derivante dal diffondersi della pandemia – si va consolidando di nuovo il segno di una sorta di *cultura dell’emergenza* che ha nella “ricostruzione del ponte di Genova” il proprio modello di riferimento. L’ingente ammontare di investimenti pubblici che dovrebbe favorire la “ripartenza” del motore imballato del sistema amministrativo e produttivo andrebbe governata secondo un modello di gestione straordinaria, in deroga a norme e le disposizioni vigenti. Negli appalti, in particolare, il “decreto semplificazioni” del 2020 genera un’istituzionalizzazione di procedure straordinarie di gestione delle gare. Purtroppo la storia italiana degli ultimi decenni ci ha insegnato che una simile “liberalizzazione” di scelta pubblica fondata su meccanismi emergenziali è particolarmente vulnerabile alla corruzione e dell’infiltrazione mafiosa. Lavori pubblici, forniture e servizi di pessima qualità assegnati a prezzi esorbitanti a imprenditori ben introdotti nei circoli giusti – anticamere di politici e alti funzionari, potentati locali, comitati d’affari, logge massoniche – ne sono un esito potenziale. L’ideologia sottesa a questa “cultura dell’emergenza” sbandiera la contrapposizione tra l’ottusità della burocrazia e la snellezza del “fare”. Ma nella desertificazione delle regole ordinarie i primi a scendere in campo sono spesso i più seri e competenti professionisti dell’illegalità, occasionalmente spalleggiati da protettori mafiosi.

Come ogni situazione di crisi, anche l’emergenza-pandemia e l’auspicabile ripresa aprono una finestra di opportunità. Tocca alla classe di governo raccogliere la sfida per una riforma, o almeno una “selezione” semplificatrice delle norme da utilizzare in via preferenziale. Una diversa gestione amministrativa post-emergenza è possibile, se ispirata ai pilastri di una prevenzione *sostanziale* della corruzione: trasparenza integrale di ogni spesa e acquisto pubblico; utilizzo di quelle procedure e norme già esistenti che autorizzano un drastico snellimento in caso di urgenza, senza abdicare al controllo; valorizzazione ed estensione di “buone pratiche”, tra cui la vigilanza collaborativa; rafforzamento dei controlli successivi sulla qualità finale di lavori, servizi e prestazioni; introduzione di meccanismi di segnalazione delle anomalie nella spesa pubblica del tipo *red-flag*; iniezione massiccia di competenze professionali tecniche nella pubblica amministrazione (ingegneri, informatici,

statistici, economisti, aziendalisti, etc.), che facciano da contrappeso alla cultura giuridico-formalistica oggi dominante; rafforzamento ed estensione degli strumenti di prevenzione diffusa e controllo sociale degli abusi di potere, come il monitoraggio e l'accesso civico (Ferrante e Vannucci 2017).

In conclusione, le parole di Luigi Ciotti, presidente di Libera, distillano il senso più profondo di qualsiasi serio e credibile impegno anticorruzione, che nasca nella società civile o dall'interno delle istituzioni:

La prima misura contro la corruzione è riscoprire le nostre responsabilità di persone, di cristiani, di cittadini. Il linguaggio delle leggi continuerà a risuonarci estraneo finché non avremo re imparato quello delle relazioni umane. Ci vuole una rivoluzione delle coscienze, solo questa ci libererà dalla cultura della furbizia, dell'inganno. Le leggi, beninteso, sono fondamentali, necessarie. E ben vengano quelle capaci di colpire alla radice la corruzione e le mafie. (...) Ma bisogna andare oltre, serve una rivoluzione culturale. La conoscenza è la via maestra del cambiamento ed è quindi necessario un grande impegno educativo perché le leggi sono efficaci quando si fondono sulle convinzioni etiche dei cittadini, quando sono espressione del loro sentirsi parte di una comunità, quando veicolano il loro desiderio non solo di veder difeso il bene comune ma di alimentarlo col loro impegno. L'educazione è e resta il primo e più prezioso investimento di una comunità aperta al futuro".<sup>183</sup>

---

<sup>183</sup> L'Avvenire, 18 settembre 2018, intervista a cura di Toni Mira.

