



SECONDO RAPPORTO SUI FENOMENI DI CRIMINALITÀ ORGANIZZATA E CORRUZIONE IN TOSCANA

ANNO 2017



Regione Toscana



SCUOLA
NORMALE
SUPERIORE

SECONDO RAPPORTO SUI FENOMENI DI CRIMINALITÀ ORGANIZZATA E CORRUZIONE IN TOSCANA

ANNO 2017

Secondo Rapporto sui Fenomeni di Criminalità organizzata e corruzione in Toscana

Anno 2017

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

Hanno collaborato alla redazione del rapporto:

Dott. Andrea Pirro (Scuola Normale Superiore, Pisa), autore seconda e terza sezione;

Dott. Salvatore Sberna (Scuola Normale Superiore, Pisa), autore prima sezione;

Prof. Alberto Vannucci (Università di Pisa), autore seconda sezione.

Per la raccolta e codifica dati del progetto C.E.C.O. hanno collaborato:

Nicola Capello, Isabella Montefusco, Enrico Nocera, Irene Sicurella e Patrick Wild.

La sezione di approfondimento su Prato (Sezione 1.4)

è stata redatta da Elena Ciccarello (UniTo).

La sezione di approfondimento sulla legislazione degli appalti (Sezione 2.5)

è stata redatta da Letizia Colangelo (SSSUP).

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

Stampa a cura della Tipografia del Consiglio regionale della Toscana. Settembre 2018

INDICE

Presentazione	5
Introduzione	9
I Sezione: Fenomeni di criminalità organizzata	
Premessa	13
1.1 - La criminalità organizzata in Toscana: eventi-spia e loro andamento	15
- <i>Misurare il fenomeno in Toscana: fattispecie incriminatrici e strategie di contrasto penale</i>	15
- <i>Eventi-spia e criminalità organizzata: andamenti a confronto (2010-2016)</i>	19
- <i>Modelli organizzativi e strategie di delocalizzazione criminale</i>	27
1.2 - La presenza economica della criminalità organizzata in Toscana	34
- <i>Analisi territoriale dei beni in gestione o destinati dall'ANBSC: strategie di proiezione criminale in economia e funzionamento delle politiche</i>	34
- <i>Strategie e modelli di proiezione criminale in economia</i>	38
1.3 - Focus su eventi di delocalizzazione organizzativa ed espansione criminale nell'economia legale	70
- <i>Mercati illeciti e nuovi modelli organizzativi di delocalizzazione criminale</i>	70
- <i>Espansione criminale ed economia legale in Toscana: il mercato al servizio delle mafie, o le mafie al servizio del mercato?</i>	98
1.4 - Criminalità organizzata e vulnerabilità di contesto: il caso Prato.	115
1.5 - Fonti e riferimenti bibliografici	136
II Sezione: Fenomeni corruttivi	
2.1 - La corruzione vissuta e perseguita in Toscana e in Italia: Sondaggi e statistiche giudiziarie	139
2.2 - Codifica eventi di corruzione (C.E.C.O.): Analisi biennio 2016-2017 a livello nazionale e regionale	158
2.3 - Casi di studio in Toscana	190
2.4 - Focus tematici	214
- <i>L'inchiesta sugli appalti ESTAV</i>	214
- <i>L'inchiesta sull'Agenzia delle Entrate</i>	217
- <i>I principali eventi di corruzione emersi in Toscana nel corso del 2017: un'analisi comparata</i>	223
2.5 - La cornice regolativa della Toscana nel settore dei contratti pubblici: istituti per la prevenzione della corruzione e delle infiltrazioni mafiose nelle gare di appalto	241
III Sezione	
3.1- Società civile e legalità	251
IV Sezione	
Future attività di ricerca, disseminazione e considerazioni conclusive	261
APPENDICE	
A. Codebook per la codifica di eventi di corruzione (C.E.C.O.)	265

Presentazione

Il primo “Rapporto sui fenomeni corruttivi e di criminalità organizzata in Toscana” (2016), curato dalla Scuola Normale di Pisa e fortemente voluto dalla Regione Toscana, ha rappresentato un decisivo salto di qualità nella conoscenza delle attività illegali e di carattere mafioso.

Questo ha consentito ad amministratori pubblici, associazioni, organi di stampa e cittadini, di avere a disposizione un primo valido strumento per predisporre le opportune contromisure, sia rispetto a episodi di infiltrazione mafiosa che di corruzione pubblica.

Uno strumento che restituisce un quadro fenomenologico aggiornato e in evoluzione dell’economia criminale nella nostra Regione e che consente di andare oltre le semplificazioni e le superficialità.

Informazioni precise e categorie analitiche adeguate sono la premessa di qualsiasi discorso serio e responsabile in materia di legalità. Quest’anno, con la pubblicazione del secondo Rapporto, si compie un ulteriore passo avanti.

Alcuni dati. Se si escludono Campania, Calabria e Sicilia – ovvero le regioni di tradizionale insediamento mafioso – il distretto toscano è il primo in Italia per numero di denunce e arresti per condotte finalizzate al favoreggiamento di organizzazioni mafiose.

Inoltre, se si considera questo indice congiuntamente agli altri indicatori-spia della probabile presenza di fenomeni di criminalità organizzata, risulta evidente la necessità di prestare la massima allerta nei confronti di una presenza criminale che ormai ha raggiunto un grado stabile in tutte le regioni del Centro–Nord.

Rilevante anche l’indicazione della maggiore esposizione a questi rischi di province della costa come Grosseto, Livorno e Massa–Carrara, unitamente al distretto di Prato; le aree della nostra Regione storicamente più fragili da un punto di vista economico sono quelle più esposte ai rischi di inquinamento criminale.

Questo lavoro scientifico ci ricorda che nessun territorio è immune e che le organizzazioni mafiose o i comportamenti scorretti riescono a infiltrarsi anche nell’economia pulita e legale. Il rapporto di quest’anno, inoltre, rende evidente che non siamo soltanto di fronte a un problema di colonizzazione criminale dal meridione d’Italia o dall’estero, ma che i nostri stessi territori possono riprodurre, in autonomia, forme inedite e cangianti di criminalità organizzata e di corruzione, tanto da risultare spesso immuni agli strumenti di repressione penale.

Chi opera qui è legato, prevalentemente, ad organizzazioni con “la testa” altrove. Ma questo non vuol dire che il metodo mafioso classico – basato su omertà ed intimidazione – non sia usato da altri gruppi criminali, né che in futuro non possano iniziare ad operare gruppi mafiosi veri e

propri. Perciò, affinché il tessuto ancora sano non sia corrotto, dobbiamo essere pronti ed attrezzati.

Per tutto questo urge una strategia preventiva della politica per riconoscere da subito ciò che la legislazione penale non è ancora in grado di fermare. Una battaglia da portare avanti non solo per salvaguardare società, economia e buona politica, ma anche per difendere, prima di tutto, i più deboli e le vittime designate di questi reati. Un simile discorso vale per le vittime di usura, estorsione e tratta, per citare soltanto alcuni reati, ma anche per chi subisce i tragici effetti di una corruzione cinica e invasiva in qualsiasi settore pubblico o privato.

Sempre secondo il Rapporto, i tentativi di inserimento da parte di questi gruppi si indirizzano preferibilmente al settore privato, piuttosto che a quello degli appalti pubblici. I dati sui sequestri di beni immobili e aziende (+35% rispetto al maggio 2017) segnalano in questo settore un'attività criminale in crescita.

Oggi servono società e istituzioni vigili, reattive, pronte a denunciare al primo sentore.

Si tratta di una battaglia di cultura legalitaria di ampio respiro e di lungo periodo, da condurre paese per paese, territorio per territorio. Non sono mancati, nell'ultimo anno, segnali inquietanti che sono suonati come campanelli di allarme. Il Rapporto pone l'attenzione sul generalizzato aumento di denunce per estorsione e riciclaggio, attentati (eclatante è stato il caso di Follonica) e rapine, che segnalano la probabile presenza di fenomeni di criminalità organizzata.

In ogni caso, che si tratti di mafia in senso stretto oppure no, colpiscono le rilevazioni del Rapporto a proposito del traffico internazionale di stupefacenti (in cui il territorio toscano sembra costituire uno snodo centrale) e dei fenomeni che riguardano l'usura, la corruzione o il traffico dei rifiuti. Tutti casi dal forte impatto sociale.

Dalla lettura emerge chiaramente la necessità di superare il formale esercizio di classificazione dei reati, per dedicare maggiore attenzione alle loro conseguenze sulla società e mettere in campo contromisure efficaci.

In questo ambito, la Regione opera da tempo attraverso interventi volti a garantire ai propri cittadini più sicurezza e a far crescere nella popolazione una maggiore cultura della legalità democratica. Vanno in questo senso le azioni educative nelle scuole, le collaborazioni con le associazioni impegnate su questi temi, gli interventi per la sicurezza urbana, la formazione degli operatori della sicurezza.

Con il coinvolgimento ampio di tutti gli attori sociali e istituzionali dobbiamo inoltre pensare a nuovi strumenti di prevenzione, a partire da quelli a supporto del riuso dei beni confiscati, fino a

misure che siano di aiuto per gli enti locali che decidono di "armarsi" contro le mafie con l'adozione di protocolli di legalità e altre misure di prevenzione.

Questi dati sono sufficienti a dare un'idea di quanto il Rapporto, che approfondisce anche i temi della corruzione e dei legami tra società civile e legalità, fornisca un quadro complesso e articolato di un fenomeno sempre più rilevante e non ignorabile anche in una regione come la nostra.

Sono convinto che una Toscana libera dalle mafie e dalla corruzione si costruisca anche a partire da questa consapevolezza e dalla sua diffusione nei territori, nella politica, nella pubblica amministrazione e – non ultimo – nel mondo imprenditoriale.

Enrico Rossi

Presidente della Regione Toscana

Introduzione

«Per quanto riguarda il rischio mafia, voi, oggi, in questa regione, dovete preoccuparvi soprattutto della corruzione, perché la corruzione è l'anticamera della mafia. Il motivo è facile da capire: se un esponente delle organizzazioni mafiose va in cerca di punti di riferimento per riciclare o investire nell'economia legale capitali di origine illecita non può che rivolgersi a politici corrotti, cioè a persone che hanno rivelato una certa inclinazione»

Paolo Borsellino (in risposta alla domanda di una studentessa in un incontro pubblico in Veneto nel 1990, citato in Cemento SPA, Legambiente Veneto, Venezia 2012)

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 enti pubblici, 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.

Il programma di ricerca, articolato su tre anni (2016-2018), 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 prime generalizzazioni, i risultati della prima ricognizione sui profili e sulle linee evolutive delle organizzazioni criminali e della corruzione sul territorio toscano a tutto il 2017, 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. Ulteriori livelli di analisi verranno presentati e approfonditi nel prosieguo dell'attività di ricerca, che nel terzo rapporto previsto per il 2019 si pone l'obiettivo di fornire una raccolta analiticamente organizzata di una base di informazioni statistiche e qualitative ancora più estesa, oltre che aggiornata.

Il rapporto, come nel primo anno, è articolato in tre macro-sezioni. La prima parte si concentra sui fenomeni di criminalità organizzata, mediante un'analisi dei processi di espansione criminale in Toscana attraverso l'utilizzo di alcuni indicatori-spia sviluppati a livello provinciale, di focus di indagine sui principali eventi di criminalità organizzata intercorsi nell'anno distinti in relazione alle dinamiche di delocalizzazione organizzativa (insediamento territoriale) e di delocalizzazione economica (infiltrazione nell'economia legale) e la presentazione dei risultati di uno studio sull'area di Prato. La seconda parte presenta invece i principali andamenti relativi alla corruzione politica e amministrativa in Toscana attraverso l'utilizzo di nuove informazioni statistiche pubblicate di recente dall'Istat sul fenomeno, i risultati della *content analysis* di più di 500 eventi corruttivi nel 2017 (comparati con quelli del 2016), codificati attraverso il progetto C.E.C.O., l'approfondimento analitico e comparato tra i principali eventi intercorsi. La sezione si conclude con una ricognizione della cornice normativa vigente in Toscana nel settore degli appalti, evidenziandone il raccordo con il nuovo Codice degli appalti e le possibili vulnerabilità, distorsioni

e i fenomeni corruttivi. Nella terza macro-sezione, si presentano i primi risultati di un'analisi sull'azione della società civile nell'impegno "dal basso" contro le organizzazioni criminali e la corruzione.

Nelle prime due sezioni viene inoltre presentata una rassegna dei principali eventi di presenza criminale e di corruzione manifestatisi nel corso dell'anno 2017. 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 2018) 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 negli anni 2016 e 2017 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

Premessa

L'analisi sistematica degli eventi emersi nel 2017 in Toscana rispetto a fenomeni di criminalità organizzata conferma l'esistenza in regione di dinamiche di espansione criminale da parte delle quattro mafie storiche già riscontrate in altre realtà dell'Italia centrale e settentrionale (Dalla Chiesa e Panzarasa, 2012; Sciarrone, 2009; 2014; Varese, 2011). Insieme a queste dinamiche, si osservano, su spinta locale, forme inedite di riproduzione criminale, in cui prevalgono organizzazioni con modelli organizzativi ancora più flessibili, repertori d'azione eterogenei, e, di conseguenza, con una maggiore resilienza agli strumenti di contrasto penale esistenti (Balsamo e Recchione, 2013; La Spina, 2015).

Nel primo rapporto pubblicato lo scorso anno si poneva l'attenzione sull'esigenza di riconoscere come non esistano in tutta Italia, inclusa la Toscana, territori di per sé immuni da questi processi di espansione. Il presente rapporto, in continuazione con quello precedente, vuole contribuire alla conoscenza di questi processi, fotografandone e studiandone, questa volta, la natura cangiante e flessibile, predisposta all'adattamento continuo rispetto a territori e mercati di diffusione criminale sempre più eterogenei e variabili nel tempo. Guardando oltre ai più tradizionali meccanismi di migrazione geografica delle quattro mafie storiche dal meridione, è possibile identificare un mutamento strutturale degli stessi sistemi criminali del centro e del nord Italia, determinato da dinamiche esterne di colonizzazione così come, sempre più spesso, da spinte autoctone. Per comprendere queste dinamiche anche sul territorio toscano, quindi, non si può prescindere da una valutazione delle linee di tendenza più generali in corso in altre aree del paese, ed insieme delle peculiarità del contesto locale.

Nella presentazione delle principali evidenze raccolte per il 2017, si cercherà di tenere insieme queste due dimensioni per comprendere i più recenti andamenti che riguardavano la regione. Il rapporto sui fenomeni di criminalità organizzata è strutturato come segue:

- (a) In una prima sezione verranno analizzati i principali andamenti evolutivi dei fenomeni in esame alla luce delle principali fonti statistiche disponibili. Per loro stessa natura, queste fonti forniscono, da una parte, una rappresentazione dell'efficacia e dell'intensità dell'azione di contrasto da parte dello stato, dall'altra, contribuiscono a gettare luce sull'evolversi dello stesso universo criminale, quando riescono a catturarne le sue manifestazioni più visibili ed esplicite, come nel caso degli attentati. Attraverso l'utilizzo di alcuni indicatori-spia dell'esistenza di fenomeni di criminalità organizzata, verranno comparati gli andamenti in Toscana (e nelle sue province) con il resto del paese. Insieme all'analisi delle informazioni statistiche, verranno poi presentati i risultati dell'analisi di altre fonti istituzionali, al fine di delineare le principali caratteristiche dei mercati illeciti e degli attori organizzati che in questi operano;
- (b) In una seconda sezione verranno presentate le principali evidenze emerse in merito a fenomeni di proiezione criminale delle mafie nell'economia regionale, attraverso l'utilizzo di nuovi dati di recente pubblicati dall'ANBSC. Per la prima volta sarà possibile valutare il fenomeno in comparazione con le altre regioni a recente espansione criminale, e comprenderne la matrice criminale grazie alla prima ricostruzione sistematica dell'origine dei provvedimenti di sequestro e confisca;
- (c) In una terza sezione verranno presentati i principali eventi intercorsi nell'anno riconducibili a fenomeni di criminalità organizzata sia rispetto ai mercati illeciti che all'espansione criminale nell'economia legale;
- (d) In una quarta sezione verranno presentati i primi risultati di uno studio in profondità sulla realtà di Prato: un contesto territoriale molto peculiare non solo rispetto al resto del paese, ma anche in una prospettiva internazionale. Si tratta, infatti, di una realtà dove convivono dinamiche nazionali di migrazione criminale delle mafie storiche con dinamiche transnazionali. Nonostante le diverse origini di questi diversi flussi migratori, i meccanismi di riproduzione criminale a livello locale tendono spesso a convergere come viene spiegato nello studio.

1.1 La criminalità organizzata in Toscana: eventi-spia e loro andamento

1.1.1 Misurare il fenomeno in Toscana: fattispecie incriminatrici e strategie di contrasto penale

Alla luce degli eventi del 2017, non sono emerse *evidenze giudiziarie* significative di *insediamenti organizzativi autonomi* delle quattro mafie storiche o di altro tipo, qualificate secondo l'ex art. 416 bis c.p.¹. Questo dato è in linea con l'evoluzione degli anni precedenti, in quanto il numero di procedimenti giudiziari avente ad oggetto eventi criminali qualificati secondo il reato di associazione di stampo mafioso (ex art. 416 bis c.p.) è sempre stato limitato, e ancor più ristretto è stato il numero di condanne irrevocabili riconosciute in sede di giudizio dai tribunali toscani.

Secondo le statistiche giudiziarie, il numero di condannati con sentenza irrevocabile per il reato di associazione di stampo mafioso in Toscana dal 2000 al 2016 è pari a 14 (l'ultima condanna irrevocabile risale al 2007). Fatta eccezione per il Piemonte, la Lombardia e la Liguria, il dato è omogeneo rispetto alle altre regioni a non tradizionale presenza mafiosa. Le ragioni di queste differenze territoriali sono di natura diversa e rintracciabili non solo nel campo delle mafie, ma anche della stessa antimafia giudiziaria. Nel caso toscano, per esempio, il numero limitato di condanne per associazione mafiosa non è soltanto il prodotto del filtro dei giudici toscani ma, probabilmente, come mostrano alcuni dati raccolti (si veda il prossimo paragrafo), anche delle difficoltà di utilizzare questa fattispecie già in sede di indagine. Negli ultimi quattro anni (dati aggiornati al giugno 2017), il numero di persone denunciate o arrestate per questo reato in Toscana è stato di 32 (cfr. Tab. 1.1.2). Altre regioni (Marche, Umbria), a parità di numero di condanne con sentenze irrevocabili, hanno avuto un numero maggiore di denunce e arresti per art. 416 bis c.p.

Da una veloce ricognizione delle principali fonti ufficiali, sia la Direzione Investigativa Antimafia (DIA) che la Direzione Nazionale Antimafia (DNA) nei loro più recenti rapporti confermano uno scenario per la Toscana in cui, appunto, sarebbe più invasiva una penetrazione economica nell'economia regionale da parte delle mafie storiche, piuttosto che una loro

¹ Secondo la definizione empirica proposta nel precedente rapporto 2016, per insediamenti organizzativi s'intende una presenza stabile e organizzata sul territorio di individui che in associazione abbiano svolto attività economiche lecite o illecite attraverso l'utilizzo del metodo mafioso (ex art. 416 bis c.p.)

colonizzazione organizzativa nei territori della regione. Nella recente relazione della DNA si afferma, infatti, che:

“quanto al radicamento sociale delle organizzazioni mafiose, [...] non risultano evidenze che depongano per l'esistenza di insediamenti di cellule territoriali delle mafie tradizionali nella forma, tipica, organizzativa presente in altre parti del Paese” (DNA, *Relazione annuale*, 2017, p. 641).

Tab. 1.1.1 Condannati con sentenza irrevocabile nelle regioni del centro/nord Italia negli anni 2000-2016 (media annuale, valori ass./per 100mila ab.)

	Associazione a delinquere		Associazione mafiosa		Estorsione		Usura	
	val.ass.	tasso	val.ass.	tasso	val.ass.	tasso	val.ass.	tasso
PIEMONTE	1060	1,4	95	0,13	2052	2,8	300	0,4
VALLE D'AOSTA	12	0,6	0	0,00	38	1,8	23	1,1
LOMBARDIA	3070	1,9	261	0,16	4641	2,8	415	0,3
TRENTINO A. ADIGE	363	2,1	13	0,08	278	1,6	20	0,1
VENETO	1039	1,3	18	0,02	1211	1,5	98	0,1
FRIULI V. GIULIA	408	2,0	11	0,05	456	2,2	35	0,2
LIGURIA	398	1,5	19	0,07	844	3,1	112	0,4
EMILIA ROMAGNA	807	1,1	36	0,05	1667	2,3	120	0,2
TOSCANA	614	1,0	14	0,02	1444	2,3	139	0,2
UMBRIA	213	1,4	0	0,00	330	2,2	29	0,2
MARCHE	239	0,9	6	0,02	586	2,2	35	0,1
LAZIO	1010	1,1	21	0,02	2397	2,6	353	0,4

Fonte: Elab. da Istat – Statistiche giudiziarie – Include sia tribunali di primo grado che corte d'appello

Tab. 1.1.2 Numero di persone denunciate e arrestate - art. 416 bis c.p.

	I°- 2014	II°- 2014	I°- 2015	II°- 2015	I°- 2016	II°- 2016	I°- 2017	TOT
ABRUZZO	24	7	27	13	3	16	20	110
BASILICATA	2	6	2	0	0	4	4	18
CALABRIA	340	346	232	219	196	349	388	2070
CAMPANIA	414	360	721	537	427	309	396	3164
EMILIA	8	2	62	4	2	11	2	91
FRIULI	0	0	1	0	0	0	0	1
LAZIO	29	50	22	13	10	8	4	136
LIGURIA	0	0	8	1	12	4	1	26
LOMBARDIA	71	83	41	36	41	25	23	320
MARCHE	25	2	1	6	9	4	5	52
MOLISE	3	0	0	0	0	0	1	4
PIEMONTE	9	23	38	29	40	24	60	223
PUGLIA	160	114	142	50	209	135	99	909
SARDEGNA	0	0	0	0	0	0	4	4
SICILIA	403	163	315	291	551	248	181	2152
TOSCANA	15	5	2	1	4	2	3	32
TRENTINO	0	0	0	0	0	0	0	0
UMBRIA	0	21	3	2	2	0	0	28
VALLE	0	0	0	0	0	0	0	0
VENETO	38	7	26	2	5	10	13	101
ESTERO	6	21	1	0	0	2	2	32
TOTALE	1547	1210	1644	1204	1511	1151	1206	9473

Fonte: Elab. da DIA (Relazione I°semestre 2017)

Anche in uno dei suoi ultimi rapporti, la DIA, in riferimento ai nuovi territori di espansione della 'ndrangheta, conferma solo per la Liguria, il Piemonte e la Lombardia "l'esatta riproduzione della strutture criminali calabresi, evidenziando la presenza di autonome locali, con rigide compartimentazioni e ripartizioni territoriali" (DIA, *Relazione primo semestre*, 2017, p. 42).

Nello stesso rapporto, si puntualizza, invece, come "in Toscana non si rilevano insediamenti strutturati di natura 'ndranghetista, sebbene si continuano a registrare presenze di soggetti collegati alle cosche crotonesi, reggine e della provincia di Cosenza" (p. 53).

Nonostante queste evidenze a supporto dell'ipotesi che la penetrazione della criminalità organizzata nel territorio toscano non sarebbe al momento caratterizzata dagli elementi costitutivi dell'art. 416 bis c.p.², numerose e sempre più riconoscibili sono le 'tracce' di una sua presenza. Negli ultimi anni, per esempio, sono abbondanti le evidenze giudiziarie rispetto a singoli soggetti che, individualmente, attraverso le proprie condotte illecite, hanno perseguito il favoreggiamento di organizzazioni criminali di stampo mafioso e/o abbiano utilizzato un *modus operandi* mafioso nel realizzarle (il riferimento va all'utilizzo della fattispecie dell'aggravante mafiosa ex art. 7 D.L. 152/1991). Come mostra la tabella n. 1.1.3, il Distretto toscano negli ultimi tre anni e mezzo, almeno sotto il profilo inquirente (non sono al momento disponibili i dati sistematici sugli esiti in sede giudicante), è il primo in Italia, dopo le tre regioni a presenza storica delle mafie (Campania, Calabria e Sicilia), per numero di soggetti denunciati/arrestati a cui viene contestata l'aggravante mafiosa per gli illeciti ipotizzati. Anche senza includere nel calcolo un procedimento che potrebbe giustificare il picco di contestazioni di questa aggravante nel primo semestre del 2014³, la Toscana si posizionerebbe soltanto dopo Lazio e Lombardia (ma, in ogni caso, mantenendo il primato se rapportati i dati alla popolazione residente). Il dato è davvero significativo. Escludendo le tre

² Come affermato nella relazione della DNA del dicembre 2009: "Sotto il profilo della 'ndrangheta e della camorra nel territorio toscano non è caratterizzata dagli elementi costitutivi dell'art.416-bis c.p.: mancano infatti le condizioni di assoggettamento e omertà, presenti nelle zone dove quelle associazioni criminali fondano la loro base tradizionale e che pertanto rendono oltremodo difficile, se non impossibile, configurare tale reato. In Toscana è invece più frequentemente raffigurabile l'ipotesi prevista dall'art. 7 D.L. 152/1991. Si tratta di fattori convergenti in cui, tuttavia, la percezione della "mafiosità" - pur presente - appare sempre più spesso sfumata, caratterizzandosi piuttosto per l'utilizzo del cosiddetto "metodo mafioso" da parte di soggetti che, senza essere incardinati in una consorteia criminale, hanno comunque inteso avvalersi del potere intimidatorio del clan di riferimento" (DNA 2009:470).

³ Il dato è probabilmente il risultato anche dell'utilizzo di questa aggravante nel procedimento "Money-Transfer", promosso dalla DDA fiorentina, riguardante il vasto sistema di illecito trasferimento di valori dall'area pratese in Cina tramite la collaborazione di Bank of China e le relative attività di riciclaggio (il numero delle persone coinvolte è stato di circa 280). L'aggravante è decaduta in primo grado di giudizio, non essendo stata riconosciuta dal giudice, rendendo anche in questo modo più probabile la prescrizione dei reati. *Corriere Fiorentino, Condannata Bank of China*, 18/02/2017, p. 2.

regioni meridionali dal calcolo, oltre il 30% delle persone arrestate o denunciate con l'aggravante di mafia in Italia è riconducibile alle attività del Distretto toscano. Anche se questi numeri non costituiscono l'evidenza giudiziaria di un radicamento organizzativo nella regione, comunque permettono di comprendere la rilevanza del problema mafia nei suoi territori e della diffusione più mimetica di un metodo mafioso nella realizzazione delle attività illecite. A dimostrazione di questa peculiare forma di riproduzione criminale possono essere utilizzati alcuni eventi intercorsi nel 2017 che riguardano casi di estorsione aggravata (cfr. eventi in provincia di Firenze e Grosseto presenti nella rassegna dei casi).