## Allegato I.

### CODEBOOK PER CODIFICA EVENTI DI CORRUZIONE (CECO)

#### LISTA DELLE VARIABILI

**01. CASONUM** (ID Evento uguale al codice MIDA, come da nomenclatura file)

In caso di eventi multipli entro lo stesso lancio, codice MIDA + *\_bis, \_ter, \_quater*, ecc.  
Ad es., per eventuale caso multiplo nell'ambito del lancio *20160713\_02416*, creare variabile *20160713\_02416\_bis*

**02. DATAART** (data del 1° articolo che parla dell'evento)

Formato variabile: YYMMDD, ad es. 14 giugno 2017 > 170614<sup>184</sup>

\* Data di pubblicazione della news MIDA, si crea dalla variabile "ID Evento"

**03. DATAEVEN** (eventuale data di reazione istituzionale/politica/sociale: YYMMDD)

**04. TIPOEVEN** (tipo di reazione istituzionale/politica/sociale; possibilità risposte multiple)

Codifica dicotomica: 0=assente, 1=presente

01. Inchiesta giudiziaria – notizia di indagini in corso-avviso di garanzia

02. Inchiesta giudiziaria – ordinanza di custodia cautelare

03. Inchiesta giudiziaria – arresto in flagranza di reato

04. Inchiesta giudiziaria – rinvio a giudizio

05. Inchiesta giudiziaria – fasi processuali (interrogatori; udienze; ecc.)

06. Inchiesta giudiziaria – sentenza di primo grado

07. Inchiesta giudiziaria – sentenza di secondo grado

08. Inchiesta giudiziaria – sentenza di Cassazione

09. Inchiesta giudiziaria – proscioglimento

10. Inchiesta o sentenza Corte dei Conti

11. Provvedimento disciplinare o altri controlli interni all'ente

12. Provvedimento o istruttoria ANAC o altre Authorities

13. Reazioni politiche (richiesta di provvedimenti disciplinari o dimissioni, esclusione da liste, ecc.)

14. Reazioni pubbliche (campagne di protesta, manifestazioni, ecc.)

15. Altro

**05. DATACORR** (data dell'episodio o degli episodi di corruzione, quando riportato/i: YYMMDD)

---

<sup>184</sup> Il formato YYMMDD qui riportato resta valido per la codifica delle variabili che richiedano l'inserimento di date.

**06. LUOGOEVEN** (ad es., sede della Procura che ha emesso l'ordinanza)

<b>Variabile</b>	<b>Descrizione</b>		
LUOGOEVEN_ESTERO	Eestero		Stato estero (variabile string)
LUOGOEVEN_REG	Italia/Regione	01	Piemonte
		02	Valle d'Aosta
		03	Lombardia
		04	Trentino-Alto Adige
		05	Veneto
		06	Friuli-Venezia Giulia
		07	Liguria
		08	Emilia-Romagna
		09	Toscana
		10	Umbria
		11	Marche
		12	Lazio
		13	Abruzzo
		14	Molise
		15	Campania
		16	Puglia
		17	Basilicata
		18	Calabria
		19	Sicilia
		20	Sardegna
LUOGOEVEN_PROV	Provincia		Lista province ISTAT (inserire codici statistici delle unità amministrative territoriali, 110 province)
LUOGOEVEN_COM	Comune		Lista comuni ISTAT (inserire codici statistici delle unità amministrative territoriali)

**07. LUOGOCORR** (luogo/luoghi dove si è realizzata l'ipotizzata corruzione)

<b>Variabile</b>	<b>Descrizione</b>		
LUOGOCORR_ESTERO	Eestero		Stato estero (variabile string)
LUOGOCORR_REG	Italia/Regione	01	Piemonte
		02	Valle d'Aosta
		03	Lombardia
		04	Trentino-Alto Adige
		05	Veneto
		06	Friuli-Venezia Giulia
		07	Liguria
		08	Emilia-Romagna
		09	Toscana
		10	Umbria
		11	Marche
		12	Lazio
		13	Abruzzo
		14	Molise
		15	Campania
		16	Puglia
		17	Basilicata
		18	Calabria
		19	Sicilia
		20	Sardegna
LUOGOCORR_PROV	LUOGOCORR_PROV		Lista province ISTAT (inserire codici statistici delle unità amministrative territoriali, 110 province)
LUOGOCORR_COM	Comune		Lista comuni ISTAT (inserire codici statistici delle unità amministrative territoriali)

**08. TIPOREATI** (in caso di procedimento giudiziario, reato o reati imputati)

Codifica dicotomica: 0=assente, 1=presente

01. Concussione
02. Indebita induzione
03. Corruzione (tipo non specificato)
04. Corruzione della funzione
05. Corruzione per atto contrario ai doveri d'ufficio
06. Corruzione in atti giudiziari
07. Corruzione di incaricato di pubblico servizio
08. Istigazione alla corruzione
09. Corruzione internazionale
10. Corruzione privata
11. Traffico di influenze illecite
12. Peculato, malversazione, frode nelle pubbliche forniture
13. Turbativa d'asta
14. Voto di scambio
15. Associazione mafiosa, concorso esterno o favoreggiamento
16. Associazione a delinquere
17. Altri reati

**09. NOME** Specificare il nome dell'ente o degli enti coinvolti negli episodi di corruzione – ricavabile da [https://www.istat.it/it/files/2016/09/Allegato2Listacompleta\\_2017\\_DEF2.pdf](https://www.istat.it/it/files/2016/09/Allegato2Listacompleta_2017_DEF2.pdf) **Errore. Riferimento a collegamento ipertestuale non valido.** per le pubbliche amministrazioni; se società pubblica o partecipata, inserire il nome).

01. Amministrazione pubblica (variabile string; da [https://www.istat.it/it/files/2016/09/Allegato2Listacompleta\\_2017\\_DEF2.pdf](https://www.istat.it/it/files/2016/09/Allegato2Listacompleta_2017_DEF2.pdf); se ente territoriale specificare quale – ad es., Comune di Pisa; Regione Toscana)
02. Società pubblica o a partecipazione pubblica (variabile string; indicare, in sequenza, il settore e il nome: ad es., "(02\_05) ATAF")
  - Settore
  - 02\_01. Acqua
  - 02\_02. Energia
  - 02\_03. Rifiuti
  - 02\_04. Multiservizi
  - 02\_05. Trasporti locali
  - 02\_06. Riscossione tributi
  - 02\_07. Altri servizi
03. Società privata (variabile string; in caso di corruzione privata)

**10. SETEPIS** Specificare il settore o i settori degli episodi di corruzione

Codifica dicotomica: 0=assente, 1=presente

- SETEPIS01. Appalti per opere pubbliche
- SETEPIS02. Appalti per forniture
- SETEPIS03. Appalti per servizi
- SETEPIS04. Governo del territorio (licenze, concessioni, ecc.)
- SETEPIS05. Assistenza sociale e sussidi
- SETEPIS06. Nomine, incarichi, assunzioni e carriere
- SETEPIS07. Controlli verifiche, ispezioni e sanzioni (fiscali, lavoro, sanitari, ecc., ad eccezione dei procedimenti giudiziari)
- SETEPIS08. Finanziamento imprese
- SETEPIS09. Ambiente e territorio
- SETEPIS10. Istruzione e università
- SETEPIS11. Istituzionale (decisioni politiche e regolative)
- SETEPIS12. Elettorale (compravendita del voto)
- SETEPIS13. Giustizia e contenzioso
- SETEPIS14. Gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio
- SETEPIS15. Sanità
- SETEPIS16. Altro

**11. FASEPIS** Specificare in quale fase/i della procedura si è verificato l'episodio di corruzione

Codifica dicotomica: 0=assente, 1=presente

01. Appalti
02. Governo del territorio
03. Assistenza sociale
04. Nomine, incarichi, assunzioni, carriere
05. Controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni
06. Finanziamento imprese
07. Ambiente e territorio
08. Istruzione, università, formazione
09. Istituzionale e regolativa
10. Elettorale
11. Giustizia
12. Gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio
13. Altro

**12. FASEPIS\_SPEC** Specificare in quale fase/i della procedura si è verificato l'episodio di corruzione (opzionale, in riferimento alla variabile **11. FASEPIS**; variabile string)

Per includere una o più modalità sotto indicate, copiare e incollare il testo nel file Excel, e separarle, qualora ci siano più modalità, con un punto e virgola (“;”).