Il più frequente ricorso all'ex art. 7 D.L. 152/1991 dimostra, probabilmente, lo sforzo adattativo dell'autorità giudiziaria toscana rispetto a fenomeni criminali cangianti e difficilmente catturabili con gli attuali strumenti penali disponibili. Le difficoltà emergono anche in sede di giudizio dove, infatti, come per il reato di associazione a delinquere di stampo mafioso, questa circostanza aggravante in molti casi non è stata riconosciuta, talvolta anche in quei procedimenti dove sembravano esserci, secondo la Procura, forti elementi probatori⁴. Non sono comunque mancate importanti conferme in alcuni procedimenti, anche se in primo grado, come nel caso di una sentenza del Tribunale di Lucca per reati di estorsione a carico di alcuni soggetti riconducibili al clan Bidognetti dei casalesi (cfr. rassegna casi).

⁴ Tra tutti i casi, si ricorda il procedimento *Euroless* sul traffico di stracci, nel quale l'aggravante non è stata riconosciuta per uno degli indagati di origine campana, assolto dall'accusa, mentre nel rito abbreviato questa è stata riconosciuta per l'indagato di origine toscana. Sempre lo stesso soggetto assolto in quel procedimento, in un altro per usura e tentata estorsione nei confronti di un commerciante di auto di Quarrata, ha visto decadere l'aggravante mafiosa (stessa decisione per il figlio), ipotizzata dalla Procura, ma non confermata dai giudici del Tribunale di Pistoia, i quali, però, nei suoi confronti, hanno riconosciuto in primo grado la sussistenza dell'aggravante ex art. 628 co. 3 c.p. (Tribunale di Pistoia, Reg. Sent. N. 615/17, emessa il 13/04/2017). Per una ricognizione sui più recenti casi di assoluzione in Toscana si rimanda a Nazione Prato, *Quell' aggravante indimostrabile. Tante inchieste rimaste a metà*, 10/02/2018, p. 3.

Tab. 1.1.3 Numero di persone denunciate e arrestate con aggravante per delitti connessi ad attività mafiose (ex art. 7 D.L. 152/1991)

	I°- 2014	II°- 2014	I°- 2015	II°- 2015	I°- 2016	II°- 2016	I°- 2017	TOT
ABRUZZO	0	0	0	0	0	0	22	22
BASILICATA	2	6	2	2	1	7	19	39
CALABRIA	220	199	219	134	177	214	901	2064
CAMPANIA	450	268	940	635	854	518	806	4471
EMILIA	15	0	1	2	37	7	0	62
FRIULI	0	0	0	0	0	0	0	0
LAZIO	13	6	66	6	14	37	24	166
LIGURIA	0	0	0	0	0	0	0	0
LOMBARDIA	6	0	0	2	49	2	42	101
MARCHE	0	0	0	0	0	0	0	0
MOLISE	0	0	0	0	0	0	0	0
PIEMONTE	6	1	0	0	0	0	36	43
PUGLIA	4	5	2	4	119	42	35	211
SARDEGNA	0	14	0	0	0	0	0	14
SICILIA	327	53	121	148	157	86	129	1021
TOSCANA	164	16	12	2	11	3	15	223
TRENTINO	0	0	0	0	0	0	0	0
UMBRIA	0	0	0	0	0	0	0	0
VALLE	0	0	0	0	0	0	0	0
VENETO	0	0	0	0	0	0	0	0
TOTALE	1207	568	1363	935	1419	916	2029	8437

Fonte: Elab. da DIA (Relazione I°semestre 2017)

La dialettica tra componente inquirente e giudicante nel distretto toscano rispetto al riconoscimento in sede penale di alcuni strumenti penali antimafia (sia ex art. 416 bis c.p. che l'aggravante ex art. 7 D.L. 152/1991) ha avuto già nei primi mesi dell'anno (2018) ulteriori sviluppi col caso del procedimento "China Truck", dato il mancato riconoscimento da parte del Tribunale del riesame dell'intero impianto accusatorio sviluppato dalla Procura. Non mancheranno certamente altre occasioni, visto il numero di procedimenti già incardinati, tra i quali per esempio il procedimento per associazione mafiosa a carico del c.d. clan Terracciano, inedito sia per il numero di soggetti coinvolti sia per la gravità delle condotte illecite ipotizzate (cfr. rassegna dei casi).

1.1.2 Eventi-spia e criminalità organizzata: andamenti a confronto (2010-2016)

Il numero e la regolarità con la quale negli ultimi anni la DDA fiorentina ha fatto ricorso all'aggravante mafiosa, insieme ai tanti e sempre più articolati provvedimenti di sequestro e confisca indicano chiaramente che il riconoscimento dei fenomeni di criminalità organizzata in regione non può fermarsi alle sole fattispecie classiche di criminalità mafiosa. Data la natura poliforme e occulta delle attività criminali realizzate da queste organizzazioni, si rende necessario

riadattare anche la strategia di misurazione del fenomeno, identificando altri indicatori-spia di un loro possibile radicamento, anche se soltanto *in fieri*. La letteratura scientifica sul tema ha proposto diverse strategie di misurazione (Calderoni 2011; Transcrime 2013; Sciarrone & al., 2014), in base alla disponibilità di informazioni e alla loro affidabilità ed efficacia nel catturare effettivamente il fenomeno mafioso.

In via sperimentale per la Toscana, vengono analizzati alcuni di questi indicatori-spia⁵ per l'arco temporale 2010-2016 utilizzando le statistiche sulla delittuosità dell'ISTAT, al fine di comprendere: (a) come il loro andamento nella regione converge o meno da quello nazionale e da quello della ripartizione geografica di riferimento; (b) come questi varino tra le province toscane in modo da poter identificare alcune dinamiche di fondo nelle diverse realtà territoriali della regione.

Rispetto alla comparazione con la ripartizione geografica di riferimento, gli andamenti di questi primi indicatori-spia sono in alcuni casi in linea con quelli nazionali e quelli del centro Italia, soprattutto per quei delitti di natura più predatoria e dipendenti da dinamiche di micro-criminalità per i quali da ormai un decennio si assiste ad una costante diminuzione (Bargagli, 2015). Questa dinamica riguarda, principalmente, le denunce per i reati di contraffazione (interessante come la Toscana, nonostante la natura endemica del fenomeno, sia al di sotto della media del centro Italia), rapine in banca, sfruttamento e favoreggiamento della prostituzione, violazione della normativa sugli stupefacenti (una categoria quest'ultima troppo ampia che non cattura i traffici su larga scala che, come sappiamo, hanno di recente interessato il porto di Livorno e la Toscana). Rispetto a queste ultime due tipologie di eventi, però, è molto importante evidenziare come negli ultimi due anni, in contro-tendenza rispetto all'andamento nazionale e delle altre regioni limitrofe, il loro numero in Toscana sia in crescita invece che in diminuzione.

Altri reati – individuati in letteratura come di *power-syndicate*, e quindi più assimilabili a forme di criminalità organizzata (Sciarrone 2014) – sono invece in forte crescita per la Toscana. È questo il caso, per esempio, del reato di estorsione, che osserva un picco di denunce negli ultimi anni nella regione – solo pochi altri delitti (quello di riciclaggio, per esempio) hanno un trend crescente così accentuato. Questo andamento è in linea con quello generale nel paese, ma,

⁵ Gli indicatori-spia individuati sono i delitti denunciati dalle forze di polizia per le seguenti categorie: associazione a delinquere, estorsione, usura, violazione della normativa sugli stupefacenti, rapine in banca, favoreggiamento e sfruttamento della prostituzione, furti di automezzi commerciali, attentati, incendi, danneggiamenti a seguito di incendio, riciclaggio. I delitti di associazione mafiosa ed omicidio di matrice mafiosa non vengono considerati per la pressoché assenza di frequenza negli ultimi anni nel caso delle province toscane.

nell'ultimo triennio, è su livelli più alti e con un tasso di crescita più deciso fino al 2015 – tornato negativo soltanto nel 2016. I fenomeni estorsivi anche per il 2017 si confermano, insieme all'usura (che sotto il profilo statistico, invece, ha un andamento poco significativo), il principale canale di penetrazione criminale dei gruppi di criminalità organizzata, o semplicemente la principale attività criminale di individui, singoli o in concorso, che utilizzano il metodo mafioso. L'assenza di denunce per i reati di usura è un campanello d'allarme aggiuntivo rispetto alla natura ben strutturata, organizzata e occulta di queste attività illecite in regione.

Altri segnali su questa direzione vengono forniti da altre due tipologie di delitti, che in Toscana hanno un andamento in positivo e in controtendenza rispetto al resto del paese. Nello specifico, seppur su livelli inferiori, le denunce per attentati sono in progressivo aumento negli ultimi anni, contrariamente a quanto accade in Italia (cfr. figura n. 1.1.2) – vedremo tra poco come la loro concentrazione soltanto in alcune province toscane renda questo andamento ancora più significativo. La Toscana vanta, invece, una posizione di primato nazionale per il numero di denunce di riciclaggio – la regione non ha pari né nel meridione, né nelle regioni dove il fenomeno tradizionalmente ha una vasta influenza, ovvero Lombardia e Lazio. Il tasso toscano è quattro volte quello nazionale, con una forte crescita nuovamente nel 2016 (cfr. figura n. 1.1.3). La presenza di fenomeni di criminalità organizzata da sola non spiega una crescita di queste proporzioni, e può quindi trovare una sua concausa nel vasto bacino della criminalità economica, molto esteso, soprattutto in alcune aree del territorio toscano (la provincia di Prato tra tutte).

In ogni caso, nonostante il maggior peso di questi ultimi fenomeni, rispetto a quelli mafiosi, nel determinare gli alti tassi in riciclaggio, queste due componenti sono fortemente correlate. Un reimpiego di capitali mafiosi trova maggiori professionalità, contatti, capacità di occultamento e integrazione nell'economia legale in un territorio dove sono già diffuse, per altre ragioni e matrici, pratiche di criminalità economica. Lo studio di approfondimento sul caso pratese, presentato nella sezione 1.4 di questo rapporto, mostra appunto come queste componenti possano fare sistema e convivere in simbiosi.

Fig. 1.1.1 Delitti di usura denunciati dalla forze di polizia – Centro It.

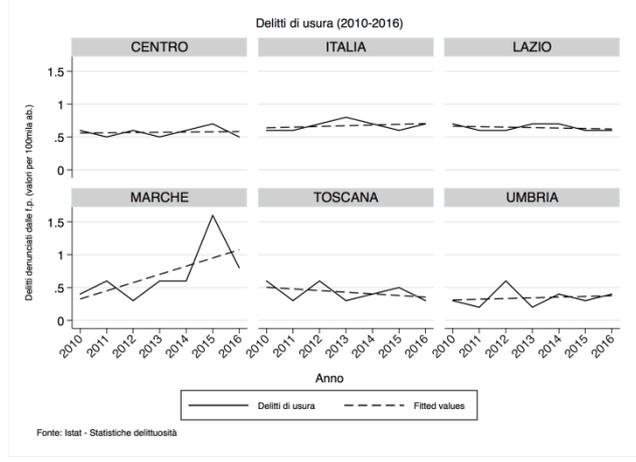


Fig. 1.1.2 Delitti di estorsione denunciati dalla forze di polizia – Centro It.

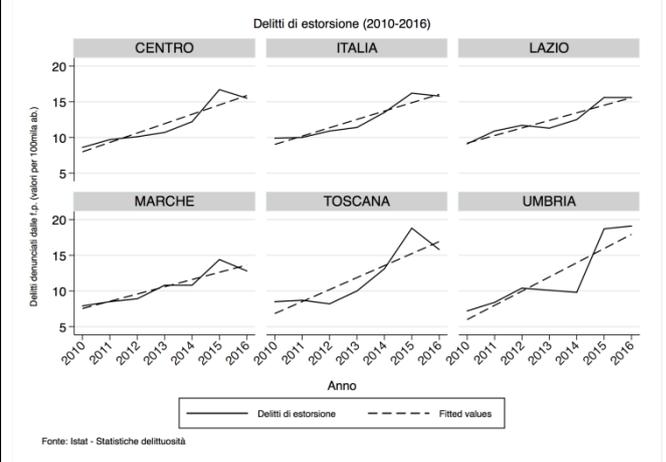


Fig. 1.1.3 Delitti di riciclaggio denunciati dalla forze di polizia – Centro

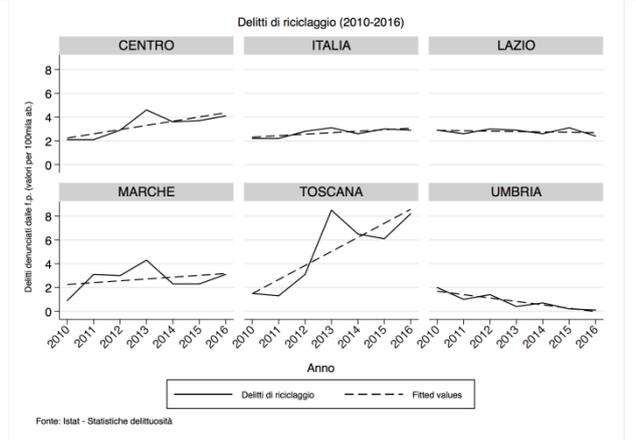


Fig. 1.1.4 Delitti norm. stup. denunciati dalla forze di polizia – Centro

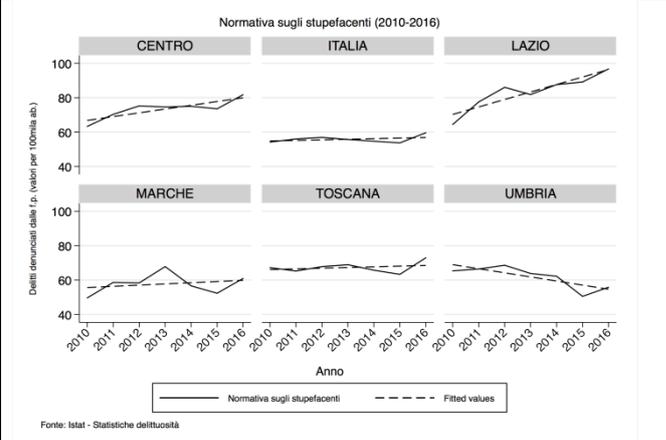


Fig. 1.5 Delitti di contraff. denunciati dalla forze di polizia – Centro

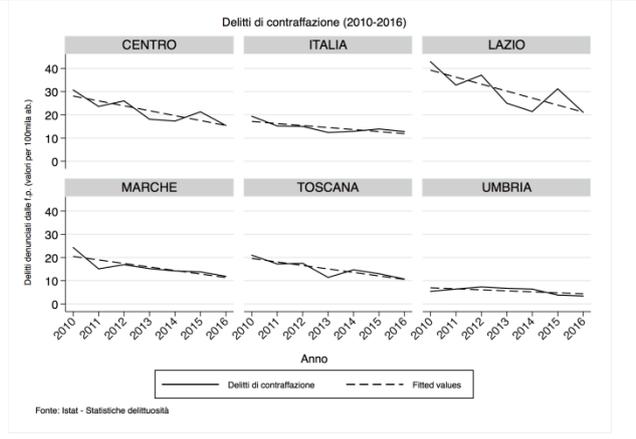


Fig. 1.6 Delitti di sfrut. prostit. denunciati dalla forze di polizia – Centro

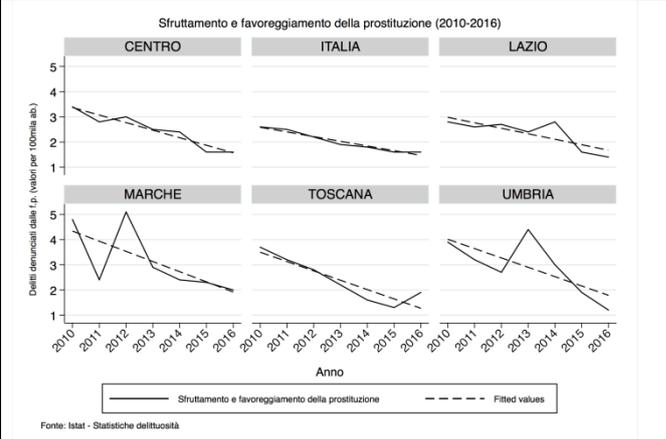


Fig. 1.1.7 Attentati denunciati dalla forze di polizia – Centro

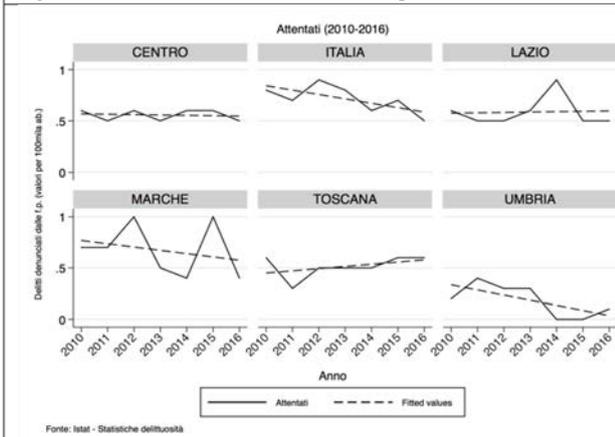


Fig. 1.1.8 Danneggiamenti denunciati dalla forze di polizia – Centro

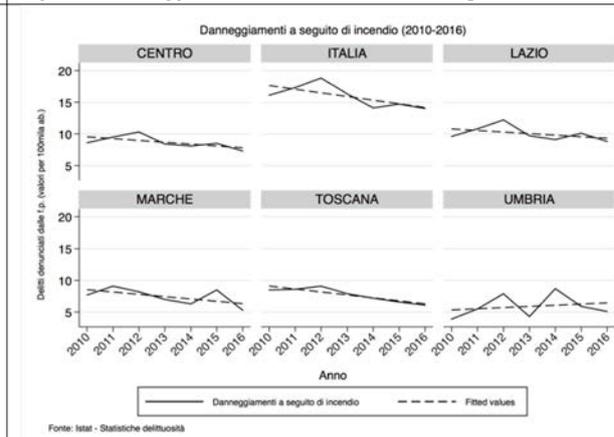


Fig. 1.1.9 Rapine in banca denunciate dalla forze di polizia – Centro

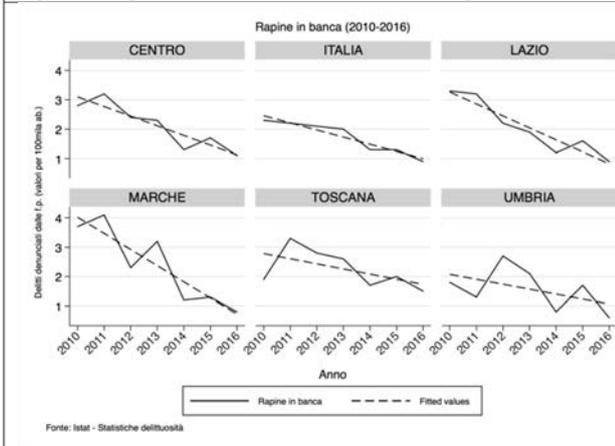
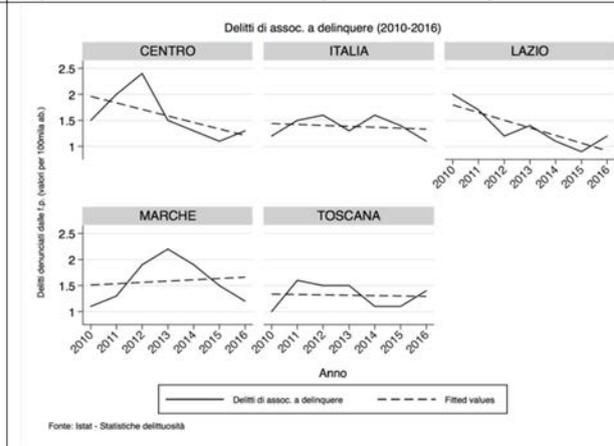


Fig. 1.1.10 Delitti di assoc. a delinquere dalla forze di polizia – Centro



La comparazione con le altre regioni mostra come in Toscana siano in progressivo aumento i principali delitti riconducibili anche a fenomeni di criminalità organizzata – in controtendenza rispetto a molte realtà, anche quella nazionale. Scendendo di livello territoriale – al momento quello provinciale – vedremo come l’uso di questi indicatori-spia aiuti a comprendere, più nel dettaglio, le dinamiche territoriali di questi fenomeni.

Per l’analisi delle province toscane sono state selezionate 12 categorie di delitti, di cui dieci di queste già utilizzate per l’analisi interregionale presentata sopra (fonte ISTAT)⁶. Tra le dieci province toscane, quattro di queste si distinguono per l’intensità dei segnali di rischio penetrazione

⁶ Le categorie di delitti utilizzati sono le seguenti: denunce per attentati, per danneggiamento, per incendi totali, per delitti di associazione a delinquere, di estorsione, di riciclaggio, di violazione della normativa sugli stupefacenti, di rapina in banca, di furto di automezzi, di usura, di sfruttamento della prostituzione, di contraffazione. La fonte statistica utilizzata è quella ISTAT sui delitti denunciati dalle forze di polizia all’autorità giudiziaria (Statistiche della delittuosità, ISTAT).

criminale, dal momento che, su più dimensioni di delitti, presentano andamenti positivi e livelli superiori rispetto alla media regionale. Le quattro province sono: Grosseto, Livorno, Prato e Massa Carrara. In particolare, quest'ultima, rispetto alle altre province, è l'unica a presentare un aumento in tutti quegli indicatori che misurano fenomeni di intimidazione e violenza criminale. In crescita negli ultimi anni e con una maggiore intensità sono stati i danneggiamenti a seguito di incendio. Dinamica preoccupante, se letta assieme ad altri due indicatori: gli attentati (in crescita negli ultimi anni) e le rapine in banca (la provincia è l'unica a presentare un trend fortemente positivo in controtendenza con l'andamento regionale e nazionale). Grosseto e Livorno sono altre due province che, secondo gli indicatori usati, sviluppano significativi segnali di allarme. Le due province hanno avuto negli ultimi anni un aumento di attentati, danneggiamenti a seguito di incendio, estorsione e furti di automezzi commerciali (con tassi, in questo caso, ben al di sopra delle medie nazionale e regionale). Nel caso di Grosseto, alcune indagini hanno dimostrato l'utilizzo degli incendi a fini estorsivi, come indicherebbe un procedimento adottato nel 2017 nei confronti di due soggetti, uno di questi un professionista, accusati di estorsione aggravata, sempre secondo le ipotesi della Procura, che ha individuato nell'incendio di alcune automobili una delle strategie di intimidazione (cfr. rassegna stampa). Sempre rispetto alle denunce per estorsione, la provincia di Livorno è tra le prime in Italia per tasso di crescita annuale, superando anche qui la media regionale e di ripartizione geografica. La provincia di Firenze, sempre rispetto alle estorsioni, presenta altrettanti tassi in crescita, secondi soltanto alla provincia livornese. Prato, invece, è la prima in Italia per reati di riciclaggio. L'aumento è esponenziale dal 2012, sempre positivo esclusa una pausa nel 2015, ma comunque su livelli venti volte superiori al tasso nazionale. Da sola, con un piccolo contributo di Firenze, traina l'intero andamento regionale.

Fig. 1.1.11 Delitti di usura denunciati dalla forze di polizia – Toscana

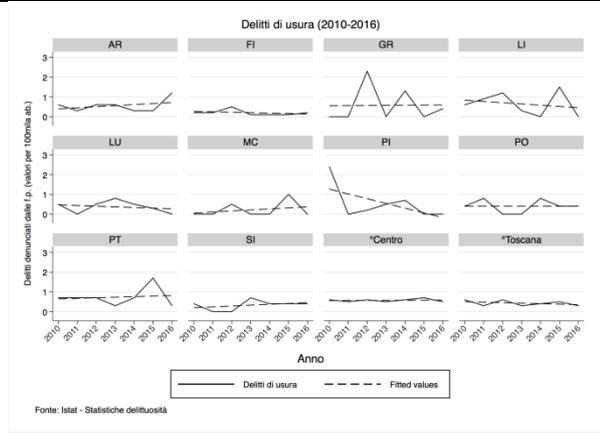


Fig. 1.1.12 Rapine in banca denunciate dalla forze di polizia – Toscana

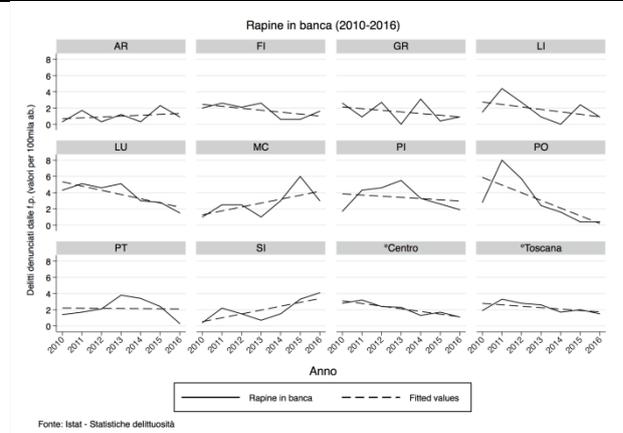


Fig. 1.1.13 Furti di aut. com. denunciati dalla forze di polizia-Toscana

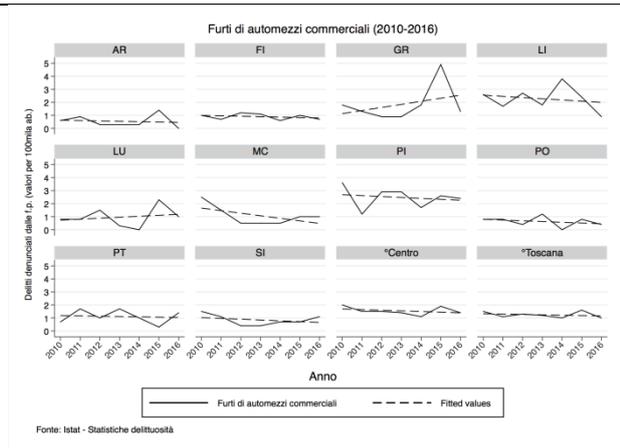


Fig. 1.1.14 Delitti di contraff. denunciati dalla forze di polizia – Toscana

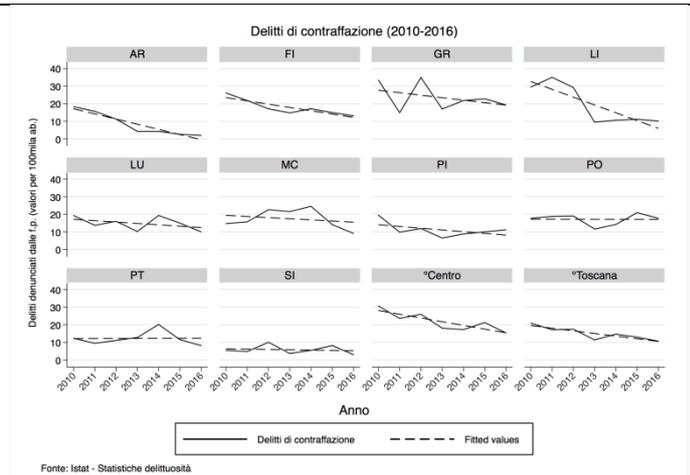


Fig. 1.1.15 Delitti norm. stup. denunciati dalla forze di polizia – Tosc.

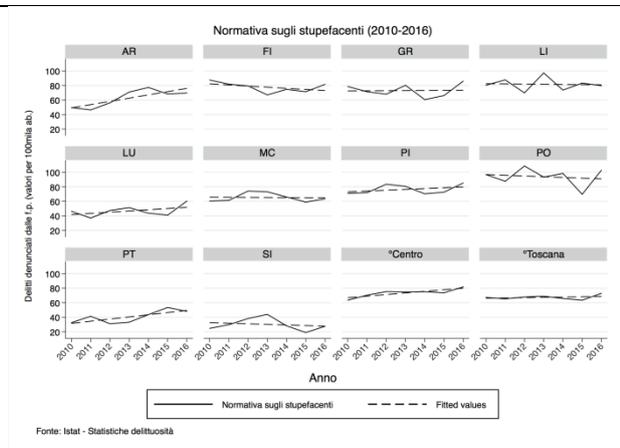


Fig. 1.1.16 Delitti di sfrut. prostit. denunciati dalla forze di polizia – Tosc.

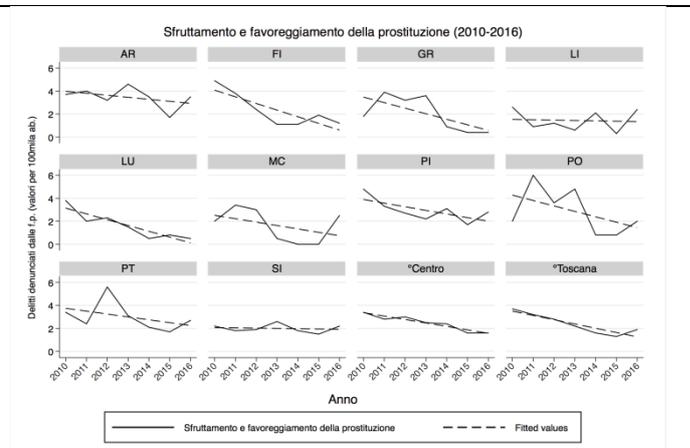


Fig. 1.1.17 Attentati denunciati dalle forze di polizia – Toscana

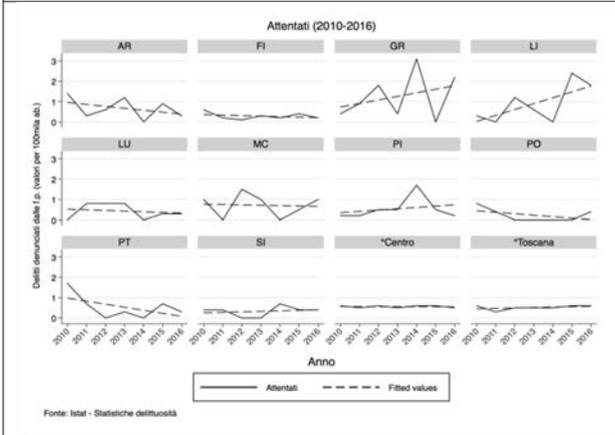


Fig. 1.1.18 Danneggiamenti denunciati dalle forze di polizia – Toscana

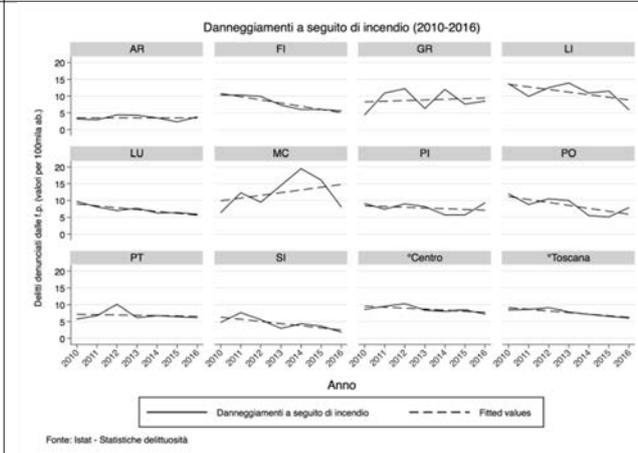


Fig. 1.1.19 Incendi totali denunciati dalle forze di polizia – Toscana

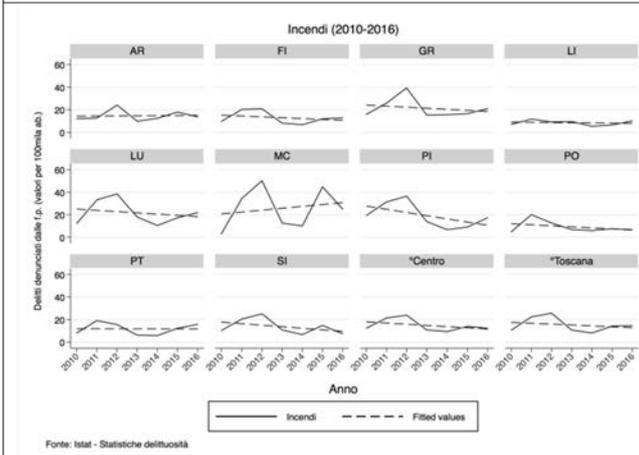


Fig. 1.1.20 Delitti di riciclaggio denunciati dalle forze di polizia – Tosc.

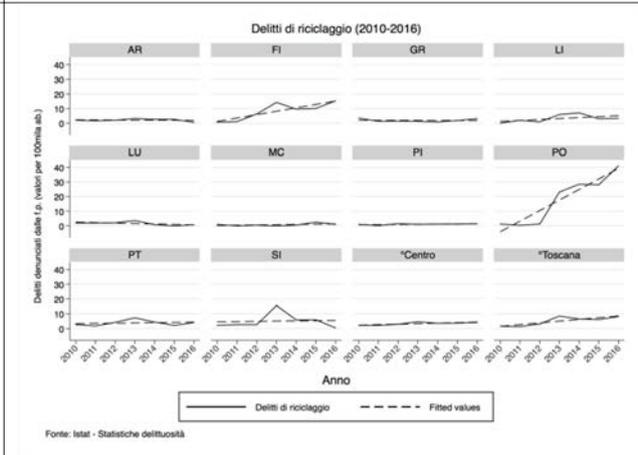


Fig. 1.1.21 Delitti di ass. del. denunciati dalle forze di polizia – Toscana

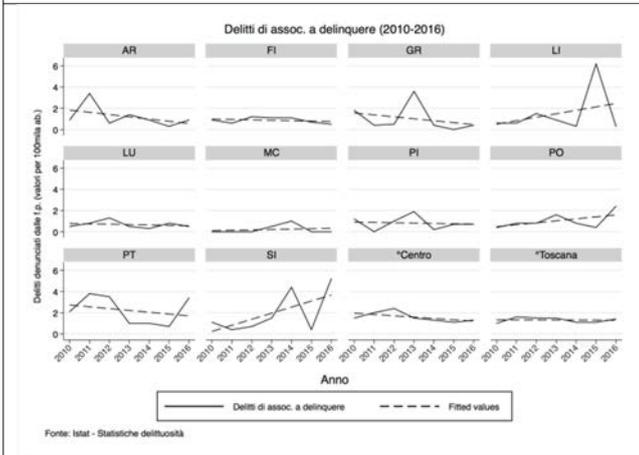
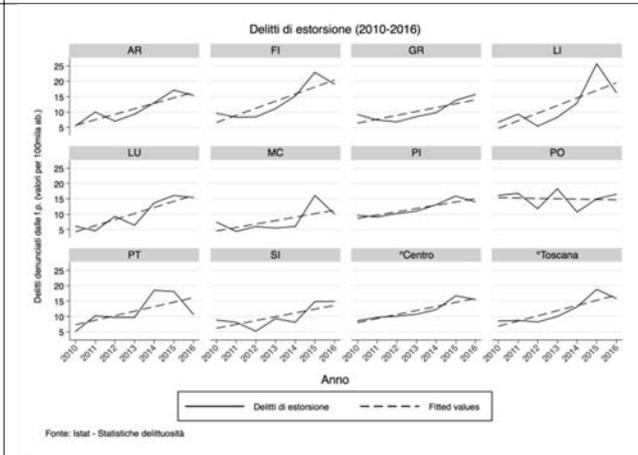


Fig. 1.1.22 Delitti di estorsione denunciati dalle forze di polizia – Tosc.



1.1.3 Modelli organizzativi e strategie di delocalizzazione criminale

Dall'analisi dei principali eventi di criminalità organizzata emersi in Toscana risaltano alcuni andamenti di elevato interesse che mostrano l'elevata mobilità e flessibilità organizzativa di questi gruppi. In particolare, rispetto ai modelli organizzativi e alle strategie criminali di controllo dei mercati illeciti, di seguito vengono indicati alcuni spunti di analisi che poi verranno sviluppati negli studi di caso della sezione 1.3 di questo rapporto.

- Da una mappatura della proiezione criminale⁷ più recente delle quattro mafie tradizionali nel territorio toscano, sono 78 i clan che hanno sviluppato attività e scambi di tipo economico nei mercati illeciti e/o nell'economia legale della regione, con un'intensità che varia significativamente da gruppo a gruppo. Di questi il 48% si riferisce a gruppi di Ndrangheta, mentre il 41% a gruppi di camorra, seguono Cosa nostra (e affini) e SCU (entrambi con circa il 5% dei gruppi). Tra questi casi di proiezione criminale, almeno 8 sono stati identificati come di origine prevalentemente autoctona: 5 di questi riconducibili ad una matrice criminale campana, i restanti 3 a quella calabrese. La proiezione criminale di questi gruppi si realizza nel 23% dei casi nel mercato degli stupefacenti, seguito da estorsioni (13%), sfruttamento della prostituzione e riciclaggio (11% dei casi circa), contraffazione e usura (6% dei casi);
- In Toscana la diffusione criminale di gruppi di criminalità organizzata sembra nutrirsi in maniera significativa anche di dinamiche autoctone di emersione e sviluppo, attraverso associazioni a delinquere che non necessitano per la propria sopravvivenza di un collegamento diretto con organizzazioni mafiose tradizionali, ma che sono capaci di svolgere attività illecite su larga scala anche senza l'utilizzo di un metodo mafioso classico, ovvero l'imposizione di un sistema di omertà e intimidazione delle vittime. Questa dinamica, valida anche per gruppi chiaramente frutto di migrazione criminale, sembra essere giustificata da un diverso rapporto ricercato da queste associazioni con i territori in cui operano. A differenza di un approccio classico, questi gruppi tendono ad assumere un

⁷Per proiezione criminale non si deve intendere necessariamente una presenza organizzativa, ma, anche, con più frequenza, di un collegamento in termini di attività criminali illecite o di riciclaggio. Al momento la mappatura è stata realizzata utilizzando i rapporti semestrali della DIA (2015, 2016, 2017) e annuali della DNA (2006-2016 con esclusione degli anni 2007 e 2015), e raccogliendo informazioni, tra le altre, sul nome del clan, territorio di origine, territorio di espansione, attività illecite e lecite svolte nel territorio di origine e di espansione. I dati sono ancora provvisori.

controllo funzionale, piuttosto che territoriale, nello svolgimento delle proprie attività illecite. In altre parole, tendono a realizzare le proprie attività economiche su più territori, concentrandosi in uno specifico settore criminale (o legale), di cui mirano ad assumerne un controllo o una quota di mercato significativa (emblematici i casi CRIM_1/2/3/5/6). L'estorsione, quando si realizza, è così funzionale ad assumere un controllo di un altro mercato, quello dell'intermediazione illecita del credito o usura, piuttosto che un controllo di un territorio delimitato (dinamica, invece, delle mafie storiche nel meridione). Nel corso del 2017, in particolare, alcuni gruppi di matrice camorristica, ma autoctoni, sono stati destinatari di diversi provvedimenti giudiziari e di prevenzione patrimoniale. In particolare, le azioni di contrasto hanno avuto quali obiettivi principali due gruppi molto attivi da almeno due decenni nelle province di Prato e Pistoia: il c.d. clan Birra-Iacomino e il c.d. clan Terracciano. Si tratta di due raggruppamenti che, anche se in collegamento con il territorio d'origine, sono stati in grado di sviluppare in autonomia un controllo significativo in alcuni mercati illeciti (estorsione, usura, traffico di rifiuti) e, soprattutto, in alcuni settori dell'economia legale (tra questi riuso di indumenti e stracci, settore alberghiero e immobiliare, ristorazione, calcio professionista). Ad ulteriore testimonianza dell'operatività criminale sviluppata sul territorio toscano da parte del primo clan, con base principale nella città di Ercolano, vi è l'esecuzione di un omicidio nel 1999 di *Ciro Cozzolino*, imprenditore nel settore degli stracci, freddato con una pistola da guerra a Montemurlo. Il movente, dopo contraddittorie verità processuali⁸, verrà indentificato dall'autorità giudiziaria in un regolamento di conti ordinato dal clan Birra, per un presunto comportamento ritenuto infedele da parte della vittima (si ipotizza il mancato pagamento del racket). Uno dei presunti vertici, già coinvolto nel procedimento chiamato "*Eurotess*" (esaminato nel precedente rapporto), è stato infine ritenuto colpevole di usura e tentata estorsione in una recente decisione emessa dal Tribunale di Pistoia (cfr. CRIM_1). Il secondo raggruppamento, il c.d. clan Terracciano, anche questo di origine napoletana, risulterebbe essere più strutturato del primo e caratterizzato, in egual misura, da una spiccata

⁸Autoaccusatosi dell'omicidio di Cozzolino fu nel 2009 Gerardo Sannino una volta divenuto collaboratore di giustizia, ma nel frattempo erano stati prima condannati, per poi essere assolti nei successivi gradi di giudizio, altri soggetti. Soltanto nel giugno del 2016, dopo diciassette anni e sei processi, la Corte di Cassazione ha confermato condanne e l'assoluzione dell'Appello. L'ergastolo è stato confermato per i componenti del clan camorristico Birra e per altri due soggetti al clan collegati. Confermati 24 anni e 21 anni per altri due soggetti coinvolti nel procedimento. Assoluzione confermata per il soggetto coinvolto nel caso in esame di usura. I Birra e gli Zeno sono stati considerati i mandanti del delitto: Cozzolino è stato ucciso per attriti nell'ambito del commercio degli stracci.

imprenditorialità criminale (cfr. CRIM_2 e ECO_1). La più definita struttura organizzativa spiegherebbe il recente rinvio a giudizio (Aprile 2018) di 12 presunti affiliati per associazione di stampo mafioso. Si tratta di un procedimento dall'elevata importanza non solo perché contribuirebbe a fornire le prime evidenze giudiziarie di una presenza autonoma di insediamenti organizzativi criminali sul territorio toscano, ma anche perché potrebbe aiutare alla comprensione di un vasto sistema criminale ad elevata compenetrazione tra sfera lecita e illecita. Per un'analisi più dettagliata si rimanda agli approfondimenti CRIM_2 ed ECO_1 nella sezione 1.3 del rapporto. Un altro caso molto significativo emerso negli ultimi anni, con importanti aggiornamenti nel corso del 2017, è rappresentato da un gruppo criminale misto, denominato "i Pesci", dedito al traffico di stupefacenti su larga scala. Le interazioni con alcune delle più influenti famiglie di 'ndrangheta fanno presagire un elevato potenziale criminale del gruppo, come dimostrato dall'utilizzo della violenza, anche in forme molto intense ed estreme, per la risoluzione di controversie all'interno del proprio reticolo organizzativo (cfr. casi studio CRIM_6/6bis/6ter e gli avvenimenti relativi all'omicidio Raucci);

- In Toscana, l'operare dei gruppi criminali in mercati ad elevata concorrenza criminale (stupefacenti e usura, tra tutti) rende poco realizzabile l'aspirazione ad un controllo monopolistico degli stessi. Di conseguenza, il ricorso a forme di violenza estesa e intensa tra gruppi diviene meno probabile se funzionale ad una conquista di questi settori, ma non si esclude come forma di governo all'interno del campo organizzativo dei gruppi (casi di interesse anche in Toscana, si veda caso CRIM_6/6bis/6ter). Secondo la mappatura dei gruppi realizzata in questa fase, soltanto nel 11% dei casi la proiezione criminale nella regione ha visto l'utilizzo esplicito di violenza, come nel caso di incendi, intimidazione fisica o atti contro la persona. Nei principali casi di estorsione emerse nella raccolta dati 2017, l'elemento della violenza (anche soltanto verbale) resta, comunque, una caratteristica essenziale anche se, in alcune circostanze (cfr. CRIM_3), sono gli stessi attori criminali a decidere di regolarne l'intensità per evitare conseguenze inattese, come la denuncia delle vittime;
- In Toscana si riscontrano con maggiore frequenza forme miste di modelli organizzativi criminali in cui cooperano soggetti riconducibili a consorterie criminali differenti, anche per nazionalità. Anche se non è possibile riferirsi all'esistenza di un unico sistema criminale in Toscana, emergono dalle evidenze raccolte forti legami e frequenti scambi tra compagini criminali di origine differente (camorra e Cosa nostra, tra tutti), che fanno pensare a possibili integrazioni anche di natura organizzativa, soprattutto nel mercato degli stupefacenti (si

vedano i casi CRIM_6/6bis/6ter/10). Anche gli arresti avvenuti nel 2017 di soggetti appartenenti a Cosa nostra (cfr. CRIM_7/8), sembrano svelare scambi e complicità tra consorzierie criminali di matrice criminale differente;

- L'arresto di latitanti sul territorio toscano e di legami con importanti gruppi operanti nelle regioni meridionali dimostrano l'importanza territoriale che la Toscana ha per le organizzazioni mafiose storiche, disposte anche a superare conflittualità esistenti nei territori di origine quando operano nei nuovi territori (cfr. per il 2017 casi CRIM_1/7/8). Alcune indagini giornalistiche – si segnala in particolare lo Speciale “Toscana Nostra” della redazione Toscana della RAI (Valter Rizzo, 2017) – stanno contribuendo a chiarire l'importanza di questi legami. Per la peculiarità si segnala l'arresto di un presunto capo mandamento delle mafie palermitane avvenuto lo scorso anno. L'arresto ha svelato un meccanismo inedito di governance mafiosa per la Toscana, ovvero un modello organizzativo di “controllo da remoto”. Il presunto boss, poi arrestato, avrebbe gestito gli affari palermitani del clan dalla sua residenza in Toscana (si veda CRIM_7);
- I principali mercati illeciti per le organizzazioni italiane restano quelli degli stupefacenti, dell'usura, del traffico di rifiuti, mentre per le organizzazioni straniere prostituzione e stupefacenti, con importanti specificità rispetto alle organizzazioni di matrice cinese, come analizzato nel caso studio presentato nel presente rapporto (sezione 1.4). Il primato del mercato degli stupefacenti è reso evidente dai risultati eccezionali conseguiti dalle forze di polizia in questo settore (cfr. casi CRIM_6/6bis/6ter). Secondo i dati del Dipartimento per le politiche antidroga (2013-2016)⁹, il mercato resta molto frammentato e competitivo (in aumento le persone arrestate per traffico illecito e associazione finalizzata al traffico di stupefacenti), con un contributo significativo dato dalle organizzazioni straniere (marocchine, tunisine e albanesi). Come mostra la figura n. 1.1.24, nel 2016 il numero di stranieri arrestati per traffico illecito e associazione finalizzata al traffico di stupefacenti in Toscana ha quasi doppiato quello degli italiani;
- L'emersione di fenomeni di estorsione, anche attraverso l'utilizzo del metodo mafioso, con una maggiore frequenza negli ultimi anni (con un aumento significativo lo scorso anno, si veda la rassegna degli eventi), indica, anche senza una valutazione sull'effettivo riconoscimento giuridico dei presupposti di mafiosità, un'elevata vulnerabilità dell'economia e dei suoi operatori a pratiche illegali per il superamento di controversie (come nel ritorno crediti o delle forniture, si veda la rassegna casi) o l'acquisizione di una posizione dominante sul mercato (cfr. casi CRIM_3/5). Questo dato produce preoccupazione perché dimostra una certa predisposizione di alcuni settori economici alla protezione di matrice mafiosa.

⁹ Relazioni annuali del Dipartimento per le politiche antidroga (anni 2013-2016).

■ Fig. 1.1.23 Persone arrestate per traffico illecito e ass. finalizzata al traffico di stupefacenti in Toscana. Fonte: Elab. da dati DCSA

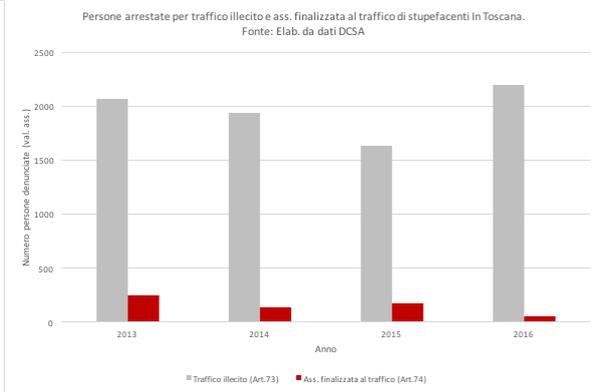


Fig. 1.1.24 Nazionalità delle persone arrestate per traffico illecito e ass. finalizzata al traffico di stupefacenti in Toscana. Fonte: Elab. da dati DCSA

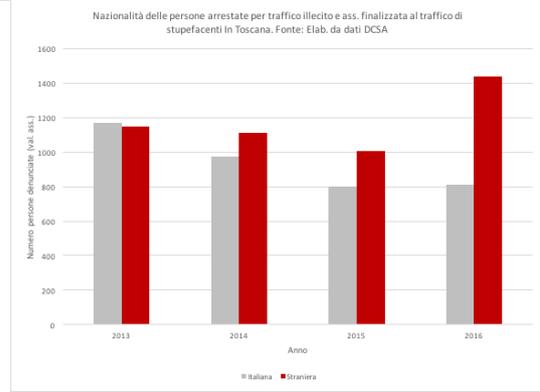


Tabella n. 1.1.4: Riepilogo degli eventi di criminalità organizzata più significativi intercorsi nell'anno 2017.										
ID Evento	Prov	Auto	Matr. Crim.	Attività illecite	Categoria Vittime	Settore attività economica	Modalità Proiezione Econ.			NO suss. Art.7 del D.L. 152/1991
							RIC	PARA	IMPR	
CRIM_1	PO	√	CAM	EST; US; TR	COM					√
CRIM_2	PO, FI, PT, LU	√	CAM	ASSO (mafia); AZZ; CONTRA; EST; PROST; RIC; US	IMPRE	RIC; AV; COMM; TR	√	√	√	
CRIM_3	FI		NDRA	EST; US	COM	COMM (ortofrutta)				
CRIM_4	GR	√	CN	CORR; EST; ARMI	IMPRE, PROFF	SV				
CRIM_5	LU	√	CAM	AZZ; EST; US	COMM; IMPRE	RIC; AV;				
CRIM_6; CRIM_6bis; CRIM_6ter	LI, PT, AR	√	NDRA, CAM, CS(?)	ASSO (gruppo autoctono); OM; TS			√			√
CRIM_7	FI; PO		CS	EST; FF	IMPRE	TR	√	√	√	
CRIM_8	PT		CS	Latitante						
CRIM_10	FI;LU;		STRA	RAP; TS						
CRIM_12	LI	√		ASSO; TR	IMPRE	MANU; RIF			√	
CRIM_13	PO, FI, PT	√		TR		MANU				
CRIM_15	FI, PI	√	CAM	ASSO; TR		AGRI; MANU				√
ECO_1	PO, FI, PT, LU	√	CAM	FITT; TFV;	AMG	RIC	√	√	√	√
ECO_2	PI;		NDRA	CORR; TURB		COS			√	
ECO_3	PO	√	NDRA	ASSO; RIC		COS; IMMO; RIC; COMM	√		√	
ECO_4	AR;FI		CAM			COS; IMMO;	√		√	
ECP_5	AR		NDRA	RIC; TS		RIC	√			
ECO_6	PO	√	CAM; NDRA	TR		MANU			√	
ECO_7	MS	√	NDRA	RIC		IMMO	√			

ECO_8	MS	√		US	IMPRE	IMMO; FIN	√		√	
ID Evento	Prov	Auto	Matr. Crim.	Attività illecite	Categoria Vittime	Settore attività economica	Modalità Proiezione Econ.			NO suss. Art.7 del D.L. 152/1991
							RIC	PARA	IMPR	
ECO_9	KR			RIC		COS; IMMO;	√			
ECO_10	LU	√	CS	INTER		TR (Servizi portuali)			√	
ECO_11	FI		NDRA	INTER, TRU		RIC	√			
ECO_12	AR;PI			INTER		APP			√	
ECO_13	AR		NDRA	INTER		APP; COS; RIF			√	
ECO_14	MS	√	NDRA	INTER		COS			√	
ECO_15	PI	√	NDRA	INTER		COS			√	

Legenda

Auto: Proiezione criminale autoctona alla Toscana

Matrice Criminale: NDRA('ndrangheta); CAM (camorra); CS (Cosa nostra); STRA (straniera);

Attività Illecite: ASSO (assoc. a delinquere); AZZ (scommesse clandestine, gioco d'azzardo); CONTRA (contraffazione); CORR (corruzione); EST (estorsione); FF (false fatturazioni); FISC (reati fiscali); INTER (interdittiva antimafia); PROST (sfrutt. prostituzione); RIC (riciclaggio); RF (reati fiscali); TFB (trasf. fraud. valori); TR (traffico di rifiuti); TRU (truffa); TS (traffico stupefacenti); TURB (turbativa d'asta); US (usura);

Categorie vittime: AMG (amministrazione della giustizia); CITT (cittadino); COMM (commerciante); IMPRE (imprenditore); PROFF (professionisti)

Settore attività economica: AGRI (Agricoltura); APP (Appalti); RIC (Alberghi e ristoranti); SV (Altri servizi pubblici, sociali e personali); FIN (Attività finanziarie); IMM (Attività imm., noleggio, informatic, ricerca, servizi alle imprese); MANU (Attività manifatt.); COMM (Commercio ingrosso-dettaglio, riparazione veicoli, beni personali, casa); COS (Costruzioni); ES (Estrazione di minerali); TR (Trasporti, magazz. e comunicazioni); RIF (Rifiuti)

Modalità Proiezione Economica: RIC (riciclaggio); PARA (impresa paravento per lo svolgimento di attività illecite); IMPR (impresa mafiosa che opera sul mercato);

NO Suss. Art.7 del D.L. 152/1991: Non riconoscimento in sede di giudizio dell'aggravante mafiosa ex art.7 del D.L. 152/1991.