Appalti

- Programmazione
- Progettazione della gara
- Selezione del contraente:
  - > Prezzo più basso
  - > Offerta economicamente più vantaggiosa/appalto concorso
  - > Trattativa privata
  - > Affidamento diretto
  - > Concessione
  - > Contraente generale, project financing
  - > Licitazione privata
- Verifica dell'aggiudicazione e stipula del contratto
- Esecuzione del contratto
- Rendicontazione e controllo sull'esecuzione del contratto

Governo del territorio

- Pianificazione territoriale regionale, provinciale o metropolitana
- Processi di pianificazione comunale generale (Varianti specifiche, Fase di redazione del piano, Fase di pubblicazione del piano e raccolta delle osservazioni, Fase di approvazione del piano)
- Processi di pianificazione attuativa (Piani attuativi d'iniziativa privata, Piani attuativi di iniziativa pubblica, Convenzione urbanistica, Approvazione del piano attuativo, Esecuzione delle opere di urbanizzazione)
- Permessi di costruire convenzionati
- Processo attinente al rilascio o al controllo dei titoli abilitativi edilizi (Assegnazione delle pratiche per l'istruttoria, Richiesta di integrazioni documentali, Calcolo del contributo di costruzione, Controllo dei titoli rilasciati)
- Vigilanza

Assistenza sociale

- Programmazione e definizione criteri di erogazioni di sussidi e altri benefici
- Accredimento associazioni ed enti
- Affidamento di servizi
- Erogazione servizi e altri benefici
- Vigilanza e controlli su servizi e benefici erogati

#### Nomine, incarichi, assunzioni, carriere

- Programmazione gestione personale
- Procedura di assunzione
- Avanzamento di carriera
- Riconoscimento di incentivi
- Nomine
- Affidamento di incarichi

#### Controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni

- Definizione procedura di ispezione in ambito fiscale
- Contestazione di violazioni in ambito fiscale
- Definizione e pagamento sanzione in ambito fiscale
- Definizione procedura di ispezione in ambito del lavoro
- Contestazione di violazioni in ambito del lavoro
- Definizione e pagamento sanzione in ambito del lavoro
- Definizione procedura di ispezione in ambito sanitario
- Contestazione di violazioni in ambito sanitario
- Definizione e pagamento sanzione in ambito sanitario
- Definizione procedura di ispezione in altro ambito
- Contestazione di violazioni in altro ambito
- Definizione e pagamento sanzione in altro ambito

#### Finanziamento imprese

- Programmazione e allocazione risorse
- Definizione criteri assegnazione risorse
- Erogazione finanziamenti
- Controllo sulle modalità di utilizzo

#### Ambiente e territorio

- Programmazione interventi e strumenti
- Definizione procedura di ispezione in ambito ambientale
- Contestazione di violazioni in ambito ambientale
- Definizione e pagamento sanzione in ambito ambientale

#### Istruzione, università, formazione

- Istruzione, università, formazione (nessuna specifica)
- Ammissione e concorsi studenti
- Assunzione e selezione docenti (incluso nepotismo)
- Compravendita di esami e valutazioni
- Programmazione attività di formazione
- Accreditemento enti di formazione
- Valutazione qualità servizi di formazione

#### Istituzionale e regolativa

- Processo legislativo a livello statale
- Processo legislativo a livello regionale
- Delibere e altri atti di giunte regionali
- Delibere e altri atti di giunte comunali
- Delibere e altri atti di consigli regionali
- Delibere e altri atti di consigli comunali
- Atti e ordinanze di Presidenti di Regione
- Atti e ordinanze di Sindaco
- Regolamentazione
- Nomine in organi politici

#### Elettorale

- Compravendita di voti per elezioni locali
- Compravendita di voti per elezioni nazionali
- Compravendita di voti per primarie di partito
- Compravendita di voti per elezioni europee
- Compravendita di voti per referendum

- Pagamenti in cambio di inserimento in lista di candidati
- Pagamenti per avallare frodi elettorali (presentazione liste o scrutinio)

#### Giustizia

- Compravendita di sentenze in ambito penale
- Compravendita di sentenze in ambito civile
- Compravendita di sentenze in ambito tributario
- Compravendita di sentenze in ambito amministrativo
- Compravendita di sentenze in altro ambito
- Compravendita di testimonianze
- Pagamenti per cancellazione e/o falsificazione di prove
- Pagamenti per condizionare i tempi della procedura giudiziaria
- Pagamenti in cambio di atti o mancata emanazione di atti nel procedimento giudiziario

#### Gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio

- Privatizzazione e alienazione di risorse pubbliche
- Concessioni di beni demaniali
- Gestione di entrate e tributi
- Definizione dei criteri di gestione del patrimonio immobiliare
- Assegnazione case popolari
- Gestione della spesa