1.2 La presenza economica della criminalità organizzata in Toscana

La Toscana rappresenta un contesto economico favorevole, oltre che vantaggioso, per gli investimenti criminali sia a fini di puro riciclaggio e occultamento dell'origine illecita, che per il reimpiego in nuove attività economicamente remunerative. Nell'insieme, le evidenze raccolte per questo studio mostrano un'economia regionale vulnerabile a forme di inquinamento da parte delle c.d. mafie storiche – con capitali e imprese criminali provenienti quasi esclusivamente dalle regioni meridionali – ed anche da parte di attori criminali autoctoni le cui azioni, pur se non necessariamente riconducibili ad una matrice mafiosa, assumono una significativa pericolosità sociale secondo le autorità (si pensi a gravi casi di usura ed estorsione). L'estensione del perimetro di utilizzo delle misure di prevenzione patrimoniale ad una platea più ampia di reati (come, per esempio, nel caso di gravi casi di criminalità economica e corruzione) ha certamente potenziato e diversificato le capacità di aggressione economica di patrimoni dalla natura illecita variegata – tanto da far aumentare in maniera esponenziale il numero di provvedimenti di confisca negli ultimi anni. Allo stesso tempo, però, questo ampliamento ha lasciato inalterate le numerose criticità emerse nel sistema di gestione dei patrimoni sotto confisca.

L'obiettivo di questo approfondimento tematico del rapporto è dunque quello di comprendere se e in che misura esista una specificità territoriale della Toscana rispetto al resto del paese sia in riferimento alla proiezione criminale delle organizzazioni mafiose in economia – i capitali illeciti in regione seguono le stesse dinamiche espansive osservate nel resto del paese? – sia rispetto al funzionamento delle stesse politiche di prevenzione e contrasto dei patrimoni illeciti. Le criticità ampiamente riscontrate a livello nazionale in che misura interessano anche il territorio toscano? Come per il precedente rapporto, in questa sezione verranno quindi offerti: (I) un quadro aggiornato e dettagliato dei fenomeni di inquinamento criminale nell'economia della regione e, successivamente, (II) una valutazione dell'implementazione sul territorio toscano degli strumenti antimafia previsti dal legislatore nazionale. Le principali fonti utilizzate sono state le seguenti:

- informazioni sui beni sequestrati e confiscati in gestione o destinati dall' Agenzia Nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata (ANBSC), disponibili sul portale OpenRegio e aggiornati al 30 aprile 2018;
- informazioni sui beni sequestrati e confiscati ed eventi di infiltrazione nel mercato degli appalti pubblici, raccolte analizzando le principali testate giornalistiche regionali e il materiale giudiziario di riferimento quando reperibile;

- informazioni sui fenomeni di inquinamento criminale disponibili nelle relazioni annuali della Direzione Nazionale Antimafia e semestrali della Direzione Investigativa Antimafia;
- statistiche sulle attività di accesso a cantieri realizzate dalla Direzione Investigativa Antimafia¹⁰.

Prima di procedere con l'analisi delle differenti fonti, di sotto vengono illustrate sinteticamente alcune delle principali tendenze individuate nella regione: alcune di queste in linea con quelle emerse in altre realtà regionali; altre, al contrario, in discontinuità, delineando una specificità regionale della Toscana rispetto ad altre aree a “recente” espansione criminale. Seguono delle raccomandazioni rispetto a possibili politiche e iniziative da assumere a livello regionale e locale, per potenziare gli strumenti di prevenzione esistenti.

Principali tendenze rispetto a fenomeni di inquinamento criminale dell'economia

- Secondo le evidenze emerse al momento, sembrerebbe prevalere in Toscana 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 emersa, invece, in altre regioni del centro e nord Italia);
- come nel resto d'Italia, le organizzazioni mafiose oltre che dimostrare un'elevata capacità di diversificazione economica degli investimenti criminali (con una maggiore proiezione nei settori a basso valore aggiunto e tecnologico), dimostrano elevate capacità di adattamento nella loro logica di azione criminale, preferendo anche in Toscana un utilizzo strumentale di soggetti imprenditoriali e professionisti autoctoni non direttamente collegabili alle organizzazioni, sia in forma individuale che come imprese consorziate;
- i tentativi di inquinamento criminale si concentrano con una frequenza maggiore nel settore privato piuttosto che nel mercato degli appalti pubblici, dove, quando fenomeni di questo tipo sono emersi, hanno visto coinvolte prevalentemente imprese con sede legale nei territori a presenza storica delle mafie – mancano evidenze significative di c.d. imprese mafiose o a partecipazione mafiosa nel comparto pubblico toscano. Questo, come altri motivi, spiegano il maggior grado di occultamento degli investimenti criminali nella regione;

¹⁰ Relazioni semestrali della Direzione Investigativa Antimafia

- in Toscana vi sono complessivamente 364 beni¹¹, di questi sono beni immobili l'86% del totale, mentre il rimanente sono aziende, prevalentemente nei settori del turismo, immobiliare, e solo marginalmente nel settore edilizio in controtendenza con il dato nazionale e quello delle regioni a recente espansione criminale;
- il 40% dei beni confiscati definitivamente (116 beni) è in attesa di un trasferimento e di una destinazione finale ad altri enti; il numero di destinazioni ha avuto un sensibile aumento durante la seconda metà del 2017 e nella prima metà dell'anno corrente, anche grazie alle iniziative intraprese e ad un rinnovato ruolo proattivo da parte dell'ANBSC;
- le caratteristiche della presenza economica delle mafie nella regione pongono una sfida duplice per la pubblica amministrazione toscana: una più tradizionale rispetto allo svolgimento delle attività contrattuali, gravata dalle maggiori difficoltà che si incontrano nell'implementazione del sistema di certificazione antimafia (specie se è richiesta l'interlocuzione con Prefetture delle province meridionali dove le imprese hanno sede); una seconda più insidiosa che riguarda le attività autorizzative, abilitative e di controllo (quindi, per esempio, il rilascio di autorizzazioni, licenze o SCIA). La maggiore frequenza di investimenti nel solo settore privato (immobiliare, turistico e ristorazione, soprattutto), preferito al mercato dei contratti pubblici, è indirettamente facilitata dalle minori attenzioni prestate dagli enti nello svolgimento delle proprie attività autorizzative (così come dal legislatore, soprattutto prima del Codice antimafia del 2011). Gli strumenti di prevenzione previsti dal D. Lgs. n. 159/2011 (c.d. Codice delle leggi antimafia), al contrario, hanno potenziato i poteri di verifica della P.A. anche in questo ambito, come confermato dal Consiglio di Stato (sentenza 09/02/2017, n. 565) che ha di recente riconosciuto la legittimità dell'estensione della disciplina in materia di informative antimafia anche a queste attività¹².

¹¹ Numero aggiornato in base ad un provvedimento di revoca riguardante diverse decine di beni ospitati nel comune di Camporgiano (si veda sezione successiva).

¹² Secondo il Consiglio di Stato, infatti, il nuovo assetto normativo varato con il D. Lgs. n. 159/2011 (c.d. Codice delle leggi antimafia), anche quando si tratta di attività soggette ad autorizzazione, in cui si chiede al Prefetto di emettere solo una comunicazione antimafia, egli può comunque eseguire gli accertamenti tipici dell'informativa invece di limitarsi a riscontrare semplicemente l'assenza di misure definitive di prevenzione o di condanne.

Raccomandazioni

- Creazione di un fondo regionale di finanziamento specifico per il riutilizzo dei beni confiscati alla criminalità organizzata e trasferiti agli enti locali, anche attraverso la riprogrammazione di programmi regionali di intervento già esistenti, e il coordinamento con le aziende di edilizia sociale e popolare presenti sul territorio regionale;
- Sostegno e promozione da parte della Regione del dialogo inter-istituzionale tra enti locali, Regione e ANBSC, attraverso la programmazione, con cadenza annuale, di una conferenza dei servizi sul territorio toscano, al fine di rendere più efficace ed efficiente la destinazione dei beni confiscati in via definitiva da parte dell'Agenzia (sulla scia delle conferenze itineranti già promosse dalla stessa Agenzia nel 2018);
- Creazione di uno sportello regionale o potenziamento di organismi regionali già esistenti che offrano assistenza di varia natura (formativa, gestionale, amministrativa) agli enti locali rispetto alle questioni concernenti la gestione e il riutilizzo sociale dei beni confiscati, attraverso l'implementazione di un sistema ufficiale di certificazione dello stato di conservazione dei beni in gestione e trasferiti ad altri enti (il sistema di certificazione potrebbe anche offrire una stima dei costi relativi all'effettiva valorizzazione del bene), che integri quello già esistente a livello regionale;
- Creazione di uno sportello regionale o potenziamento di organismi regionali già esistenti che offrano assistenza di vario tipo (formativa, gestionale, amministrativa) agli enti locali rispetto all'implementazione del sistema di certificazione antimafia per le attività autorizzative e abilitative svolte dagli enti (rilascio di autorizzazioni, licenze, o SCIA, incluse le concessioni), seguendo, ad esempio, il programma regionale di supporto già esistente e offerto dall'Osservatorio Regionale sugli Appalti Pubblici agli operatori pubblici in materia di contratti pubblici¹³;
- la progettazione e sviluppo di una metodologia di calcolo di indicatori di rischio di infiltrazione mafiosa per i contratti pubblici sotto soglia di legge, il cui utilizzo congiunto consenta di individuare in maniera più mirata quei procedimenti sotto soglia che necessitano di ulteriori approfondimenti in sede di valutazione antimafia. L'amministrazione del sistema

¹³ L'Osservatorio regionale dei contratti pubblici effettua, a favore degli operatori pubblici del settore, un servizio di consulenza telefonica e di supporto alla gestione dei contratti pubblici, ai sensi dell'art. 9 "Promozione della qualificazione delle stazioni appaltanti e della semplificazione dell'attività amministrativa" comma 1 lettera c) della L.R.38/2007 e s.m.i.

di vigilanza preventivo potrebbe essere svolto dall'Osservatorio Regionale sugli Appalti Pubblici, detentore delle informazioni necessarie ad un suo possibile sviluppo;

- l'introduzione nella legislazione regionale sugli appalti pubblici di strumenti premiali che favoriscano e promuovano l'utilizzo di strumenti di prevenzione antimafia da parte degli operatori pubblici regionali oltre gli obblighi previsti dalla legge, e di strumenti di sostegno agli operatori pubblici allorquando durante il procedimento venga evidenziata la sussistenza di situazioni di cui agli art. 84, c. 3 e art. 91 del D.Lgs 159/2011 (come, per esempio, la revisione, in corso di procedimento e in assenza di altri vincoli di legge, degli obblighi rispetto alle tempistiche di consegna e fine lavori di opere finanziate con contributi della Regione in caso di interdittiva antimafia negativa).

1.2.1 Analisi territoriale dei beni in gestione o destinati dall'ANBSC: strategie di proiezione criminale in economia e funzionamento delle politiche

I nuovi dati aggiornati dell'ANBSC consentono per la prima volta una valutazione complessiva del caso toscano in comparazione col resto del paese sia rispetto ai fenomeni di inquinamento criminale dell'economia regionale sia rispetto al funzionamento del sistema di gestione e riutilizzo dei beni sotto confisca¹⁴. Nello svolgere l'analisi e nella presentazione dei risultati emersi dall'utilizzo di questa banca dati valgono anche per questo rapporto le dovute avvertenze già evidenziate lo scorso anno, qui se ne elencano le tre principali¹⁵. Innanzitutto i dati

¹⁴ Rispetto alle elaborazioni del Rapporto 2016, infatti, la base informativa oggi disponibile è pressoché completa e quindi sensibilmente più ampia rispetto all'anno precedente, dal momento che la banca dati si è ampliata con l'immissione delle informazioni su tutti i beni in gestione e già destinati per tutte le regioni d'Italia.

¹⁵ 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 sul singolo bene inferiore rispetto ai dati sui beni destinati). Le elaborazioni tabellari e grafiche di seguito riportate riguardano i dati al 26 maggio 2018 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 2009-2018. 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

catturano la componente “emersa” del fenomeno, quindi soltanto quella che è stata ricondotta e riconosciuta dalle autorità a fenomeni di criminalità organizzata (o più in generale, a soggetti ad elevata pericolosità sociale), e per questo motivo sono più una fotografia sullo stato corrente dell’azione di prevenzione e contrasto sui territori, piuttosto che del fenomeno di per sè. In secondo luogo, trattandosi di provvedimenti giudiziari, la loro natura e frequenza dipendono da diversi fattori non necessariamente di origine criminale, quanto invece specifici alle istituzioni (si pensi alle diverse strategie di contrasto che possono avere attori che operano in contesti criminali molto differenti¹⁶) e alle procedure che ne regolano l’iter (si pensi ai diversi gradi di giudizio previsti per questi provvedimenti e alla possibilità, non così sporadica come mostrato anche dai dati per la Toscana, di una loro revoca)¹⁷. In ultimo va ricordata la specificità delle informazioni pubblicate dall’ANBSC, in parte deficitarie per correttezza e completezza, sia perché tendono a sovradimensionare, almeno sotto un profilo numerico, il numero totale di beni (per via, per esempio, dell’individuazione dei cespiti di un’unica proprietà immobiliare), sia, allo stesso tempo, sotto un profilo qualitativo, perché non permettono un’effettiva comparazione tra beni non avendo informazioni, per esempio, sull’effettivo valore degli stessi. Come vedremo, il caso toscano è un utile banco di prova per comprendere le difficoltà legate alla qualità delle informazioni statistiche disponibili.

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 a livello regionale verranno presentati in comparazione sia col dato nazionale che con quello riguardante le regioni italiane a più recente espansione criminale – ovvero escludendo dal calcolo le regioni con una presenza storica delle mafie (Campania, Puglia, Calabria e Sicilia). In una sezione successiva, invece, l’analisi si focalizzerà sulla sola Toscana, analizzando il fenomeno ad un livello di disaggregazione territoriale maggiore (provinciale e comunale).

In base alla banca-dati dell’ANBSC, il totale dei beni attualmente censiti in Toscana ammonta a 487 tra immobili e aziende. In realtà questo dato regionale risulta essere molto fluttuante a seconda dell’inclusione o meno dei beni collegati ad un provvedimento di sequestro che riguarda

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.

¹⁶ Come si evincerà da una lettura dei dati disponibili, nel caso toscano, per esempio, per il principio di competenza territoriale larga parte dei provvedimenti di confisca su beni in Toscana viene infatti promossa su iniziativa di procure o altre autorità di contrasto che operano nelle regioni a tradizionale presenza mafiosa.

¹⁷ Le decisioni finali talvolta non combaciano con quelle intermedie, ribaltandone l’esito, con dei margini di prevedibilità del giudicato spesso limitati vista l’altalenante giurisprudenza di merito per le misure patrimoniali, soprattutto per i casi riguardati i nuovi reati ai quali sono state estese queste misure.

un vasto borgo agricolo sul territorio del comune di Camporgiano (LU), costituito da più di 100 beni in terreni e altre tipologie di unità immobiliari. La confisca di primo grado avvenuta nel luglio del 2016 (a tre anni circa dal sequestro), infatti, non ha trovato conferma recentemente da parte della Corte d'Appello di Firenze (aprile 2018), che ha revocato il provvedimento¹⁸. Di conseguenza per una lettura più puntuale e aggiornata degli stessi dati dell'ANBSC disponibili, i beni che ricadono nel comune della provincia di Lucca non verranno considerati nelle diverse analisi. Così, il numero totale dei beni, senza includere il provvedimento sopra citato, è di 364 beni totali presenti e distribuiti in 60 comuni della Toscana (su un totale di 287 comuni). Rispetto all'anno precedente, quindi, venendo meno i beni collegati al provvedimento sopra citato, il numero totale di beni è diminuito passando da un totale di 392 beni censiti nel maggio 2017, al numero complessivo di 364 beni. Un calo non particolarmente drastico (-7%), perché fortemente mitigato dall'elevato numero di nuovi provvedimenti adottati durante l'anno: 95 nuovi beni sono stati confiscati, ovvero +35% rispetto al totale 2017, se non si considerano nel calcolo i beni del comune in provincia di Lucca.

Rispetto alle altre regioni, in valore assoluto, la Toscana si posiziona al 10° posto per numero di immobili e al 8° posto per numero di aziende. Escludendo dall'analisi le quattro regioni a tradizionale presenza mafiosa, la Toscana è al 6° per numero di immobili, e al 4° per aziende (dopo Lazio, Lombardia ed Emilia-Romagna, davanti a Piemonte e Liguria, due regioni a più elevata colonizzazione criminale). Nella regione l'86% di beni è costituito da immobili e terreni, mentre il 14% da aziende.

Soffermandosi ai soli beni immobili, la loro distribuzione per categoria vede al primo posto in Toscana le unità immobiliari a fine abitativo (57% del totale), il cui numero supera leggermente il dato nazionale (51%), mentre è inferiore rispetto alle regioni a più recente diffusione mafiosa (62%). Seguono i terreni (22%), in numero inferiore alla percentuale nazionale (35% con il forte contributo delle regioni meridionali), ma in linea con le regioni a non tradizionale presenza mafiosa. Al terzo posto le unità ai fini commerciali e industriali (18%), con una percentuale superiore sia rispetto al dato nazionale (circa il 10%) che delle regioni a non tradizionale presenza (11%).

¹⁸ Il Tirreno, Edizione Versilia, 13 aprile 2018, consultato online il 30/04/2018 <http://iltirreno.gelocal.it/versilia/cronaca/2018/04/13/news/mafia-revocato-il-sequestro-dei-beni-al-ex-presidente-del-viareggio-1.16708772>

Regione	Aziende			Beni immobili		
	v.a.	perc.	ranking	v.a.	perc.	ranking.
Sicilia	1261	32,5%	1	10180	35,5%	1
Campania	708	18,3%	2	4046	14,2%	3
Lazio	522	13,5%	3	1703	6,0%	6
Calabria	496	12,8%	4	4128	14,5%	2
Lombardia	339	8,7%	5	2650	9,3%	4
Puglia	217	5,6%	6	2293	8,0%	5
Emilia Romagna	106	2,7%	7	706	2,5%	8
Toscana	54	1,4%	8	312	1,1%	10
Piemonte	52	1,3%	9	904	3,2%	7
Abruzzo	28	0,7%	10	312	1,1%	10
Liguria	27	0,7%	11	340	1,2%	9
Veneto	25	0,6%	12	307	1,1%	13
Sardegna	16	0,4%	13	309	1,1%	12
Umbria	6	0,2%	14	119	0,4%	14
Basilicata	6	0,2%	15	50	0,2%	17
Marche	5	0,1%	16	54	0,2%	15
Trentino Alto Adige	3	0,1%	17	18	0,1%	19
Molise	2	0,1%	18	8	0,0%	20
Friuli Venezia Giulia	1	0,0%	19	51	0,2%	16
Valle d'Aosta	1	0,0%	20	31	0,1%	18
Totale	3875	100,0%		28521	100,0%	

	Toscana	Regioni a recente espansione criminale*	Resto d'Italia**
Altra unità immobiliare	9	428	1181
	2,88%	5,66%	4,14%
Terreno	68	1560	9820
	21,79%	20,63%	34,43%
Unità immobiliare a destinazione commerciale e industriale	55	815	327
	17,63%	10,78%	9,73%
Unità immobiliare per alloggio e usi collettivi	1	47	117
	0,32%	0,62%	0,41%
Unità immobiliare per uso di abitazione e assimilabile	179	4712	14628
	57,37%	62,31%	51,29%
Totale	312	7562	28521
	100%	100%	100%

* Non include Campania, Puglia, Calabria, Sicilia e Toscana; ** Non include la Toscana
Fonte: Nostra elaborazione da dati ANBSC

Nel caso delle aziende, la comparazione per sottocategorie settoriali produce spunti di maggiore interesse, data la maggiore eterogeneità tra regioni a recente espansione criminale, probabilmente prova dell'esistenza di dinamiche di diversificazione economica degli investimenti criminali a seconda dei territori. I nuovi dati aggiornati mostrano come in Toscana (si veda la tabella 1.2.3) su 53 beni classificati come aziende, il 24% di questi sono riconducibili ad attività economiche nel settore immobiliare, seguiti dai settori del turismo/ricettività e del commercio (entrambi al 18%), altri servizi col 15%, e soltanto dopo le costruzioni (sono 4 le aziende appartenenti a questa categoria, ovvero il 7,5% del totale). Questa distribuzione per tipologia economica diverge sia da quella nazionale, dove il settore trainante resta quello delle costruzioni (26% del totale), seguito dal commercio (20,5%) e dal settore attività immobiliari (13% circa), sia da quelle regioni a più recente diffusione criminale¹⁹.

Nelle principali economie regionali del centro e nord Italia, infatti, almeno il 15% delle aziende in gestione o destinate svolgono attività edilizie, doppiando in percentuale il dato toscano. Come già evidenziato nel precedente rapporto del 2016, questi numeri potrebbero essere indicativi di una diversa proiezione criminale che le mafie avrebbero tradizionalmente sviluppato in Toscana, dove prevarrebbe quindi una logica di mero riciclaggio criminale (attività immobiliari e turismo), piuttosto che di accesso, cattura e controllo criminale di segmenti del mercato (come nel caso delle costruzioni, commercio o logistica).

Tipologia attività economica	Toscana		Regioni a recente espansione*		Resto d'Italia**	
	Val. Ass.	Perc.	Val. Ass.	Perc.	Val. Ass.	Perc.
Agricoltura caccia e silvicoltura	1	1,89%	17	1,53%	171	4,85%
Alberghi e ristoranti	10	18,87%	153	13,80%	350	10,16%
Altri servizi pubblici, sociali e personali	8	15,09%	147	13,26%	372	10,72%
Attività finanziarie	3	5,66%	52	4,69%	94	2,74%
Attività imm., noleggio, informatica, ricerca, servizi alle imprese	13	24,53%	245	22,09%	445	12,92%
Attività manifatt.	2	3,77%	17	1,53%	83	2,40%

¹⁹ Rispetto alle tipologie aziendali, come mostra la tabella 1.2.3, dalla comparazione tra aziende toscane e quelle nel resto d'Italia (con e senza regioni a tradizionale presenza mafiosa) non sono presenti particolari differenze territoriali. Le società a responsabilità limitata rappresentano il 73% del totale delle aziende interessate, in linea rispetto alle regioni a non tradizionale presenza mafiosa (72%), ma non rispetto alla media nazionale (57%), dato il maggior peso al sud delle imprese individuali (21% il dato nazionale rispetto al 12% toscano). Seguono nel caso toscano per numerosità le società in accomandita semplice (8% circa) e le società per azioni (4%).

Attività svolte da famiglie e convivenze	0	0%	1	0,09%	9	0,25%
Commercio ingrosso-dettaglio, riparazione veicoli, beni personali, casa	10	18,87%	161	14,52%	718	20,54%
Costruzioni	4	7,55%	207	18,67%	932	26,41%
Estrazione di minerali	0	0%	3	0,27%	37	1,04%
Pesca, piscicoltura e servizi connessi	0	0%	4	0,36%	24	0,68%
Produzione distrib. di energia elettrica, gas e acqua	0	0%	6	0,54%	58	1,64%
Sanità e assistenza sociale	0	0%	4	0,36%	21	0,59%
Trasporti, magazz. e comunicazioni	2	3,77%	40	3,61%	178	5,08%
Totale	53	100%	1056	95,22%	3491	100%
* Non include Campania, Puglia, Calabria, Sicilia e Toscana; ** Non include la Toscana						
Fonte: Nostra elaborazione da dati ANBSC						

Una simile ipotesi necessiterebbe di una base empirica più ampia per essere confermata, in modo anche da confutare due possibili obiezioni: (a) non è da escludere una proiezione delle mafie anche in questi settori perché questi dati non catturano quelle aziende che pur operando sul territorio toscano hanno però sede legale in altre regioni di Italia²⁰; (b) non si tratterebbe di una differenza nella proiezione criminale dei gruppi mafiosi, quanto di un diverso atteggiamento e differente strategia di azione degli attori impegnati nell'attività di prevenzione e contrasto antimafia. L'assenza, al momento, nelle sedi giudiziarie della Toscana di un riconoscimento di insediamenti organizzativi di gruppi di criminalità organizzata o anche soltanto dell'aggravante mafiosa in capo a singoli soggetti che svolgono attività economiche sul territorio, potrebbe aver avuto delle ripercussioni anche sulle attività di contrasto economico del fenomeno, con un effetto diretto rispetto al numero finale di confische penali e di prevenzione confermate in sede di giudizio, ma anche, indirettamente, sulle stesse attività investigative date le difficoltà nell'identificare i presupposti di pericolosità sociale in capo ai soggetti coinvolti²¹.

²⁰ In questo caso non è possibile misurare questo fenomeno utilizzando i dati ANBSC, in quanto questi non offrono informazioni rispetto ai luoghi dove le aziende destinatarie del provvedimento svolgevano effettivamente le loro attività economiche. Queste informazioni, sempre superando alcune difficoltà di disponibilità, potrebbero essere raccolte tramite altre fonti, come, per esempio, il sistema delle certificazioni antimafia (anche in questo caso, però, le informazioni sarebbero prevalentemente ristrette alle sole aziende che prevalentemente operano nel mercato dei contratti pubblici).

²¹ Come termine di paragone, per fare un esempio, il distretto dell'Emilia Romagna nella fase precedente alle vaste inchieste della DDA su gruppi di criminalità organizzata nella regione, 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 ricostruzione post-sisma, ad oggi in regione si contano più di 40 aziende edili su un totale di circa 100 aziende confiscate. Questi numeri appaiono oggi al quanto inattesi alla luce del precedente quadro dipinto dalle stesse relazioni DNA e DIA, prima della stagione antimafia avvenuta in regione.