### 13. **EMERG** (utilizzo di strutture e criteri emergenziali o straordinari nella procedura)

01. No

02. Si

### 14. **NUMATPUB** (numero di attori pubblici coinvolti, in cifre)

### 15. **TIPATPUB** (tipo di attori coinvolti, sfera pubblica)

Codifica dicotomica: 0=assente, 1=presente

#### Attori politici istituzionali

- 01\_00. Politico (nessuna specifica)
- 01\_01. Parlamentare
- 01\_02. Consigliere regionale
- 01\_03. Consigliere comunale
- 01\_04. Ministro o sottosegretario
- 01\_05. Assessore regionale
- 01\_06. Assessore comunale
- 01\_07. Presidente regione
- 01\_08. Sindaco
- 01\_09. Europarlamentare

#### Attori pubblici

- 01\_10. Attore pubblico (nessuna specifica)
- 01\_11. Manager/dirigente pubblico
- 01\_12. Soggetto nominato da organi politici in enti pubblici, consorzi, ecc.
- 01\_13. Soggetto nominato da organi politici in società pubbliche
- 01\_14. Soggetto di altra nomina politica
- 01\_15. Dipendente pubblico
- 01\_16. Funzionario pubblico
- 01\_17. Medico del servizio sanitario nazionale
- 01\_18. Infermiere del servizio sanitario nazionale
- 01\_19. Docente universitario
- 01\_20. Magistrato
- 01\_21. Cancelliere

#### Attori politici e non istituzionali

- 01\_22. Funzionario o dirigente di partito
- 01\_23. Sindacalista

**16. RUOLATPUB** (ruolo degli attori pubblici nella corruzione; codificarne uno per ciascun ruolo nel caso)

Codifica dicotomica: 0=assente, 1=presente

01. Destinatario risorse o altra utilità/beneficio in cambio di abusi di potere
02. Fornitore di informazioni ai destinatari di risorse (su inchieste, ecc.)
03. Fornitore di servizi di occultamento degli scambi occulti
04. Connivente coi destinatari di risorse
05. Garante della "regolarità" degli scambi occulti
06. Garante della carriera dei destinatari di risorse
07. Intermediario
08. Altro

**17. TIPATPRIV** (tipo di attori privati coinvolti)

Codifica dicotomica: 0=assente, 1=presente

01. Dirigente o rappresentante cooperativa
02. Commerciante
03. Libero professionista
04. Cittadino comune (nessuna specifica, oppure disoccupato, pensionato, invalido, studente)
05. Immigrato
06. Dirigente bancario
07. Impiegato bancario o consulente finanziario
08. Rappresentante di associazione
09. Rappresentante del clero
10. Amministratori o rappresentanti di fondazioni politiche
11. Amministratori o rappresentanti di fondazioni private
12. Gran maestro o altro rappresentante di loggia massonica
13. Attore dedito a traffici illeciti di beni o servizi
14. Attore appartenente ad organizzazioni di stampo mafioso
15. Imprenditore

**18. RUOLATPRIV** (ruolo degli attori privati nella corruzione)

Codifica dicotomica: 0=assente, 1=presente

01. Offerente risorse o altra utilità/beneficio ai destinatari in cambio di abusi di potere che lo avvantaggiano
02. Fornitore di informazioni ai destinatari di risorse (su inchieste, ecc.)
03. Fornitore di servizi di occultamento degli scambi occulti
04. Connivente coi partecipanti agli scambi
05. Partecipante ad accordo collusivo in un cartello di attori privati
06. Garante della "regolarità" degli scambi occulti
07. Intermediario
08. Vittima (in caso di concussione)
09. Altro

**19. RISPUB** (risorse utilizzate dagli attori pubblici nell'abuso di potere)

Codifica dicotomica: 0=assente, 1=presente

01. Decisioni di programmazione o regolazione
02. Decisioni discrezionali relative ad atti specifici
03. Omissione di decisioni, omissione di atti
04. Informazioni riservate
05. Informazioni ricattatorie
06. Protezione politica o burocratica
07. Accesso a contatti (capitale sociale)
08. Altro

**20. RISPRIV** (risorse utilizzate dagli attori privati per indurre l'abuso di potere)

Codifica dicotomica: 0=assente, 1=presente

01. Denaro
02. Beni materiali
03. Servizi
04. Informazioni confidenziali
05. Informazioni ricattatorie
06. Accesso a contatti (capitale sociale)
07. Protezione
08. Assunzione di personale
09. Voti e altre forme di sostegno politico
10. Violenza e intimidazione
11. Altro