Tabella 1.2.4: Distribuzione delle aziende per categoria in Toscana e altre ripartizioni d'Italia			
	Toscana	Resto d'Italia*	Regioni a recente espansione**
Altro	0	86	56
	0%	2,25%	4,92%
Associazione	0	13	3
	0%	0,34%	0,26%
Consorzio	2	43	10
	3,85%	1,13%	0,88%
Impresa individuale	6	795	83
	11,54%	20,81%	7,29%
Società a responsabilità limitata	38	2186	823
	73,08%	57,23%	72,26%
Società cooperativa	0	64	21
	0%	1,68%	1,84%
Società cooperativa a responsabilità limitata	0	30	4
	0%	0,79%	0,35%
Società di fatto	0	1	0
	0%	0,03%	0%
Società in accomandita semplice	4	387	78
	7,69%	10,13%	6,85%
Società in nome collettivo	0	159	30
	0%	4,16%	2,63%
Società per azioni	2	47	29
	3,85%	1,23%	2,55%
Società semplice	0	9	2
	0%	0,24%	0,18%
Totale	52	3820	1139
	100%	100%	100%

** Non include Campania, Puglia, Calabria, Sicilia e Toscana; * Non include la Toscana
Fonte: Nostra elaborazione da dati ANBSC

Tabella 1.2.5: Distribuzione delle aziende per categoria nelle regioni d'Italia

Regione	Agricoltura caccia e silvicoltura	Alberghi e ristoranti	Altri servizi pubblici, sociali e personali	Attività finanziarie	Attività imm., noleggio, informatic, ricerca, servizi alle imprese	Attività manifatt.	Attività svolte da famiglie e convivenze	Commercio ingrosso-dettaglio, riparazione veicoli, beni personali, casa	Costruzioni	Estrazione di minerali	Pesca, piscicoltura e servizi connessi	Produzione distrib.di energia elettrica, gas e acqua	Sanità e assistenza sociale	Trasporti, magazz. e comunicazioni	Totale
Abruzzo	9	5	2	1	4	1	0	3	2	0	0	0	0	0	27
	5,2%	1,4%	0,5%	1,0%	0,9%	1,2%	0,0%	0,4%	0,2%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,8%
Basilicata	0	1	0	0	0	0	0	0	5	0	0	0	0	0	6
	0,0%	0,3%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,5%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,2%
Calabria	44	41	51	7	28	18	1	106	116	4	6	4	5	24	455
	25,6%	11,4%	13,4%	7,2%	6,1%	21,2%	11,1%	14,6%	12,4%	11,1%	25,0%	6,9%	23,8%	13,3%	12,8%
Campania	26	64	62	21	81	14	3	166	149	6	3	11	1	31	638
	15,1%	17,8%	16,3%	21,6%	17,7%	16,5%	33,3%	22,8%	15,9%	16,7%	12,5%	19,0%	4,8%	17,2%	18,0%
Em. Rom.	0	7	5	5	27	3	0	8	42	0	1	1	0	2	101
	0,0%	1,9%	1,3%	5,2%	5,9%	3,5%	0,0%	1,1%	4,5%	0,0%	4,2%	1,7%	0,0%	1,1%	2,8%
FVG	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1
	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Lazio	6	77	104	22	125	7	0	79	57	0	2	1	2	17	499
	3,5%	21,4%	27,4%	22,7%	27,3%	8,2%	0,0%	10,9%	6,1%	0,0%	8,3%	1,7%	9,5%	9,4%	14,1%
Liguria	0	5	3	3	3	0	0	5	4	0	0	0	0	3	26
	0,0%	1,4%	0,8%	3,1%	0,7%	0,0%	0,0%	0,7%	0,4%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	1,7%	0,7%
Lombardia	2	41	28	17	69	5	0	47	73	1	1	0	1	17	302
	1,2%	11,4%	7,4%	17,5%	15,1%	5,9%	0,0%	6,5%	7,8%	2,8%	4,2%	0,0%	4,8%	9,4%	8,5%
Marche	0	2	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	5
	0,0%	0,6%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,3%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%
Molise	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	2
	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	3,4%	0,0%	0,0%	0,1%
Piemonte	0	3	5	4	8	1	0	11	7	1	0	1	1	1	43
	0,0%	0,8%	1,3%	4,1%	1,7%	1,2%	0,0%	1,5%	0,7%	2,8%	0,0%	1,7%	4,8%	0,6%	1,2%
Puglia	6	30	22	0	19	4	1	75	24	0	0	1	5	11	198
	3,5%	8,3%	5,8%	0,0%	4,1%	4,7%	11,1%	10,3%	2,6%	0,0%	0,0%	1,7%	23,8%	6,1%	5,6%
Sardegna	0	8	0	0	4	0	0	2	2	0	0	0	0	0	16
	0,0%	2,2%	0,0%	0,0%	0,9%	0,0%	0,0%	0,3%	0,2%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,5%
Sicilia	78	62	90	14	72	30	3	210	436	24	11	36	6	72	1144
	45,3%	17,2%	23,7%	14,4%	15,7%	35,3%	33,3%	28,8%	46,6%	66,7%	45,8%	62,1%	28,6%	40,0%	32,3%
Toscana	1	10	8	3	13	2	0	10	4	0	0	0	0	2	53
	0,6%	2,8%	2,1%	3,1%	2,8%	2,4%	0,0%	1,4%	0,4%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	1,1%	1,5%
T.A.A.	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	3
	0,0%	0,6%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	1,7%	0,0%	0,0%	0,1%
Umbria	0	1	0	0	3	0	1	0	1	0	0	0	0	0	6
	0,0%	0,3%	0,0%	0,0%	0,7%	0,0%	11,1%	0,0%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,2%
VdA	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1
	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Veneto	0	1	0	0	2	0	0	5	10	0	0	0	0	0	18
	0,0%	0,3%	0,0%	0,0%	0,4%	0,0%	0,0%	0,7%	1,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,5%
Italia	172	360	380	97	458	85	9	728	936	37	24	58	21	180	3544
	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Nostra elaborazione da dati ANBSC

Rispetto alla distribuzione territoriale dei beni, in Toscana soltanto il 21% dei beni è ospitato nei comuni capoluogo di provincia, contro invece un dato nazionale al 29% nel resto del paese (31% nelle regioni del centro e nord Italia). Distinguendo tra beni immobili ed aziende, solo il 19% dei primi è nelle città capoluogo della regione contro il 26% circa su scala nazionale (uguale a quest'ultimo il dato delle regioni a recente espansione criminale), ma il divario col resto del paese aumenta se si guarda alle aziende. In questo caso, infatti, il 36% di queste si trova nei capoluoghi rispetto a un dato nazionale del 46% e del 64% se consideriamo le regioni a recente espansione²².

	Immobili			Aziende		
	Provincia	Capoluoghi	Totale	Provincia	Capoluoghi	Totale
Toscana	252	60	312	33	19	52
	80,77%	19,23%	100%	63,46%	36,54%	100%
Resto d'Italia*	20560	7571	28131	2064	1752	3816
	73,09%	26,91%	100%	54,09%	45,91%	100%
Regioni a recente espansione criminale**	5466	2062	7528	407	728	1135
	72,61%	27,39%	100%	35,86%	64,14%	100%

** Non include Campania, Puglia, Calabria, Sicilia e Toscana; * Non include la Toscana
Fonte: Nostra elaborazione da dati ANBSC

Nel caso toscano, quindi, la proiezione criminale in economia sembrerebbe privilegiare alle grandi città capoluogo i comuni della provincia, tendenzialmente più ridotti per ampiezza demografica. La comprensione di questa dinamica è cruciale per adattare la risposta istituzionale rispetto allo stesso fenomeno, sia in termini di politiche di contrasto che di gestione dei beni da parte degli stessi enti locali destinatari (le loro capacità amministrative ed economiche molto dipendono dalle loro dimensioni). In particolare, come mostra la tabella n. 1.2.7, i comuni toscani sotto i 20 mila abitanti ospitano quasi il 48% di tutti i beni presenti sul territorio regionale, contro il 43% circa nel resto del paese. Il divario non è così significativo, ma lo diviene se si restringe l'analisi ai piccoli comuni (sotto i 5 mila abitanti), in quanto se in Toscana soltanto il 3% dei beni è ospitato in questo gruppo di enti, nel resto del paese la percentuale sale al 13%²³.

²² Incidono in entrambi i casi le città di Roma e Milano, che da sole ospitano quasi 500 beni, ovvero 50% del totale nelle regioni non meridionali.

²³ Ponderando per il numero totale di enti con la medesima base demografica, soltanto il 5% dei comuni sotto i 5 mila abitanti ospita almeno un bene, mentre nel resto del paese questa percentuale è del 10%.

Tabella 1.2.7: Distribuzione dei beni confiscati nei comuni per classe di ampiezza demografica in Toscana e altre ripartizioni d'Italia			
Dimensione demografica dei comuni	Toscana	Regioni a recente espansione criminale**	Resto d'Italia*
0-4999 ab.	11	1446	4218
	3,02%	16,69%	13,20%
5000-19999 ab.	163	2362	9439
	44,78%	27,27%	29,55%
20000-59999 ab.	91	1927	7943
	25%	22,24%	24,86%
60000-249999 ab.	87	846	4135
	23,90%	9,77%	12,94%
> 250000 ab.	12	2082	6212
	3,30%	24,03%	19,44%
Totale	364	8663	31947
	100%	100%	100%
** Non include Campania, Puglia, Calabria, Sicilia e Toscana; * Non include la Toscana. Fonte: Nostra elaborazione da dati ANBSC			

Un'ulteriore dimensione di comparazione per identificare le caratteristiche specifiche dell'inquinamento criminale in Toscana è rappresentata dalla provenienza dei capitali illeciti riciclati, distinguendoli tra *autoctoni* – perché traggono la loro origine da capitali e/o iniziative criminali di attori che operano prevalentemente in regione – ed *esterni*, se il risultato di un processo di delocalizzazione/investimento che proviene da territori a tradizionale presenza mafiosa (senza, quindi, una presenza organizzativa significativa nei territori dove questi investimenti sono indirizzati). Queste due diverse dinamiche di inquinamento criminale dell'economia sono in parte (e con le giuste accortezze) misurabili guardando alla provenienza geografica degli organi giurisdizionali che hanno promosso l'adozione delle misure patrimoniali. Secondo le regole di competenza territoriale, infatti, la competenza spetta al giudice del luogo in cui il soggetto destinatario ha realizzato le condotte criminali di maggiore spessore, che nel caso di ipotizzati legami con associazioni criminali, tradizionalmente insistono sul territorio dove l'associazione opera²⁴. Di conseguenza, quindi, nelle regioni a recente espansione criminale dove sono stati riconosciuti degli insediamenti organizzativi di criminalità organizzata ci si attende anche un ruolo

²⁴ <https://www.penalecontemporaneo.it/d/684-trib-di-napoli-sez-misure-di-prevenzione-8-febbraio-2011-dec-pres-e-est-menditto-misure-di-prevenzi>

proattivo degli organi giurisdizionali di quelle regioni nell'ambito delle misure patrimoniali antimafia. La tabella n. 1.2.8 sembra confermare questa ipotesi, in quanto se in Toscana il 35% dei beni totali sotto sequestro/confisca sono riconducibili a provvedimenti adottati su iniziativa degli organi giurisdizionali toscani (e del distretto di Genova nel caso della provincia di Massa-Carrara), nel resto d'Italia la media per regione è del 70% o ancora del 64% se escludiamo le regioni a tradizionale presenza mafiosa dove il numero è mediamente superiore al 90% dei beni. Questi dati sembrerebbero supportare ulteriormente l'ipotesi che in regione, al momento, prevarrebbe tendenzialmente una logica di inquinamento criminale più legata a dinamiche di riciclaggio, occultamento e reintegrazione di capitali illeciti, piuttosto che dinamiche di acquisizione di importanti segmenti del mercato, che, al contrario, richiedono una significativa presenza di soggetti e imprese criminali operanti sul territorio. In altre regioni dove queste evidenze sono emerse, il numero di beni confiscati su iniziativa di organi giurisdizionali delle stesse regioni è ben più elevato: in Emilia-Romagna, Liguria e Piemonte oltre il 73%; Veneto e Lazio superano queste regioni con oltre l'82% dei beni, non avvicinandosi ai numeri della Lombardia, nella quale si osservano dinamiche simili alle regioni meridionali (oltre il 91% dei beni deriva da provvedimenti adottati da organi giurisdizionali lombardi). Il distretto toscano ha comunque dimostrato una proiezione della propria azione di contrasto anche all'esterno dei propri confini, maggiore se confrontata con altri distretti. Infatti, oltre il 35% dei beni sui quali hanno esercitato la loro azione si trovano fuori regione (contro una media per le altre regioni poco superiore l'11%).

Come analizzato nel precedente rapporto, una comprensione più ampia e completa dei fenomeni di inquinamento criminale richiede un'analisi dello stesso funzionamento delle politiche di risposta istituzionale messe in campo. Le criticità già riconosciute ed esistenti in questo comparto influenzano il comportamento degli stessi attori criminali – e quindi le scelte di diversificazione e occultamento delle loro iniziative economiche – ed insieme minano l'efficacia delle politiche stesse, la cui missione finale è, come previsto dalla legislazione corrente, il ripristino dei principi di legalità nell'economia e la restituzione dei beni alle comunità vittime dell'oppressione mafiosa. I nuovi dati aggiornati ci permettono di valutare se le criticità del comparto si manifestano anche in Toscana e con quali proporzioni. La valutazione su scala regionale viene svolta guardando a 3 profili: (a) numero di beni già destinati dall'ANBSC e trasferiti ad altri enti; (b) tempi di attesa tra confisca di primo grado e destinazione finale; (c) giudizio di legittimità dei provvedimenti di sequestro/confisca (su questo ultimo aspetto è possibile presentare delle valutazioni basate sul caso toscano e alla luce di alcuni procedimenti in corso).

Tabella 1.2.8: Distribuzione dei beni confiscati per origine degli organi giurisdizionali che hanno adottato i provvedimenti nelle regioni d'Italia			
	Origine dei provvedimenti		
	Fuori regione (n. beni)	In regione (n. beni)	Totale (n. beni)
Abruzzo	76	261	337
	22,55%	77,45%	100%
Basilicata	12	44	56
	21,43%	78,57%	100%
Calabria	499	4125	4624
	10,79%	89,21%	100%
Campania	261	4489	475
	5,49%	94,51%	100%
Emilia-Romagna	185	627	812
	22,78%	77,22%	100%
Friuli-Venezia Giulia	18	40	58
	31,03%	68,97%	100%
Lazio	392	1833	2225
	17,62%	82,38%	100%
Liguria	83	284	367
	22,62%	77,38%	100%
Lombardia	250	2704	2954
	8,46%	91,54%	100%
Marche	31	28	59
	52,54%	47,46%	100%
Molise	10	0	10
	100%	0%	100%
Piemonte	258	698	956
	26,99%	73,01%	100%
Puglia	148	2321	2469
	5,99%	94,01%	100%
Sardegna	120	205	325
	36,92%	63,08%	100%
Sicilia	237	11203	1144
	2,07%	97,93%	100%
Toscana	235	129	364
	64,56%	35,44%	100%
Trentino-Alto Adige	6	15	21
	28,57%	71,43%	100%
Umbria	104	21	125
	83,20%	16,80%	100%
Valle d'Aosta	17	15	32
	53,12%	46,88%	100%
Veneto	57	269	326
	17,48%	82,52%	100%
Totale	2999	29311	32310
	9,28%	90,72%	100%

Fonte: Nostra elaborazione da dati ANBSC

Rispetto al punto (a) e (b), come mostra la tabella di riepilogo 1.2.9, l'80% dei beni presenti in Toscana sono ancora in gestione da parte dell'Agenzia, mentre solo per il restante 20% dei beni è stata decisa una destinazione finale. Diverso, invece, è il rapporto tra beni in gestione e destinati: nel resto del paese ben il 43% del totale dei beni su scala nazionale sono già stati destinati, ed anche selezionando come termine di paragone soltanto le regioni a più recente espansione criminale, il numero di beni già destinati è comunque più alto (29% del totale).

Tabella 1.2.9: Distribuzione dei beni confiscati per stato del procedimento in Toscana e altre ripartizioni d'Italia			
Regioni	Beni		
	In Gestione	Destinati	Totale
Toscana	293	71	364
	80,49%	19,51%	100%
Resto d'Italia*	18048	13982	32030
	56,35%	43,65%	100%
Regioni a recente espansione criminale**	6173	2528	8701
	70,95%	29,05%	100%

* Non include la Toscana, ** Non include Campania, Puglia, Calabria, Sicilia e Toscana. Fonte: Nostra elaborazione da dati ANBSC

Esiste dunque un divario, che aumenta se il numero di destinazioni viene rapportato al numero totale di beni già colpiti da confisca definitiva. In questo caso, soltanto il 38% dei beni toscani è stato trasferito dall'ANBSC, contro invece un dato nazionale del 64% e quello delle regioni a recente espansione del 47%. Le motivazioni possono essere di natura diversa: (I) un'attività di prevenzione e contrasto patrimoniale più tardiva in Toscana rispetto al resto del paese (come in parte riconosciuto dalla stessa autorità giudiziaria, cfr. precedente rapporto) che giustifica l'alto numero di procedimenti ancora non definitivi e/o più recenti (46% in Toscana, 24% nazionale anche se maggiori sono le informazioni mancanti, cfr. tabella n. 1.2.10)²⁵; (II) maggiori ritardi dell'amministrazione giudiziaria nella gestione dei procedimenti che riguardano i beni in Toscana, anche se da un'analisi dei dati distinguendo per distretto giudiziario competente non emergono significative differenze nella distribuzione per stadio della confisca; (III) la maggiore incidenza nel caso toscano di beni immobili, alcuni dalla natura complessa, sul totale dei beni potrebbe spiegare il divario nel numero di destinazioni. I dati sul numero di aziende con confisca di primo grado è in linea col dato nazionale (il 21% c.a.), mentre, diversamente, il numero di immobili è ben al di sopra dei riferimenti nazionali (48% nel caso toscano, il 30% nel resto del paese).

²⁵ I tempi che intercorrono tra confisca definitiva e destinazione finale nel caso toscano non si discostano invece dagli andamenti nel resto del paese. Nella regione, infatti, circa il 40% dei beni, pur avendo ricevuto una confisca definitiva, permangono ancora in gestione presso l'Agenzia. Questa percentuale è di poco inferiore rispetto a quella nazionale (43%), e a quella delle regioni simili per intensità di presenza (46%).

Il dato toscano sulle destinazioni dei beni appare però in miglioramento nell'ultimo anno esaminato. Ad un anno di distanza dalla ultima rilevazione effettuata per il precedente rapporto, infatti, il numero di beni destinati ha avuto un significativo aumento, e le informazioni già disponibili per il 2018 confermano questo nuovo andamento positivo.

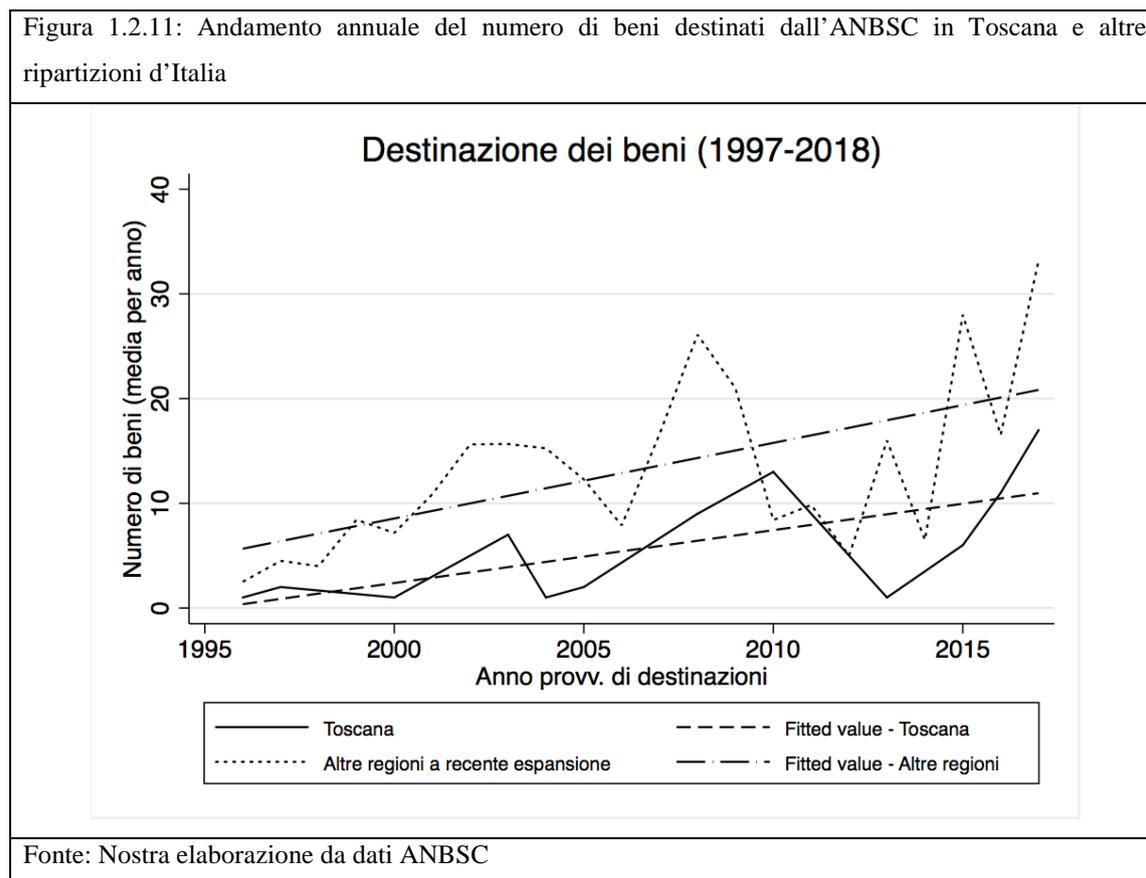
Tabella 1.2.10: Distribuzione dei beni confiscati per iter del procedimento in Toscana e altre ripartizioni d'Italia			
	Toscana	Resto d'Italia*	Regioni a recente espansione criminale**
Confisca I° grado	127	5320	1615
	43,34%	29,48%	26,16%
Confisca II° grado	7	848	208
	2,39%	4,70%	3,37%
Confisca def.	116	7773	2819
	39,59%	43,07%	45,67%
N.D.	40	3813	1398
	13,65%	21,13%	22,65%
Revoca Confisca	0	7	6
	0%	0,04%	0,10%
Revoca Conf. Parz.	1	12	3
	0,34%	0,07%	0,05%
Revoca Seq.	0	3	1
	0%	0,02%	0,02%
Revoca Sequ. Parz.	0	5	4
	0%	0,03%	0,06%
Rinvio	0	73	70
	0%	0,40%	1,13%
Sequestro	2	194	49
	0,68%	1,07%	0,79%
Totale	293	18048	6173
	100	100	100

** Non include Campania, Puglia, Calabria, Sicilia e Toscana; * Non include la Toscana. Fonte: Nostra elaborazione da dati ANBSC

Il rinnovato impegno dei nuovi vertici dell'ANBSC, iniziato nel 2017 e continuato nel 2018, sembra aver innescato un'inversione di tendenza rispetto agli anni passati²⁶ – non potrebbe essere altrimenti, ed era auspicabile, considerato l'aumento dei provvedimenti di confisca – anche attraverso la promozione di conferenze dei servizi itineranti nel territorio nazionale, finalizzate a favorire il dialogo inter-istituzionale con gli enti locali e le altre istituzioni dello Stato interessate al riutilizzo dei beni. Analizzando i dati forniti dall'Agenzia, nell'arco di un anno (maggio 2017 /

²⁶ Durante la redazione del presente rapporto si apprende che nella seduta del Consiglio direttivo dell'ANBSC, svolta l'8 giugno 2018, è stata approvata l'assegnazione definitiva di 463 beni da destinare per scopi sociali, per emergenze alloggiative o per attività istituzionali. Dal gennaio del 2018 sono stati destinati complessivamente 1.081 beni, i cui procedimenti sono in fase di approvazione finale presso l'Agenzia. <http://www.benisequestraticonfiscati.it/news/beni-destinati-un-record-di-assegnazioni-nel-consiglio-direttivo-a-roma>

maggio 2018) il numero di beni destinati su scala nazionale sarebbe aumentato di 1838 unità, in aumento del +15% rispetto al dato del 2017. L'aumento è stato ancora più marcato in Toscana dove il numero di beni è aumentato del +31%, superiore al dato nazionale e anche rispetto alle regioni a non tradizionale presenza mafiosa (+14%). La figura n. 1.2.11 mostra chiaramente questa inversione di tendenza innescata negli ultimi tre anni, e la Toscana al pari delle altre regioni italiane partecipa a questa nuova fase²⁷.



Rispetto al punto (c), ovvero all'iter dei procedimenti di confisca, nel caso toscano vi sono stati nell'ultimo anno importanti decisioni da parte dei tribunali competenti che hanno deciso per la revoca di provvedimenti di confisca comprendenti un ampio numero di beni e di valore significativo. In particolare, si segnalano il caso già sopra citato riguardante i beni ospitati nel

²⁷ Le oscillazioni nel numero di beni destinati sono in larga parte addebitabili alla natura stessa dei procedimenti di riferimento. Ogni singolo procedimento, infatti, molto spesso, include un paniere di beni molto ampio, all'interno del quale molti beni sono fittiziamente contabilizzati separatamente, ma, in realtà, appartenendo ad una medesima unità immobiliare, per esempio. Col passaggio, quindi, di un procedimento da 'in gestione' a 'destinato', il numero di beni totale, che cambia natura, può quindi variare significativamente.

comune di Camporgiano, nel quale sono state revocate dal giudice di Appello le misure di prevenzione patrimoniale antimafia (vedi sopra), e un secondo caso (in provincia di Livorno), adottato per reati di usura, nei cui confronti il giudice ha riconosciuto soltanto in parte la legittimità, limitandone il raggio di azione ad un paniere ben più ristretto di beni, rispetto a quello individuato in sede di sequestro²⁸.

Distribuzione territoriale in Toscana

L'analisi della distribuzione territoriale dei beni in Toscana mostra come alcuni territori, più di altri, presentano una maggiore incidenza del fenomeno sia in termini quantitativi che qualitativi. I dati forniti dall'Agenzia, tuttavia, non permettono una valutazione approfondita dei singoli beni, vista la mancanza di informazioni sul loro effettivo valore di mercato. Escludendo dal computo i beni del comune di Camporgiano, la provincia di Firenze ospita il maggior numero di beni immobili e aziende (72 beni pari al 20% del totale regionale), seguita da quella di Pisa (18%), Livorno (14%) e Lucca (10%)²⁹.

Considerando soltanto i beni in gestione nel tentativo di fotografare gli andamenti più recenti del fenomeno, è la provincia la Pisa ad avere il maggior numero di beni ancora in gestione (22% del totale regionale) seguita da quella di Firenze (19%) e Livorno (17%). Al contrario, guardando ai beni già destinati, la provincia di Pistoia guida la classifica regionale in quanto circa il 30% dei beni totali che hanno trovato una destinazione in regione sono ospitati appunto nei comuni della provincia (seguono Firenze con il 21% e Lucca con il 17%). Sempre le due province di Firenze e Pisa hanno il maggior numero di beni immobili (insieme quasi il 40% del totale regionale, pressoché equamente distribuito tra le due), mentre la provincia di Livorno, insieme a quella di Firenze, sono le due con il maggior numero di aziende sotto confisca (il 21% del totale regionale la prima, il 23% la seconda). In alcune province la quota di beni aziendali rispetto al numero di beni immobili è maggiore a confronto con altre realtà regionali, indicatore questo, probabilmente, di una più accentuata proiezione criminale nell'economia reale di questi territori.

²⁸ Il giudice ha, infatti, respinto la richiesta di confisca ai sensi dell'art. 12 sexies D.L. 306/1992, disponendo la restituzione all'imputato. Tribunale di Livorno, Sezione Penale, Sentenza n. 662 del 12/04/2018, N.R.G.N.R. 2013/006724.

²⁹ Non escludendo dal calcolo i beni che insistono sul comune di Camporgiano, la provincia di Lucca diverrebbe la prima in regione con 161 beni, pari al 33% del totale.

Tabella 1.2.12: Distribuzione dei beni confiscati per genere nelle province della Toscana			
Province	Aziende	Beni immobili	Totale beni
Arezzo	2	27	29
	3,85%	8,65%	7,97%
Firenze	12	60	72
	23,08%	19,23%	19,78%
Grosseto	0	4	4
	0	1,28%	1,1%
Livorno	11	40	51
	21,15%	12,82%	14,01%
Lucca	7	31	38
	13,46%	9,94%	10,44%
Massa-Carrara	6	18	24
	11,54%	5,77%	6,59%
Pisa	4	62	66
	7,69%	19,87%	18,13%
Pistoia	3	25	28
	5,77%	8,01%	7,69%
Prato	7	21	28
	13,46%	6,73%	7,69%
Siena	0	24	24
	0	7,69%	6,59%
Totale	52	312	364
	100%	100%	100%

Fonte: Nostra elaborazione da dati ANBSC

Tabella 1.2.13: Distribuzione dei beni confiscati per stato del procedimento nelle province della Toscana			
Provincia	In gestione	Destinati	Totale
Arezzo	25	4	29
	8,53%	5,63%	7,97%
Firenze	57	15	72
	19,45%	21,13%	19,78%
Grosseto	4	0	4
	1,37%	0	1,1%
Livorno	50	1	51
	17,06%	1,41%	14,01%
Lucca	26	12	38
	8,87%	16,9%	10,44%
Massa-Carrara	16	8	24
	5,46%	11,27%	6,59%
Pisa	64	2	66
	21,84%	2,82%	18,13%
Pistoia	8	20	28
	2,73%	28,17%	7,69%
Prato	25	3	28
	8,53%	4,23%	7,69%
Siena	18	6	24
	6,14%	8,45%	6,59%
Total	293	71	364
	100%	100%	100%

Fonte: Nostra elaborazione da dati ANBSC

In particolare, le province di Livorno (22%), Massa-Carrara (25%) e Prato (25%) hanno un numero di aziende in gestione e destinate superiore al 20% del totale presente nel proprio territorio, seguite da Lucca (18%) e Firenze (17%). Questa evidenza trova conferme nelle risultanze dei principali procedimenti giudiziari degli ultimi anni, nel settore edilizio, rifiuti e tessile, soltanto per citarne alcuni.

Guardando alla distribuzione dei beni sul territorio toscano per caratteristiche dei beni, nel caso degli immobili la provincia di Pisa ospita quasi la metà dei terreni destinatari di un provvedimento di confisca, quella di Firenze oltre il 65% delle unità immobiliari ad uso commerciale e industriale, mentre la componente principale (quella degli edifici ad uso abitativo) si distribuisce equamente nelle diverse province della regione.

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	0	2	1	0	24	27
	0%	2,94%	1,82%	0%	13,41%	8,65%
Firenze	1	0	36	0	23	60
	11,11%	0%	65,45%	0%	12,85%	19,23%
Grosseto	0	3	0	0	1	4
	0%	4,41%	0%	0%	0,56%	1,28%
Livorno	4	6	6	0	24	40
	44,44%	8,82%	10,91%	0%	13,41%	12,82%
Lucca	0	2	7	0	22	31
	0%	2,94%	12,73%	0%	12,29%	9,94%
Massa-Carrara	1	1	0	0	16	18
	11,11%	1,47%	0%	0%	8,94%	5,77%
Pisa	1	33	3	0	25	62
	11,11%	48,53%	5,45%	0%	13,97%	19,87%
Pistoia	2	10	0	0	13	25
	22,22%	14,71%	0%	0%	7,26%	8,01%
Prato	0	0	1	1	19	21
	0%	0%	1,82%	100%	10,61%	6,73%
Siena	0	11	1	0	12	24
	0%	16,18%	1,82%	0%	6,70%	7,69%
Totale	9	68	55	1	179	312
	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: Nostra elaborazione da dati ANBSC

Rispetto alle aziende, il cui numero, come sappiamo, è ben più ridotto, non emergono significative concentrazioni territoriali di alcune tipologie di attività economiche interessate da fenomeni di inquinamento criminale. In linea con le caratteristiche economiche delle attività presenti nelle diverse province toscane, le aziende nel settore turismo e ricettività sono ospitate prevalentemente nella provincia di Lucca, mentre quelle del settore commercio in quella di Firenze.

Il confronto tra province, come evidenziato sopra, è comunque influenzato da una base informativa che non permette valutazioni conclusive sulle caratteristiche nella distribuzione dei beni in regione perché molto fluttuante nel tempo a seconda degli esiti dei procedimenti.

Prendendo ad esempio la provincia di Pisa, su un totale di 62 beni immobili in gestione o destinati al maggio 2018, quasi la metà sono riconducibili ad un singolo provvedimento di prevenzione patrimoniale che ha interessato il sequestro nel 2014 (la confisca di primo grado risale al febbraio del 2017) di circa 22 terreni nel territorio di Castelfranco di Sotto e di altri 15 beni immobili tra appartamenti e box di un complesso residenziale nel comune di Vecchiano.

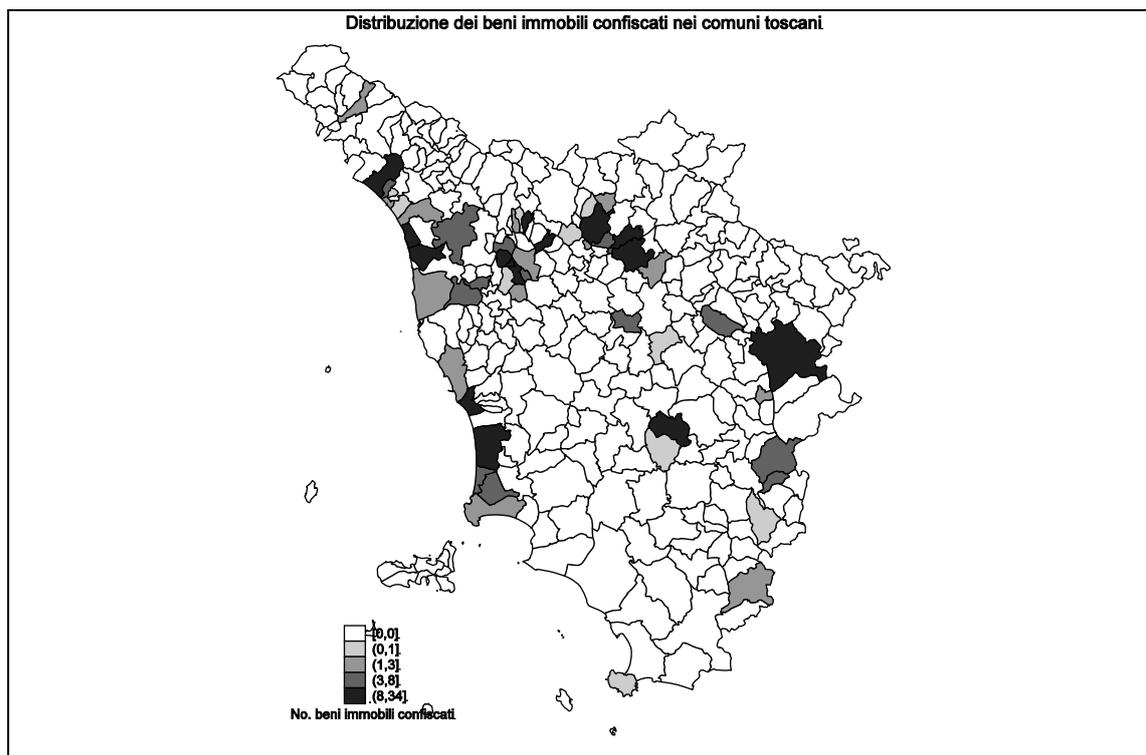
Provincia	Alberghi e ristoranti	Altri servizi pubblici, sociali e personali	Attività finanziarie	Attività imm., noleggio, informatica, ricerca, servizi alle imprese	Attività manifatt.	Commercio ingrosso-dettaglio, riparazione veicoli, beni personali, casa	Costruzioni	Trasporti	Totale
Arezzo	1	0	0	0	0	0	1	0	2
	50%	0%	0%	0%	0%	0%	50%	0%	100%
Firenze	1	0	1	5	0	4	1	0	12
	8,33%	0%	8,33%	41,67%	0%	33,33%	8,33%	0%	100%
Livorno	1	4	2	1	0	2	1	0	11
	9,09%	36,36%	18,18%	9,09%	0%	18,18%	9,09%	0%	100%
Lucca	3	1	0	2	0	1	0	0	7
	42,86%	14,29%	0%	28,57%	0%	14,29%	0%	0%	100%
Massa-Carrara	1	1	0	0	0	1	0	2	5
	20%	20%	0%	0%	0%	20%	0%	40%	100%
Pisa	0	0	0	0	2	1	1	0	4
	0%	0%	0%	0%	50%	25%	25%	0%	100%
Pistoia	1	0	0	1	0	1	0	0	3
	33,33%	0%	0%	33,33%	0%	33,33%	0%	0%	100%
Prato	1	2	0	4	0	0	0	0	7
	14,29%	28,57%	0%	57,14%	0%	0%	0%	0%	100%
Totale	9	8	3	13	2	10	4	2	51
	17,65%	15,69%	5,88%	25,49%	3,92%	19,61%	7,84%	3,92%	100%

Fonte: Nostra elaborazione da dati ANBSC

Nonostante le criticità collegate al caso in esame e la sua potenziale gravità (ricordiamo, comunque, che in assenza di confisca definitiva il provvedimento può ancora essere revocato), è evidente come in caso di revoca del provvedimento, la stessa provincia perderebbe il primato per numero di immobili ospitati, e diverrebbe la quinta provincia in regione.

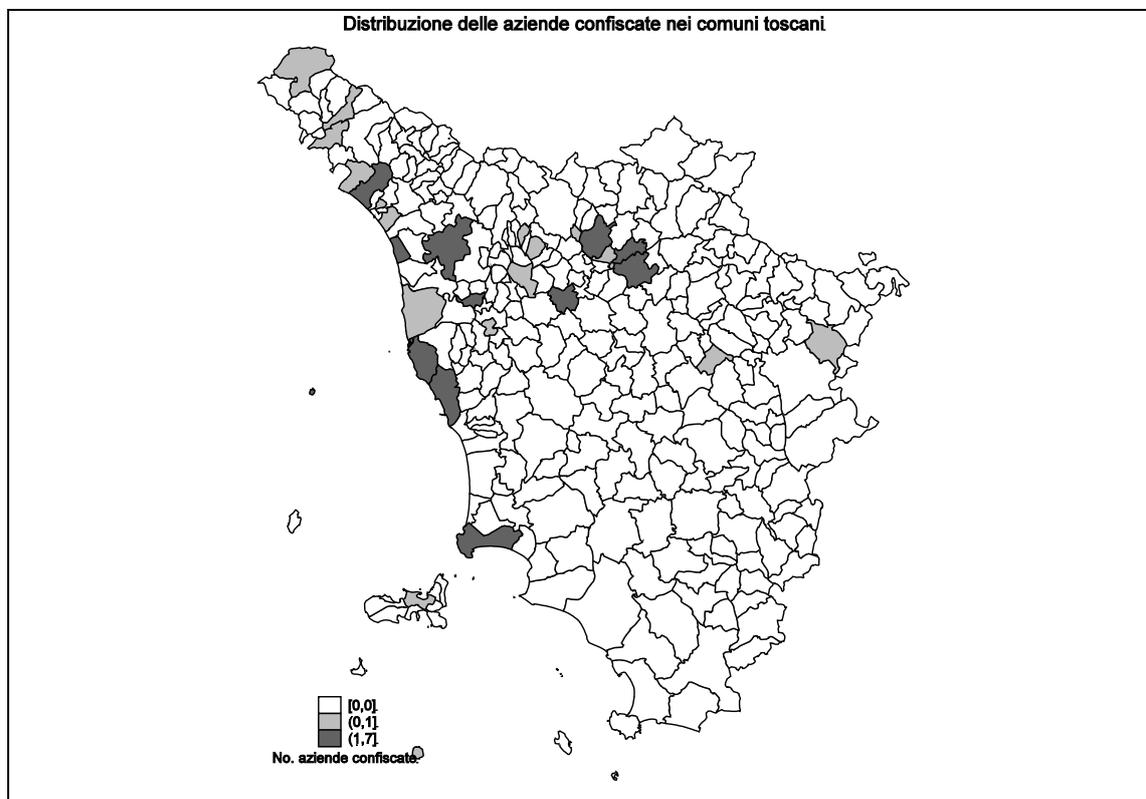
Disaggregando ulteriormente il dato a livello territoriale, sono 60 i comuni in Toscana che ospitano beni sotto sequestro o confiscati, ovvero il 21% del totale degli enti locali toscani. Ad esclusione di Grosseto, Pistoia e Siena, i restanti capoluoghi toscani ospitano tutti dei beni, comprendendo entro i propri confini circa il 22% del totale dei beni in regione. Il 25% dei comuni ospita sia beni immobili che aziende, mentre il 57% ospita soltanto beni immobili, il 18% soltanto le seconde.

Figura n. 1.2.16: Mappa della distribuzione dei beni immobili nei comuni della Toscana



Fonte: Nostra elaborazione da dati ANBSC

Figura n. 1.2.17: Mappa della distribuzione delle aziende nei comuni della Toscana



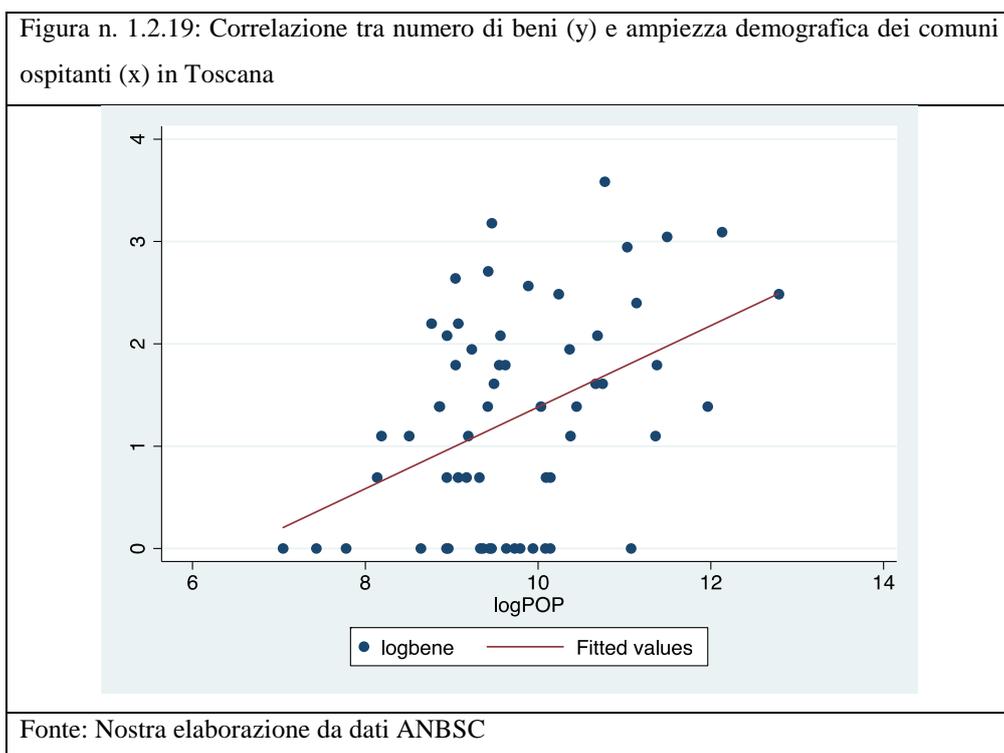
Fonte: Nostra elaborazione da dati ANBSC

Le città capoluogo, pur costituendo soltanto il 13% del numero di comuni toscani interessati da questo fenomeno, ospitano il 38% del totale delle aziende destinatarie di provvedimento, a testimonianza, probabilmente, di una vocazione più imprenditoriale degli investimenti criminali nei capoluoghi (la quota di immobili che ricadono nei capoluoghi è invece del 19%). Guardando più da vicino alla popolazione, oltre il 90% dei cittadini toscani vivono in comuni che ospitano dei beni, a testimonianza della diffusione e della rilevanza del fenomeno, soprattutto in termini di responsabilità amministrativa da parte degli enti destinatari dei beni.

L'ampiezza demografica del comune è importante per comprendere il diverso peso specifico che la presenza di simili beni può avere nei diversi territori della Toscana, anche rispetto alle capacità gestionali su cui le singole amministrazioni locali possono contare nelle fasi successive alla confisca definitiva dei beni.

Tabella n. 1.2.18: Ranking dei primi 20 comuni toscani per numero di beni confiscati sul territorio.			
Comune	Beni immobili	Aziende	Totale
Sesto Fiorentino	34	2	36
Castelfranco di Sotto	24	0	24
Prato	15	7	22
Arezzo	21	0	21
Viareggio	15	4	19
Vecchiano	15	0	15
Castagneto Carducci	14	0	14
Montecatini-Terme	12	1	13
Firenze	9	3	12
Cecina	12	0	12
Massa	9	2	11
Larciano	9	0	9
Monteroni d'Arbia	9	0	9
Cascina	8	0	8
Montepulciano	8	0	8
Tavarnelle Val di Pesa	8	0	8
Rosignano Marittimo	3	4	7
Montignoso	7	0	7
Lucca	4	2	6
Santa Croce sull'Arno	6	0	6
Fonte: Nostra elaborazione da dati ANBSC			

La distribuzione dei beni privilegia i medi e grandi comuni toscani contrariamente a quanto proposto in alcune letture convenzionali sulla relazione tra dimensione degli enti e presenza mafiosa (Dalla Chiesa 2010; CPCCM 2017). Il 37% dei comuni che ospitano dei beni in Toscana ha una popolazione superiore ai 20 mila abitanti (contro una distribuzione regionale che vede solo il 13% dei comuni superare questa soglia). Anche al di sotto di questa, solo il 6% dei comuni con beni ha un numero di abitanti inferiore ai 5 mila (classe che invece a livello regionale comprende il 47% dei comuni della regione). Oltre il 50% dei comuni interessati ha una popolazione tra i 5 mila e i 20 mila abitanti (il 52% del totale contro un dato regionale al 40%). Rispetto alla numerosità dei beni ed alla loro distribuzione, fatte salve le avvertenze sopra ricordate (vedi nota metodologica ad inizio sezione), ogni comune interessato ospita mediamente 6 beni, con un massimo di 36 beni per un singolo comune. A guidare la classifica regionale è il comune di Sesto Fiorentino (36 beni), seguito da Castelfranco di Sotto (24), Prato (22), Arezzo (21) e Viareggio (19).



Come mostra il grafico 1.2.19, il numero di beni per comune è significativamente e positivamente correlato alla dimensione demografica dell'ente, ancora una volta i piccoli comuni (sotto i 5 mila abitanti) non sono particolarmente interessati dal fenomeno, anche se è facile comprendere come l'impatto, quando presente, è certamente maggiore in questi comuni e nelle

rispettive economie locali che nei contesti metropolitani medi/grandi (tra i primi dieci comuni in Toscana per numero di beni, tre hanno meno di 20 mila abitanti).

Per conoscere in quali luoghi e con quali modalità le organizzazioni criminali si sono diffuse nell'economia regionale, si esamina nuovamente l'origine degli organi giurisdizionali che hanno adottato i provvedimenti di confisca. Da una prima analisi, come mostra la tabella n. 1.2.20, il 34% dei beni è stato adottato da tribunali del distretto della regione (a questo numero va cumulato anche quello del distretto di Genova per i provvedimenti in provincia di Massa-Carrara).

Seguono la Campania (28%), mentre Calabria (7%) e Sicilia (6%) si collocano soltanto dopo il Lazio e la Lombardia (entrambi al 9%). Questa distribuzione complessiva, di seguito ne verrà offerta una più dettagliata, fa già emergere alcuni elementi di interesse, quale per esempio l'eterogeneità della matrice dei provvedimenti di confisca, non necessariamente legati a fenomeni di criminalità organizzata tradizionale. L'espansione del perimetro dell'utilizzo di questi strumenti trova in Toscana uno dei principali laboratori di sperimentazione di questa nuova strategia di aggressione dei capitali di origine illecita.

Le informazioni acquisite tramite la banca dati dell'ANBSC sono state ulteriormente rielaborate e integrate con altre fonti informative (quotidiani cartacei e online, fonti giudiziarie) per conoscere la matrice dei provvedimenti non emessi da tribunali meridionali, in modo da avere una comprensione più completa del fenomeno (solo per il 14% dei beni non è stata possibile identificarne la matrice).

Tabella n. 1.2.20: Distribuzione dei beni in Toscana per origine degli organi giurisdizionali che hanno adottato i provvedimenti di confisca		
Denominazione regione	No. Beni	Perc.
Toscana	123	33,79%
Campania	103	28,30%
Lazio	33	9,07%
Lombardia	33	9,07%
Calabria	26	7,14%
Sicilia	23	6,32%
Liguria	10	2,75%
Veneto	10	2,75%
Puglia	3	0,82%
Totale	364	100%
Fonte: Nostra elaborazione da dati ANBSC		

Un'analisi di questo tipo non è mai stata realizzata prima per la Toscana, quindi numerosi sono gli spunti di interesse. Le organizzazioni camorristiche si confermano la prima matrice criminale per numero di beni confiscati sul territorio toscano, con un ampio margine rispetto alle altre mafie (ndrangheta con l'8% dei beni, Cosa nostra con il 7%, SCU con il 2%). Il loro primato

riguarda entrambi le categorie di beni (aziende e beni immobili), a dimostrazione di un'ampia diversificazione economica sviluppata da questi gruppi nella regione. Per tutte le matrici criminali, il rapporto tra i due generi di beni è tendenzialmente simili con una forte prevalenza dei beni immobili sulle aziende. La presenza in Toscana di investimenti da parte del gruppo denominato "Mala del Brenta" di origine veneta è confermata dai dati raccolti (11 beni pari al 3% del totale immobili). Da un'analisi di queste informazioni è possibile trarre due ulteriori considerazioni. Da un parte, il primato delle organizzazioni di stampo camorristico è anche il risultato della presenza sul territorio di gruppi autoctoni (area di Viareggio, Prato, Pistoia) per i quali i tribunali toscani hanno in alcuni casi riconosciuto la legittimità dell'adozione di misure di prevenzione patrimoniale antimafia (cfr. casi CRIM_2 e ECO_1 in rassegna, per esempio).

	Aziende	Beni immobili	Totale
Altra matrice	1	92	93
	1,92%	29,49%	25,55%
camorra	21	125	146
	40,38%	40,06%	40,11%
SCU	0	7	7
	0%	2,24%	1,92%
'ndrangheta	5	25	30
	9,62%	8,01%	8,24%
Cosa nostra	7	18	25
	13,46%	5,77%	6,87%
Altre mafie	1	10	11
	1,92%	3,21%	3,02%
N.D.	17	35	52
	32,69%	11,22%	14,29%
Totale	52	312	364
	100%	100%	100%

Fonte: Nostra elaborazione da dati ANBSC

La componente anche autoctona rende questo primato qualitativamente più significativo rispetto alle altre mafie, anche se molto probabilmente una simile dinamica interesserà prossimamente anche beni ricollegabili ad organizzazioni di origine calabrese. Un secondo elemento di estremo interesse è rappresentato dal fatto che oltre il 25% dei beni sotto confisca non si riferisce a reati di criminalità organizzata, ma ad altre fattispecie di reato come usura, estorsione, bancarotta, ed anche, tra i primi casi in Italia, corruzione. Questa evidenza indica ancora una volta come l'utilizzo delle misure patrimoniali sia progressivamente divenuto più esteso rispetto al passato, con una tendenza in aumento per il futuro prossimo. Una riflessione sulle prospettive di riforma delle procedure di gestione temporanea e di destinazione finale dei beni (ed insieme delle risorse economiche e amministrative necessarie) per sostenere tale processo diviene quanto mai urgente sia da parte del legislatore nazionale che delle diverse amministrazioni impegnate in questo cruciale comparto (compresa l'amministrazione regionale toscana).

Tabella n. 1.2.22: Distribuzione dei beni nelle province della Toscana per matrice criminale di origine								
	Altra matrice	camorra	SCU	'ndragnheta	Cosa nostra	Altre mafie	N.D.	Totale
Arezzo	21	2	0	5	1	0	0	29
	72,41%	6,90%	0%	17,24%	3,45%	0%	0%	100%
Firenze	13	37	1	5	2	4	10	72
	18,06%	51,39%	1,39%	6,94%	2,78%	5,56%	13,89%	100%
Grosseto	0	0	0	3	0	0	1	4
	0%	0%	0%	75%	0%	0%	25%	100%
Livorno	36	8	1	0	3	0	3	51
	70,59%	15,69%	1,96%	0%	5,88%	0%	5,88%	100%
Lucca	0	19	3	8	2	1	5	38
	0%	50%	7,89%	21,05%	5,26%	2,63%	13,16%	100%
Massa-Carrara	0	2	0	0	1	0	21	24
	0%	8,33%	0%	0%	4,17%	0%	87,50%	100%
Pisa	0	43	0	7	6	6	4	66
	0%	65,15%	0%	10,61%	9,09%	9,09%	6,06%	100%
Pistoia	11	14	2	0	0	0	1	28
	39,29%	50%	7,14%	0%	0%	0%	3,57%	100%
Prato	3	17	0	2	0	0	6	28
	10,71%	60,71%	0%	7,14%	0%	0%	21,43%	100%
Siena	9	4	0	0	10	0	1	24
	37,50%	16,67%	0%	0%	41,67%	0%	4,17%	100%
Totale	93	146	7	30	25	11	52	364
	25,55%	40,11%	1,92%	8,24%	6,87%	3,02%	14,29%	100%
Fonte: Nostra elaborazione da dati ANBSC								

Rispetto alla loro distribuzione territoriale, i beni ricollegabili ad una matrice criminale camorristica si collocano prevalentemente nelle province di Firenze, Prato, Lucca e Pisa, mentre gli investimenti delle altre mafie si distribuiscono tendenzialmente più equamente sul territorio toscano, con l'eccezione della 'ndrangheta che presenta una concentrazione nella provincia di Lucca. Rispetto invece ai beni confiscati per altre tipologie di reato, le province di Arezzo e Livorno, da sole, ospitano oltre la metà dei beni così identificati.