**21. DEFTANG** (modalità di definizione delle risorse private utilizzate come contropartita)

01. Negoziata in ogni scambio
02. Definita in base a una regola applicata solo tra quegli attori (ad es.: una certa somma per ogni "piacere" del funzionario pubblico)
03. Definita in base a una regola avente una valenza generale (ad es.: % valore appalto pubblico)
04. Casuale e/o variabile
05. Altro

**22. AMMTANG** (ammontare in euro del valore complessivo delle risorse private utilizzate come contropartita nel caso codificato, in cifre)

**23. NUMTANG** (numero complessivo degli episodi di pagamento di risorse private ad agenti pubblici nel caso codificato, in cifre)

**24. FREQTANG** (frequenza media delle interazioni con trasferimento di risorse private dagli stessi attori privati agli stessi attori pubblici)

01. Una volta soltanto
02. Settimanalmente
03. Mensilmente
04. Annualmente
05. Sporadicamente

**25. VALRISPUB** (valore complessivo in euro delle risorse pubbliche oggetto di abuso utilizzate come contropartita nel caso codificato, in cifre)

**26. PARTITI** (partiti che hanno esponenti politici coinvolti nel caso codificato)

01. PD
02. FI
03. M5S
04. Lega Nord
05. Fd'I
06. SI
07. MDP
08. AP-NCD
09. CoR
10. UDC
11. SVP
12. PSI
13. Verdi
14. FN
15. La Destra
16. Altri e liste civiche di sinistra/centrosinistra

17. Altri e liste civiche di centro
18. Altri e liste civiche di destra/centrodestra
19. Liste civiche non classificabili
20. Altri

**27. SVELA** (meccanismi che per primi svelano e fanno emergere la vicenda di corruzione)

01. Inchiesta della magistratura avviata a seguito di *confessione di uno dei partecipanti* attivi alla corruzione
02. Inchiesta della magistratura avviata a seguito di *segnalazione di un soggetto che si riteneva danneggiato* dalla corruzione
03. Inchiesta della magistratura avviata da una segnalazione di potenziale illecito di individuo (funzionario o privato) non direttamente coinvolto/*whistleblowing*
04. inchiesta della magistratura avviata a seguito di *conflitti derivanti da contrasti tra i partecipanti* alla corruzione
05. Inchiesta della magistratura avviata a seguito di *segnalazione anonima*
06. Inchiesta della magistratura avviata a seguito di *segnalazione ad opera di comitati, associazioni, movimenti, gruppi di cittadini, partiti*
07. Inchiesta della magistratura avviata a seguito di *segnalazione di irregolarità proveniente da Authorities* (ANAC, Antitrust, ecc.) o altre istituzioni pubbliche (Banca d'Italia, ecc.)
08. Inchiesta della magistratura avviata a partire da notizia di reato derivante da *indagini su diverso reato*
09. Servizio giornalistico
10. Denuncia di blog o altra fonte di informazione online
11. Denuncia pubblica di comitati, associazioni, movimenti, gruppi di cittadini, partiti
12. Altro

**28. SUNTO** (breve riassunto; variabile string)

Chi, come, cosa, perché; copiare e incollare eventuali citazioni testuali e letterali tra virgolette di atti giudiziari e intercettazione: \_\_\_\_\_

**29. TESTIM** (riportare tra virgolette eventuali intercettazioni, confessioni, testimonianze, interviste e dichiarazioni di protagonisti rilevanti per il caso in esame; variabile string)

**30. COSTOMON** (se possibile, quantificare il costo monetario in euro complessivo derivante dalla vicenda di corruzione che grava sui bilanci pubblici, in cifre)

**31. ALTRICOSTI** (se possibile, individuare gli altri tipi di costi politici, economici e sociali derivanti dalla vicenda di corruzione)

Codifica dicotomica: 0=assente, 1=presente

01. Danno ambientale
02. Negazione del principio di uguaglianza nell'accesso ai servizi offerti dallo stato
03. Negazione dei diritti politici nella competizione democratica
04. Negazione del principio di concorrenza tra gli imprenditori
05. Negazione del riconoscimento di merito e competenze nelle carriere amministrative
06. Negazione del diritto alla salute
07. Facilitazione azione organizzazioni criminali e mafiose
08. Inefficienza amministrativa e tempi più lunghi nelle procedure burocratiche
09. Negazione del diritto alla giustizia
10. Altro