Figura n. 1.2.23: Distribuzione dei beni nei comuni della Toscana per matrice criminale di origine (camorra)

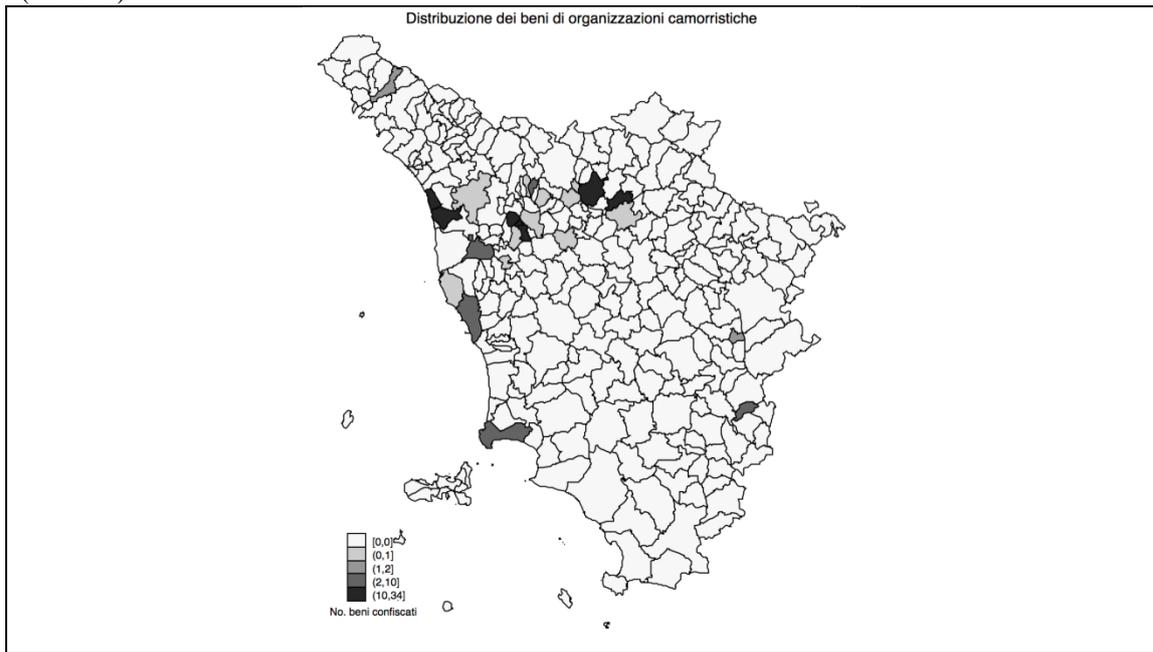
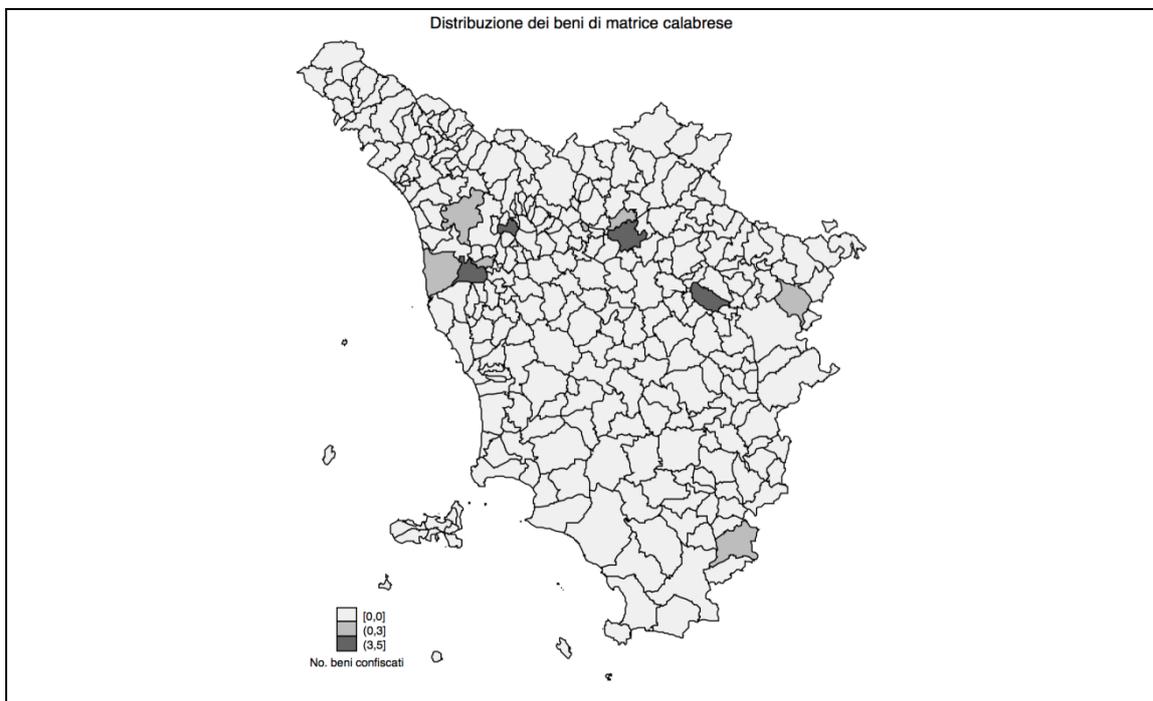
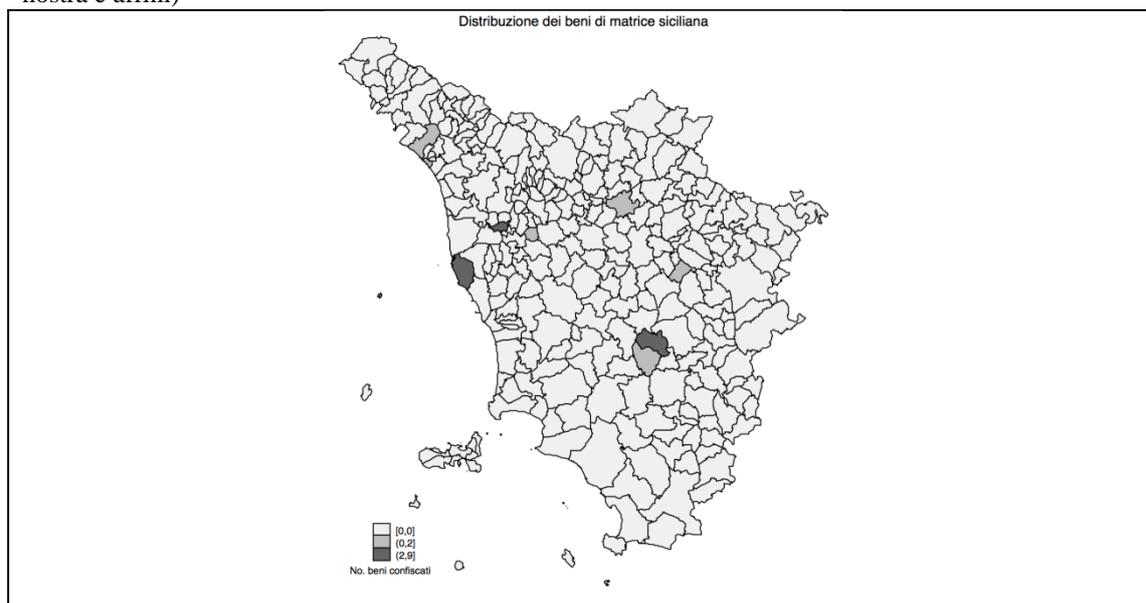


Figura n. 1.2.24: Distribuzione dei beni nei comuni della Toscana per matrice criminale di origine ('ndrangheta)



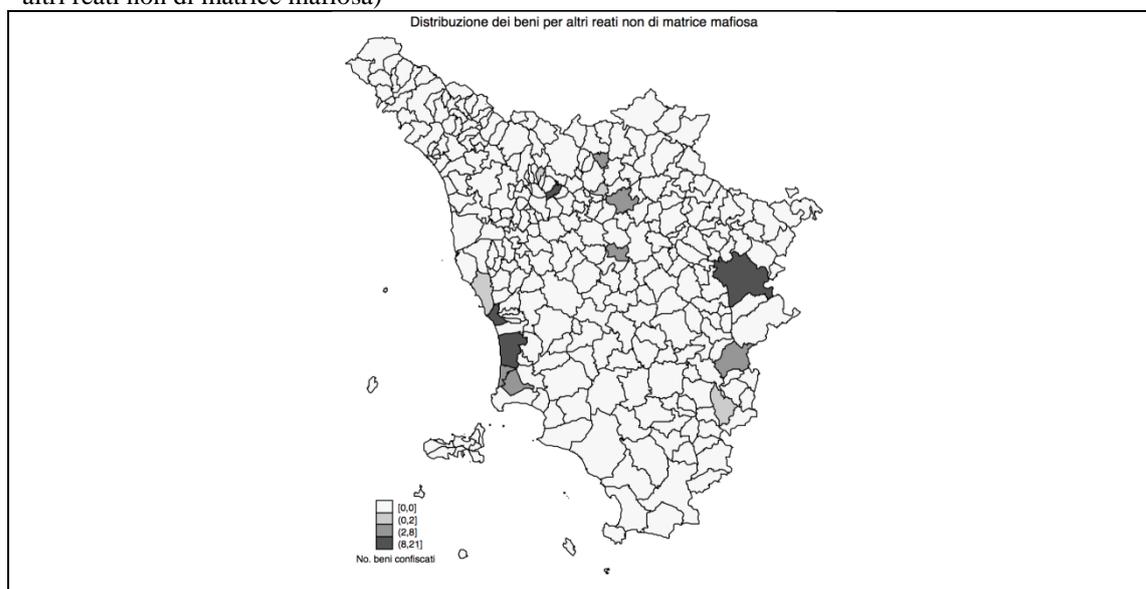
Fonte: Nostra elaborazione da dati ANBSC

Figura n. 1.2.25: Distribuzione dei beni nei comuni della Toscana per matrice criminale di origine (Cosa nostra e affini)



Fonte: Nostra elaborazione da dati ANBSC

Figura n. 1.2.26: Distribuzione dei beni nei comuni della Toscana per matrice criminale di origine (per altri reati non di matrice mafiosa)



Fonte: Nostra elaborazione da dati ANBSC

1.2.2 Strategie e modelli di proiezione criminale in economia

La proiezione della criminalità organizzata nell'economia della Toscana si diversifica e si adatta sia in base alle variegate caratteristiche dei territori della regione, sia rispetto alla struttura delle opportunità e preferenze degli stessi attori illegali. La strategia di investimento da parte di questi gruppi è il risultato di più fattori come, per esempio, le loro effettive capacità di penetrazione economica nei territori, le finalità criminali perseguite dal gruppo, la valutazione che questi fanno rispetto ai rischi sia di natura prettamente economica che di riconoscibilità da parte delle autorità di contrasto. La combinazione di questi fattori trova realizzazione in almeno tre modalità di proiezione criminale in economia già tipizzate, seppur con alcune differenze, in altri studi scientifici condotti sul tema (Santino e La Furia, 1990; Catanzaro 1983; Transcrime 2013): (a) attività di riciclaggio; (b) imprese paravento con finalità illecite; (c) impresa mafiosa. Di seguito analizziamo le diverse modalità alla luce delle evidenze emerse nel corso dell'anno sul territorio toscano (cfr. sopra la tabella n. 1.1.4).

(a) Il puro riciclaggio dei capitali illeciti è una delle diverse proiezioni che i gruppi di criminalità organizzata tradizionalmente ricercano soprattutto in territori a recente espansione criminale. Si tratta di operazioni che prevedono, quale fine prioritario, l'occultamento e l'integrazione dei capitali generati dal clan. Non è soltanto una questione di condizioni ambientali locali che tendenzialmente facilitano questa opzione rispetto alle altre. Sui fattori locali, spesso, possono prevalere le preferenze, aspettative e scelte degli stessi attori criminali, fino a far preferire talvolta al criterio economico di remunerabilità dell'investimento, la ricerca di altre forme di utilità, come la maggiore invisibilità dei capitali o, come spesso accade nei territori d'origine, l'acquisizione di consenso a livello territoriale (si vedano, per esempio, i casi CRIM_1/2/7, ECO_1/3/4/5/7/8). Quando il fine è l'occultamento e l'integrazione nel circuito legale di capitali generati illegalmente, si osserva una maggiore prepensione ad investimenti nel settore immobiliare o l'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 (si vedano i settori della ristorazione e ricettività). Anche le stesse attività nel settore delle costruzioni, per esempio, lasciano ristretti spazi di visibilità all'operare delle imprese mafiose se queste decidono di restare entro l'ambito dell'edilizia privata e commerciale, tralasciando il mercato degli appalti pubblici (cfr. casi ECO_3/4). Simili dinamiche hanno contraddistinto la Toscana in

misura maggiore rispetto ad altre regioni di recente diffusione, dove, al contrario, si sono osservate con maggior frequenza ed intensità forme di proiezione criminale più rivolte alla ricerca di un controllo di alcuni comparti dell'economia locale (Sciarrone 2014). I dati sui beni confiscati confermano questa tendenza per la Toscana, in quanto nella regione gli investimenti sui beni immobiliari sono privilegiati rispetto, all'acquisizione di aziende. Alcune attività economiche garantiscono un maggiore potenziale di riciclaggio (perché, per esempio, prevedono largo uso del contante) e un maggior occultamento dei capitali di origine illecita. Alcuni di questi investimenti, seppur inizialmente mossi prevalentemente da una logica di riciclaggio, non escludono un diverso utilizzo in una fase successiva. In Toscana come altrove, infatti, le organizzazioni tendono ad acquisire terreni successivamente utilizzabili per la realizzazione di progetti di sviluppo immobiliare. Nel focus degli eventi presentato di seguito a questa sezione, sono inclusi almeno due casi (cfr. ECO_3/4) riconducibili in ipotesi a gruppi di camorra e di 'ndrangheta, in cui imprese, di cui si ipotizza il collegamento con organizzazioni criminali, avrebbero realizzato complessi residenziali su terreni acquistati in un periodo precedente. Entrambi i casi mostrano ancora una volta l'esigenza di un utilizzo esteso e frequente del sistema di certificazione antimafia anche per quei settori di regolazione dove le attività autorizzative degli enti sono ad elevato rischio infiltrazione criminale, come in quello urbanistico. L'assenza di un filtro, come quello della certificazione antimafia, e di amministrazioni proattive nel suo utilizzo rappresentano, senza dubbio, un incentivo all'inquinamento economico da parte di imprese mafiose.

(b) Lo svolgimento di altre attività illegali, oltre a quelle appunto di riciclaggio, è una seconda modalità di proiezione criminale in economia. Sono alcuni esempi la gestione di locali notturni per lo svolgimento di attività di sfruttamento della prostituzione o per lo spaccio di stupefacenti, o ancora, l'utilizzo di aziende "cartiere" strumentali alla realizzazione di vaste operazioni di frode fiscale, o la gestione di sale scommesse funzionali alle filiere dell'usura e dell'estorsione (si veda focus CRIM_2 ed ECO_1). In questo caso, non vi è il solo fine di reintegrare nel circuito legale dei capitali di origine illecita, ma di generarne di nuovi. Gli esempi sopra citati hanno trovato riscontri fattuali nel territorio toscano, seppur con una frequenza minore rispetto al fenomeno del puro riciclaggio criminale. Nella rassegna degli eventi principali dell'anno emergono significativi casi (cfr. tabella n. 1.1.4), come il procedimento in corso per una presunta organizzazione di origine campana, che avrebbe costituito e acquisito una rete di locali notturni in Toscana al fine, anche, secondo le ipotesi degli inquirenti, di svolgere attività di sfruttamento della prostituzione (caso CRIM_2). O ancora, nell'area di Prato, la costituzione di aziende al fine di

realizzare un traffico di rifiuti (plastica), o il riutilizzo di prodotti tessili (cfr. CRIM_12/13/15), o ancora per vaste operazioni di frode fiscale (cfr. CRIM_7).

Tabella n. 1.2.27 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)

(c) Una terza modalità di proiezione, dai risvolti financo più negativi, prevede lo svolgimento di attività economiche, per loro natura legittime, attraverso però l'utilizzo di un metodo mafioso o, anche in assenza di un esplicito utilizzo dell'intimidazione, con l'aspirazione di acquisire

un'influenza illecita sulle dinamiche del settore economico. L'accesso di imprese mafiose nel ciclo dei contratti pubblici è il risultato spesso di una manipolazione diretta o indiretta delle regole della libera concorrenza, che può anche manifestarsi attraverso la sistematica intimidazione delle imprese concorrenti o, come spesso accade, attraverso la creazione di cartelli di imprese che beneficiano della protezione mafiosa. Per restare in un settore come quello dell'edilizia, fortemente collegato al mercato dei contratti pubblici, la proiezione criminale dei gruppi può essere da questi ricercata anche nel più fruttuoso settore dell'edilizia privata e commerciale, dove minori sono le barriere d'accesso elevate dal sistema nazionale della certificazione antimafia (e la consapevolezza delle amministrazioni pubbliche). In questo caso, i gruppi riescono a mettere a profitto investimenti criminali che erano magari stati pensati in origine soltanto con una logica di occultamento e integrazione di capitali illeciti. Seppur in misura minore rispetto ad altre realtà regionali del centro e del nord Italia – come la Lombardia, la Liguria, l'Emilia Romagna o il Lazio – anche in Toscana sono emersi, seppur sporadicamente, casi di penetrazione da parte di imprese riconducibili ad organizzazioni mafiose nel mercato degli appalti, in particolare rispetto allo svolgimento di attività di costruzioni, anche in riferimento al settore dei rifiuti (cfr. ECO_13), con modalità, nella maggior parte dei casi, non esplicitamente violente, ma di presunta manipolazione indiretta della procedure di selezione, attraverso un controllo a monte sul comportamento delle imprese partecipanti ai bandi. Due fonti, una quantitativa (dati DIA) e una qualitativa (cfr. focus di approfondimento nella sezione successiva), permettono di individuare alcune caratteristiche di questa modalità di proiezione criminale in economia.

I dati sull'attività ispettiva della Direzione Investigativa Antimafia offrono un quadro preliminare sui rischi di un possibile inquinamento criminale nei cantieri, ma non sul suo effettivo realizzarsi. 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. Come per gli stessi accessi, il numero di soggetti e imprese controllate varia in base alla complessità dei siti e delle opere (nel caso toscano le grandi opere di attraversamento ferroviario e autostradale giustificano la frequenza dei controlli della DIA), quindi è talvolta indipendente dall'effettivo rischio di infiltrazione criminale.

L'analisi della rassegna stampa, come si evince dal focus sugli eventi (cfr. tabella 1.1.4), ha fatto emergere alcuni casi significativi di infiltrazione di aziende riconducibili ad organizzazioni criminali nel mercato degli appalti pubblici, anche sul territorio toscano. La maggior parte dei casi si riferisce al settore costruzioni o movimentazione terra (in alcuni casi collegato ad attività di gestione dei rifiuti) – si vedano i casi ECO_10/11/12/13/14/15. Soltanto in una occasione è stato evidenziato un tentativo di infiltrazione nell'emissione di una concessione di gestione di servizi collegati al porto di Viareggio (si veda caso ECO_10), dove si è rivelato essenziale il ruolo proattivo di controllo dal basso da parte di associazioni locali cittadine e politiche. In alcuni casi (si veda ECO_2 ed ECO_12) emergono, in ipotesi, alcune dinamiche di organizzazione di cartelli di imprese a fini corruttivi e di illecita infiltrazione criminale che pongono seri allarmi rispetto all'efficacia degli attuali sistemi di controllo antimafia.

1.3 Focus su eventi di delocalizzazione organizzativa ed espansione criminale nell'economia legale

Da un'analisi della banca dati dell'archivio rassegna stampa della Regione Toscana, attraverso l'utilizzo di un insieme di parole-chiavi³⁰, con riferimento al periodo 1 gennaio 2017 - 31 dicembre 2017 su un totale di 69 testate locali (vedi nota metodologica in appendice) sono stati selezionati 2059 articoli, dai quali sono state estrapolate informazioni relative a 30 eventi di criminalità organizzata realizzatisi in Toscana o aventi rilevanza per il territorio toscano. Insieme alle fonti giornalistiche, in una seconda fase, sono state raccolte informazioni tramite l'acquisizione, quando disponibile, dei documenti giudiziari relativi ai corrispondenti procedimenti penali, che variano dall'avvio o chiusura di indagini fino alle sentenze della Cassazione. Gli eventi sono stati classificati in due gruppi tematici: uno relativo agli eventi riguardanti prevalentemente fenomeni di delocalizzazione organizzativa e attività illecite (*x*-CRIM); un secondo gruppo relativo a fenomeni prevalentemente di proiezione criminale dei gruppi nell'economia regionale (*x*-ECO). Una sintesi di tali eventi viene presentata di seguito, ripartita per gruppo tematico. La descrizione degli eventi rappresentata in questa sezione 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

1.3.1 Mercati illeciti e nuovi modelli organizzativi di delocalizzazione criminale

³⁰ Le principali parole-chiave utilizzate sono le seguenti: camorra, 'ndrangheta, Cosa Nostra, mafia, criminalità organizzata, estorsione, incendio, caporalato, traffico di stupefacenti. In una seconda fase, selezionati gli eventi più significativi, sono stati utilizzati i dati anagrafici dei soggetti coinvolti negli eventi per una raccolta più estesa di informazioni.

L'industria mafiosa 2.0 della protezione privata in Toscana

CASO CRIM_1

Provincia di Prato

Ercolano-Prato: il metodo mafioso che si fa impresa?

Secondo le ipotesi sviluppate in più occasioni dall'autorità inquirente³¹, in collegamento con il gruppo Birra-Iacomino di Ercolano³² vi sarebbe un soggetto attivo nelle province di Prato e Pistoia, più volte destinatario di misure cautelari e provvedimenti di sequestro, attualmente latitante in Tunisia, secondo notizie stampa. Risale al maggio 2017 una condanna in primo grado a suo carico, insieme al figlio, emessa dal tribunale di Pistoia per usura e tentata estorsione nei confronti di un commerciante di auto di Quarrata. Al soggetto principale sono stati riconosciuti nove anni, insieme all'aggravante ex art. 628 co. 3 c.p.

Come in molti altri procedimenti avviati su questioni legate a presunte dinamiche di criminalità organizzata, anche in questo caso l'attività criminale sarebbe originata da un prestito concesso al titolare di un autosalone nell'ottobre 2008, vista la profonda crisi economica in cui versava l'attività, con un tasso usurario del 3% mensile, pari a 3.000 euro di interessi al mese, ossi 36 mila euro l'anno. Nonostante il suicidio della vittima, il soggetto sotto procedimento avrebbe gravemente minacciato (da qui la tentata estorsione) i familiari dell'ormai defunto imprenditore per il ritorno del credito precedentemente concesso. Sotto il profilo investigativo, l'indagine è nata come sviluppo successivo alle più note indagini del caso *Eurotess* sul traffico degli stracci, che vedeva indagati il soggetto indicato e il figlio, e non su denuncia delle vittime. Si ripete, ancora una volta, una logica di subordinazione di chi subisce il reato, che ricorda contesti più tradizionali a presenza mafiosa o comunque ad ambienti, altrettanto omertosi, come quelli dell'usura.

³¹ Ipotesi che nella quasi totalità delle occasioni, finora, non hanno trovato una conferma in sede giudicante, con la caduta in quasi tutti i procedimenti dell'aggravante mafiosa (ex art. 7 D.L. 152/1991). In un procedimento per usura, un soggetto già gravato dal reato di associazione a delinquere di stampo mafioso, riconducibile ai clan di Ercolano presenti nell'area, è stato condannato dal Tribunale di Pistoia che ha escluso l'aggravante mafiosa ex art. 7 D.L. 152/1991, ma ritenuta sussistente l'aggravante ex art. 628 co. 3 c.p. (Tribunale di Pistoia, Reg. Sent. N. 615/17, emessa il 13/04/2017). Per una completa ricostruzione delle vicende giudiziarie si rimandano agli articoli in rassegna stampa.

³² Va segnalata la peculiarità del caso in esame in quanto nel loro territorio di origine i due gruppi di camorra, ovvero i Birra-Iacomino e gli Ascione-Papale, sono stati protagonisti di una feroce faida di camorra per il controllo del mercato delle estorsioni e degli altri traffici illeciti conclusasi con gli arresti e le condanne in appello a complessivi 114 anni di reclusione per i protagonisti della faida nel febbraio del 2017. Al contrario, nel nuovo territorio di espansione, i rapporti tra i clan erano mossi da logiche cooperative piuttosto che da calcoli a somma zero.

Sempre nel 2017, si assiste ad un nuovo provvedimento di sequestro di beni legato al patrimonio di soggetti riconducibili, secondo le ipotesi dell'autorità giudiziaria, all'orbita criminale del clan Birra-Iacomino di Ercolano. Il provvedimento, emesso nel novembre del 2017 ed eseguito dalla DIA di Firenze, ha avuto come destinatario il soggetto sopra indicato. È accusato di estorsione aggravata dal metodo mafioso. Il valore stimato dei beni sequestrati si aggirerebbe intorno ai due milioni di euro, a fronte, invece, di redditi dichiarati al di sotto della soglia di sussistenza economica, sempre secondo le valutazioni degli organismi inquirenti.

Fonti

Nazione, *Sei ergastoli e due assoluzioni per la camorra degli stracci*, 26/09/2013; Repubblica Firenze, *Traffico di vestiti usati, l'ombra della camorra*, 24/07/2013 p. VII; Corriere Fiorentino, *Abiti per poveri, un maxittraffico*, 24/07/2013 p. 9; Nazione Prato, *Stracci usati, un business che vale milioni* 24/07/2013 p. 4 ; Nazione Prato, *Il grande business degli abiti usati Stangata Eurotess: otto condanne*, 09/07/2016 p. 7; Nazione Prato, *Stracci, c'è l'inchiesta dell'Antimafia Business milionario con 98 indagati*, 26/03/2017 p. 2; Nazione Prato, *Omicidio Cozzolino: quattro ergastoli La parola 'fine' dopo diciassette anni*, 11/06/2016 p. 9; Corriere Fiorentino, *I Cozzolino, gli Ascione e il latitante in Tunisia Affari e delitti dei clan*, 27/04/2017 p. 9; Corriere Fiorentino, *Plastica e stracci da Prato a Hong Kong Colpo al patto mafia cinese-camorra*, 27/04/2017 p. 9; Repubblica Firenze, *La "China connection" della plastica riciclata*, 22/11/2017 p. III; Corriere Fiorentino, *Sequestro da due milioni al boss (latitante) degli stracci*, 10/11/2017 p. 9; Nazione Prato, *Vincenzo, latitante da quattro anni Ma nessuna condanna per mafia*, 10/11/2017 p. 3

CASO CRIM_2

Provincia di Prato

Aziende paravento per finalità criminali

Nel corso del 2017 (e 2018) vi sono stati ulteriori ed inediti sviluppi rispetto alle attività di un gruppo i cui componenti, attivi prevalentemente in provincia di Prato e Pistoia, Firenze e Viareggio, dal 2007 ad oggi sono stati oggetto di diverse misure cautelari e importanti misure di prevenzione patrimoniale, alcune diventate definitive³³. Secondo gli inquirenti, il gruppo sarebbe riconducibile al c.d. clan Terracciano (Di Biase), gruppo storico, disarticolatosi in parte negli ultimi anni, originario dei Quartieri spagnoli di Napoli. Le proiezioni di questa compagine criminale sarebbero, secondo le molteplici ipotesi sviluppate negli anni dall'autorità inquirente, sia in ambito

³³ Tribunale di Prato, Proc. Mis. Prev. N. 5-6-8-9/11 R.M.S.P., depositato in cancelleria il 21 Febbraio 2012; Corte di Cassazione, Sezione Penale, Sent. N. 37673/2015

strettamente illegale che, soprattutto, in quello legale. Dopo un primo tentativo risalente al 2014, nell'aprile del corrente anno è stato deciso il rinvio a giudizio per 52 persone nell'ambito di un'inchiesta condotta dalla DDA di Firenze che questa volta contesta, a 15 di questi soggetti l'appartenenza ad un'associazione a delinquere di stampo mafioso. Si tratterebbe, quindi, di un gruppo con una matrice autoctona, nonostante il presunto collegamento con gruppi di camorra campana. Tra le condotte illecite ipotizzate: usura, estorsione, scommesse clandestine, sfruttamento della prostituzione, commercio di merce contraffatta e riciclaggio.

Gli elementi discriminanti, secondo gli inquirenti, sarebbero molteplici. Si tratterebbe di un gruppo armato e composto da più di dieci affiliati, radicatisi territorialmente fra Prato, Firenze e Viareggio fin dai primi anni Novanta. Secondo le ipotesi degli inquirenti, il gruppo avrebbe fatto valere la forza intimidatrice del vincolo associativo sia all'interno che all'esterno del proprio campo organizzativo. L'organizzazione sarebbe stata fondata da due fratelli, originari di Pollena Trocchia (Napoli), in contatto, secondo alcune indiscrezioni investigative, con il potente Raffaele Cutolo. Nonostante l'origine campana dei presunti fondatori, l'indagine rivela uno scenario organizzativo nuovo, riscontrato in altri "nuovi territori di espansione", a dimostrazione della natura polimorfa delle organizzazioni criminali. In almeno due aspetti si intravedono elementi di un'evoluzione organizzativa in Toscana dei gruppi criminali: (a) la partecipazione di molti soggetti autoctoni, con funzioni diversificate e in alcuni casi ai vertici del sistema imprenditoriale del gruppo³⁴ (il totale dei rinvii a giudizio è di 52 persone, cinque dei quindici rinvii per associazione mafiosa sono toscani, anche un albanese nel reticolo); (b) la compenetrazione nei ceti professionali, dai quali il gruppo attingeva professionalità per le sofisticate operazioni societarie di occultamento dei capitali, o per la protezione legale degli affiliati (tra i rinvii a giudizio anche ex vicequestore della polizia stradale)³⁵. Le ipotesi sulla matrice mafiosa di questi illeciti dovrà ancora essere vagliata dai giudici competenti.

Un ulteriore elemento che rende peculiare il caso è la strategia di controllo criminale adottata dal gruppo. Alla luce delle ricostruzioni dell'accusa e delle categorie usate in letteratura (Varese 2011), il gruppo aspirerebbe ad un controllo "funzionale", piuttosto che territoriale, delle proprie attività criminali. In altre parole, l'aspirazione del gruppo criminale ad acquisire e

³⁴ Tra questi si distingueva un siciliano, banchiere del clan che teneva solo a memoria il presunto giro d'usura dell'associazione.

³⁵ In un primo rinvio a giudizio risalente al 2014, compariva tra gli indagati anche un avvocato del foro di Prato, le cui attività di consulenza e assistenza legale ai soggetti del gruppo sarebbero state ritenute ambigue da parte degli investigatori, secondo i resoconti della stampa.

mantenere una posizione monopolista non si esprimerebbe su un territorio, ma su un settore illecito e/o lecito: nel caso specifico si tratterebbe di una catena di *night club* presenti sul territorio regionale. Secondo gli inquirenti, è emblematica la progressione inarrestabile (anche attraverso degli incendi a danno di concorrenti) con la quale il gruppo avrebbe preso il controllo di questa rete di locali. Un primo locale a Campi Bisenzio (FI), un secondo a Prato, poi altri ad Uzzano, Viareggio, di nuovo Prato e infine uno a Serravalle Pistoiese. Questa attività economica, sempre secondo le ipotesi al vaglio dei giudici, oltre a permettere un facile veicolo per lo svolgimento di attività illecite (secondo gli inquirenti, le donne che si esibivano erano poi sfruttate nel business della prostituzione) – secondo un modello denominato “società paravento” – avrebbe permesso più vaste attività di riciclaggio, considerato il fatto che si tratta di attività *cash-intensive*. Il riutilizzo del contante generato, sempre nelle ipotesi investigative, era reinvestito nei settori dell’usura, insieme ai proventi di altre attività illecite quali scommesse clandestine, sfruttamento e il commercio di capi di abbigliamento contraffatti (Guess, Calvin Klein, Cavalli).

Il reimpiego dei capitali così generati nell’economia legale avrebbe assunto dimensioni molto significative. I proventi illeciti sarebbero stati reinvestiti nell’acquisto e nel controllo di attività imprenditoriali come rivendite di automobili, ristoranti di due importanti catene, negozi di abbigliamento. Molte di queste proprietà e attività sono state oggetto di diversi provvedimenti di sequestro, già nel biennio 2012-2013, da parte dell’antimafia. Nei confronti di uno degli imprenditori, di cui si ipotizzano dei legami con il clan Terracciano, già nel marzo del 2012 vi fu un primo sequestro, per un valore di 41 milioni di euro. Tra i beni aggrediti vi fu un’intera (e nota) catena di pizzerie e ristoranti, una scuderia con 17 cavalli (a Empoli), circa 44 società, oltre a uno yacht dal valore stimato di 300 mila euro e intestato a una donna incapiente in base alle dichiarazioni dei redditi ufficiali. Nel maggio del 2013, con l’operazione “Ronzinante”³⁶, alcune aziende di rilevanza nazionale e una squadra di calcio dilettantistica furono destinatarie di un nuovo provvedimento, insieme ad un patrimonio stimato in per circa 14 milioni. L’insieme dei beni e delle aziende, una volta affidate all’ANBSC, sono comunque rimaste, secondo nuove ipotesi investigative, sotto l’ingerenza dei precedenti proprietari, che, tramite sofisticate operazioni societarie, ne avrebbero trasferito il valore ad altre nuove società intestate a prestanome (cfr. si veda di seguito). Nell’ottobre 2017, la Cassazione ha definitivamente respinto i ricorsi della difesa dei

³⁶ Il 30 maggio 2013, con l’operazione “Ronzinante” (P.P. nr. 4480/06, nr. 6890/08 e nr. 4790/09 della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Lucca) sono stati eseguiti provvedimenti di confisca di beni nei confronti di sette soggetti appartenenti al clan Terracciano (25 unità immobiliari nelle province di Firenze, Prato, Pistoia e Lucca, in Lombardia ed in Umbria).

soggetti destinatari di alcuni dei provvedimenti di sequestro, confermando la confisca dei beni. Secondo le indagini della DIA il patrimonio avrebbe raggiunto la cifra di 14 milioni di euro tra aziende, immobili, auto e conti correnti, tutti sequestrati.

Fonti

Corriere Fiorentino, *Il boss di Cutulo e il «soggiorno» che portò qui tutto il suo clan*, 01/03/2012, p.1 ; Corriere Fiorentino, *La camorra nascosta nella pizza*, 01/03/2012 p. 5; Repubblica Firenze, *Sequestrati 41 milioni alla camorra*, 01/03/2012 p. VI; Repubblica Firenze, *Imprese toscane, la mafia avanza*, 23/11/2010 p. I; Repubblica Firenze, *Toscana "lavatrice" di soldi sporchi*, 06/04/2014 p. VII; Tirreno, *Prestiti e coltelli così la camorra avva i soldi sporchi*, 27/05/2012 p. 3; Tirreno, *camorra, confisca da 14 milioni*, 31/05/2013 p. 13; Corriere Fiorentino, *Usura, bische, prostitute, metodi mafiosi Cinquanta rinviati a giudizio dopo 13 anni*, 13/04/2018 p. 6; Repubblica Firenze, *Night, scommesse e usura a processo Terracciano&C.*,13/04/2018 p. IX; Repubblica Firenze, *camorra a Prato sequestrati due locali all'impresa del clan*, 05/05/2017 p. IX; Nazione Prato , *camorra dietro usura, incendi, lap dance «A giudizio i Terracciano e Posillico»*, 03/05/2014 p. 3 ; Repubblica Firenze, *camorra, sequestro di beni da 2 miliardi*, 10/11/2017 p. IX; Repubblica Firenze, *Clan Terracciano chiesto il giudizio per 68 persone*, 03/05/2014 p. XI; Repubblica Firenze, *L'allarme del pm antimafia "I clan si allargano anche qui"* , 16/01/2014 p. VII; Nazione Prato, *camorra, 'teste di legno' per le pizzerie*, 18/11/2017 p. 7; Tirreno, *Pizze sporche, ma ancora niente confisca*, 24/01/2014 p. 3; Repubblica Firenze, *Dalle pizzerie ai cantieri degli Uffizi "Qui i clan hanno messo le radici"*, 23/01/2014 p. II; Nazione Prato, *«Sequestrate quei due ristoranti» L'indagine della procura antimafia*, 05/05/2017 p. 4; Nazione Prato, *Il tesoro della camorra*, 10/11/2017 p. 3; Tirreno, *Mani sul turismo in Versilia e negli appalti pubblici a Pisa*, 15/02/2018 p. 9; Nazione Prato, *Quell' aggravante indimostrabile Tante inchieste rimaste a metà*, 10/02/2018 p. 3; Nazione Prato, *Dalla camorra all'usura: continua l'inquietante scia di episodi*, 01/04/2018 p. 2; Nazione Prato, *Infiltrazioni camorristiche in Toscana Maxiudienza e rinvio a giugno*, 09/05/2014 p. 7

CASO CRIM_3

Provincia di Firenze

Racket e ritorno crediti al mercato ortofrutticolo Mercafir di Firenze

Arrestate, con l'accusa di estorsione aggravata dall'utilizzo del metodo mafioso, 5 persone, alcune con gravi precedenti penali, accusate del reato di associazione a delinquere di stampo mafioso. Secondo gli investigatori, i vertici del gruppo, per il loro passato trascorso in Calabria, vantavano contatti radicati nel tempo con la potente 'ndrina reggina dei De Stefano-Tegano. Questi legami, risalenti al passato, sarebbero stati utilizzati in funzione deterrente e reputazionale nei confronti

delle vittime, senza un collegamento con il clan reggino. Le vittime erano i proprietari di un banco ortofrutticolo alla Mercafir ai quali, tra il 2016 e il 2017, il gruppo avrebbe estorto intorno ai 150.000 euro tra i bancali del mercato o nell'area di servizio al casello di Firenze nord. Il gruppo, secondo le indagini specializzato nel ritorno crediti, avrebbe operato su richiesta di un grossista ortofrutticolo che opera nel bergamasco, il quale, con il fallimento del banco gestito dalle vittime nel 2013, voleva a tutti i costi il rientro di un credito che avrebbe vantato nei loro confronti. I soggetti destinatari delle misure cautelari, secondo l'accusa, avrebbero utilizzato il metodo mafioso con rinnovato equilibrio, seppur istigando un continuo clima di paura tra le vittime. Gli investigatori sono stati capaci di carpire alcune delle minacce, come quando ad una delle vittime uno degli indagati ha dichiarato: *«Questo debito lo devi pagare, altrimenti rischi un danno più grosso... noi di te e della tua famiglia sappiamo tutto, anche la scuola che frequentano i tuoi figli... e in Calabria ci sono persone alle quali dobbiamo rendere conto»*. Un altro soggetto sotto accusa si rivolgeva così ad una delle sue vittime: *«Io non è che ti metto il coltello alla gola...se poi tu mi dici tra un paio di giorni ti chiamo io.. tra quindici giorni ti chiamo io.. io aspetto. Però se tu non mi chiami, se tu non mi dici che.. non ti dico che me li devi dare tutti in una volta, ma dammene almeno un po' alla volta.. dammene in quattro volte, in cinque volte, ma qualcosa dammelo.. pure io ora sto andando giù in Calabria.. non mi nascondo, questo ho di soldi.. non è che.. ci arrivo...»*. Secondo alcuni spunti investigativi, altri imprenditori in Toscana, Lombardia, Piemonte potrebbero aver subito estorsioni dallo stesso gruppo.

Segnale di allarme

L'elemento più preoccupante del caso in esame è la sistematica condizione di subalternità e omertà espressa dalle vittime delle condotte descritte e di altri operatori del mercato, che avrebbero potuto conoscere o aver assistito alle minacce degli estorsori. Come in altri contesti, dove è invece elevata la presenza mafiosa, le indagini hanno uno sviluppo grazie all'iniziativa delle autorità, senza una previa denuncia da parte delle vittime.

Repubblica Firenze, *Manette agli estorsori le vittime sono titolari di un banco Mercafir*, 8/11/2017, p. II

CASO CRIM_4

Provincia di Grosseto

Estorsione con l'aggravante del metodo mafioso, un caso a Follonica

L'11 ottobre 2017, è stata eseguita una misura cautelare nei confronti di un commercialista, originario dell'Isola dell'Elba ma residente a Follonica, dove svolgeva la propria professione. Insieme a lui, è stato destinatario della stessa misura un secondo soggetto, imprenditore siciliano, con precedenti per associazione di stampo mafioso, danneggiamento, tentato omicidio e distruzione di documenti contabili (i reati più gravi risalenti tra fine anni ottanta e inizia anni novanta). L'accusa per entrambi è estorsione con l'aggravante del metodo mafioso. In una fase successiva agli arresti, altre cinque persone sono state coinvolte come indagate, tra cui un cancelliere del tribunale di Grosseto, sotto indagine per corruzione in atto contrario ai doveri d'ufficio, in quanto, sempre secondo le prime ipotesi, avrebbe fornito informazioni utili al commercialista reperite presso l'ufficio giudiziario³⁷. Altri soggetti avrebbero fornito la manovalanza per le azioni di intimidazione. A seguito delle perquisizioni, sono state rinvenute una pistola con matricola abrasa (per cui occultamento è stato fermato un terzo soggetto, uomo di fiducia del commercialista), alcuni assegni postdatati, cambiali e documenti in bianco già firmati.

Le indagini erano partite due anni prima, grazie alla denuncia in un imprenditore che aveva preso in affitto tre capannoni dal commercialista, trasformandoli in attività di ristorazione e commerciali. Quest'ultimo, dopo una prima fase, avrebbe utilizzato il metodo mafioso per acquisire il controllo delle attività, sempre secondo le ipotesi degli inquirenti. Da qui la contestazione dell'aggravante. Le minacce, incendi di autovetture, pestaggi, la reputazione criminale dettata dai precedenti giudiziari di uno dei fermati, sarebbero state alcune delle strategie utilizzate per soggiogare le vittime. Oltre al singolo imprenditore che ha denunciato per primo, altre denunce sono seguite da parte di altri soggetti che in passato, per motivi professionali o anche personali, avevano ceduto all'intimidazione del soggetto, che non lesinava l'utilizzo della violenza esplicita e organizzata come strumento di negoziazione.

CASO CRIM_5

Provincia di Lucca

Condanne in primo grado per estorsione e usura con aggravante per aver agevolato organizzazione mafiosa

³⁷ Anche due membri dell'Arma dei Carabinieri in servizio presso Massa Marittima si sarebbero prestati per una transazione realizzata dal commercialista con un interlocutore residente in Kosovo. I due, per un tornaconto economico, lo avrebbero 'assistito' nella sua trasferta nei Balcani.

Alcuni soggetti, orbitanti secondo il procedimento penale, attorno alla consorteria criminale campana del clan Bidognetti sono stati riconosciuti colpevoli dal Tribunale di Lucca per i reati di estorsione e usura. Almeno sette le persone condannate a pene che vanno dai sei mesi agli otto anni di reclusione. Per due dei condannati è stata riconosciuta, infatti, anche l'aggravante per aver agevolato, in questo modo, l'organizzazione criminale dei Bidognetti. L'inchiesta, nata con il coordinamento della DDA fiorentina, cinque anni prima aveva rivelato un sistema di usura con tassi di oltre il 400%, esercizio abusivo di attività finanziaria, estorsioni. Tra le vittime accertate almeno sette gestori di bar e ristoranti a Firenze, un grossista di pneumatici di Bagni di Lucca, un orefice di Montecatini, persone con problemi economici. Il raggio di operazione dei soggetti condannati copriva un'area vasta comprendente Pistoia, Montecatini (dove è stato sequestrato nel 2012 un albergo), Prato e Lucca. I capitali utilizzati per finanziare le attività di usura provenivano dagli introiti della gestione di sale da gioco e scommesse, specializzazione del gruppo camorrista.

Nazione Montecatini, *Usura ed estorsioni a favore del clan. Trentasei anni complessivi di carcere*, 18/03/2017, p. 20

CASO CRIM_6

Provincia di Livorno, Prato, Pistoia

Se anche le mafie esternalizzano (in Toscana): nuovi modelli di gestione dei traffici di stupefacenti su larga scala

Operazione "Akuarius" e omicidio Raucci

Proc.pen. 2514/14 NR e 4723/16 GIP del Tribunale di Firenze / 4566/16 NR e 2535/16 GIP del Tribunale di Livorno.

Carabinieri del Nucleo Investigativo di Livorno e Nucleo Polizia Tributaria della Guardia di Finanza di Pisa

Nel marzo del 2017 una vasta operazione di polizia ha smantellato un'associazione a delinquere dedita al traffico internazionale di stupefacenti, in particolare cocaina, che utilizzava il porto di Livorno quale *hub* strategico scelto per l'ingresso dello stupefacente in territorio italiano. L'associazione, secondo le ipotesi degli inquirenti, vedrebbe la partecipazione di soggetti originari della Toscana e operanti a Livorno e in altri centri della regione (tra tutti Prato), ma con la stretta

collaborazione con alcuni clan della 'ndrangheta specializzate nel traffico internazionale di droga, per la precisione un cartello di clan calabresi che una successiva operazione antidroga dello stesso mese (denominata “Gerry”, Proc. pen. 4440/14 RGNR DDA del Tribunale di Reggio Calabria) coordinata dalla DDA di Reggio Calabria svelerà essere tra i più influenti nel panorama della 'ndrangheta e sviluppato lungo l’asse reggino jonico e tirrenico (a svolgere un ruolo di coordinamento le famiglie Bellocco di Rosarno, in collaborazione con i Molè-Piromalli di Gioia Tauro, gli Avignone di Taurianova e i Paviglianiti del versante ionico). Se non sono state ritenute sufficienti, sotto il profilo penale, le evidenze rispetto ad un rapporto organico tra l’associazione operante in Toscana e il cartello calabrese, in ogni caso anche un rapporto di “servizio”, ovvero di *outsourcing*, da parte dei più influenti gruppi calabresi rende del tutto inedita per i volumi di traffico (nel settembre del 2016 verranno sequestrati circa 134 kg di cocaina in purezza al 100% per un valore di mercato di circa 5 milioni di euro), e per la gravità di alcuni fatti accertati (tra cui un omicidio) la presenza di un’associazione di questo tipo sul territorio toscano, fatte salve alcune esperienze nel passato (gruppi di Cosa nostra) e correnti (associazioni di nazionalità straniera che sul territorio negli anni hanno sviluppato un potenziale di traffico financo maggiore rispetto a quelle autoctone e nazionali).

L’organizzazione, su ipotesi dell’attività inquirente, contava su una chiara divisione interna del lavoro, con il coinvolgimento di un’eterogenea platea di attori: di matrice criminale (come il vertice dell’associazione) con funzioni di comando o di collegamento con le cosche calabresi, dipendenti della società di gestione del porto, dipendenti della società privata di sicurezza che opera nel porto, incensurati. La maggior parte degli associati operavano a Livorno, ma altri soggetti sono stati individuati in altre città, quali Pistoia.

Al vertice dell’associazione vi sarebbe stato un pregiudicato livornese con 18 condanne (inclusa una condanna a 24 anni per un omicidio commesso nel 1984), le quali gli permisero di accreditarsi presso le ‘ndrine calabresi per delle mansioni che richiedevano, per il volume dei traffici e il valore ingente degli stessi, un soggetto su cui poter riporre la totale fiducia e con una reputazione criminale di calibro (l’età anagrafica del soggetto, 67 anni, i precedenti, inclusa la premura dimostrata nel tentativo di recupero di un carico erroneamente scaricato al porto di Catania ne sono la dimostrazione³⁸). L’affidabilità del soggetto era sì preoccupazione per le ‘ndrine calabresi, che impegnavano ingenti capitali nell’importazione su larga scala dello stupefacente, ma, si può supporre, anche per gli stessi interlocutori colombiani, considerata la consuetudine diffusa

³⁸ L’operazione Mexcal nel luglio 2015 portò al sequestro di 54 chili di cocaina nel porto di Catania. Lo stupefacente doveva consegnato a Livorno, ma per un errore la nave proseguì fino al porto siciliano.

nei traffici su larga scala di una compartecipazione del rischio tra le controparti sudamericane e i loro clienti in caso di fallimento della spedizione. Tra l'altro, se fosse accertato nel caso specifico un simile accordo, apparirebbe sempre meno probabile un rapporto di semplice "esternalizzazione" tra cosche calabresi e associazione labronica, ma configurerebbe una compenetrazione maggiore tra i due reticoli criminali. Al contrario, rispetto alle evidenze emerse, il primo scenario sembrerebbe quello più accreditato, e avrebbe trovato in seguito una sua conferma nel mancato riconoscimento in primo grado da parte del Tribunale di Prato dell'aggravante mafiosa ex art. 7 D.L. 152/1991 per l'omicidio Raucci, collegato alle condotte illecite dell'associazione labronica. Il soggetto al vertice dell'associazione sarebbe stato a "libro paga" delle 'ndrine calabresi, dalle quali avrebbe ricevuto un salario mensile di circa 20 mila euro, oltre a beneficiare del 5% della droga in arrivo nel porto. Trattandosi di traffico su larga scala e stupefacente allo stato di purezza al 100%, una tale percentuale garantiva un margine di guadagno di gran lunga maggiore rispetto al salario mensile ricevuto. Oltre alla gestione dei rapporti con il mediatore e la controparte calabrese – era questo soggetto a ricevere le informazioni molto confidenziali rispetto al giorno di arrivo e alla collocazione dello stupefacente in uno dei container depositati al porto – secondo le evidenze ambientali raccolte, la sua abitazione era il centro operativo dell'associazione dove in prima persona si sarebbe premurato di occultare e sorvegliare tramite altri membri dell'associazione, il carico di stupefacente recuperato mediante le operazioni in porto. Il ruolo essenziale di coordinamento trova una ulteriore prova nel fatto che, una volta sottoposto agli arresti domiciliari, nonostante la condizione di limitazione della libertà personale, riceveva le visite di altri soggetti, sempre di origine calabrese, che orbitavano nell'universo criminale per il recupero di un carico di sigarette di contrabbando arrivato al porto e per pattuire le modalità di spedizione e consegna di un carico di stupefacenti. In quanto vertice si preoccupa altresì di redistribuire gli utili derivanti dalle attività illecite, tenendo conto anche delle condizioni economiche.

Gli altri appartenenti all'associazione, denominati "i pesci" dagli stessi calabresi, svolgevano diverse funzioni in base al ruolo ricoperto e alle competenze. Un soggetto ha svolto, secondo gli inquirenti, la funzione di ponte con le organizzazioni calabresi, essendo egli stesso, secondo le ipotesi degli inquirenti, il rappresentante di Toscana della cosca Piromalli-Molè. Sarà questo soggetto ad esser filmato dagli investigatori insieme a due appartenenti all'associazione labronica, e a consegnare il "pizzino" con le informazioni sul carico di stupefacente in arrivo dal Sud America in un incontro al Cimitero dei Lupi di Livorno. Questo episodio è esemplificativo dell'esistenza di un sistema di comunicazione fondato sulla trasmissione di "pizzini" e incontri personali, per evitare eventuali intercettazioni o perdite di informazioni essenziali. Un altro

soggetto, operativo all'interno dell'associazione, è ritenuto dagli investigatori vicino alla cosca dei Mazzaferro di Reggio Calabria, coinvolto, tra l'altro, nella prima operazione svolta nel giugno del 2016. Gli altri associati svolgevano funzioni diversificate: alcuni dipendenti della società di gestione del porto si sono premurati del recupero dello stupefacente nei container, due guardie giurate in servizio presso la Darsena sono state invece corrotte per permettere l'ingresso e l'uscita dell'automezzo utilizzato per il recupero.

Il modello organizzativo, insieme alla sofisticazione delle condotte illecite e dei sistemi di comunicazione e occultamento delle possibili evidenze probatorie, sono elementi che potrebbero far ipotizzare una matrice più squisitamente mafiosa della stessa organizzazione, senza considerare i legami di fiducia e cooperazione con le organizzazioni calabresi per le quali la stessa matrice non è oggetto di ambigue interpretazioni. L'esistenza di un sistema di governance mafiosa delle transazioni illecite non è comunque emersa in maniera visibile ed esemplare, forse per l'impossibilità di gettare luce sulla più ampia proiezione criminale che il gruppo labronico-pratese era riuscito ad acquisire sul territorio toscano. Gli ingenti volumi di stupefacenti gestiti, insieme alla posizione di controllo a monte della filiera di distribuzione dello stupefacente, che soltanto un trafficante su larga scala può vantare, rendono ipotizzabile uno scenario nel quale le transazioni realizzate dal gruppo fossero più ampie e autonome rispetto al solo legame di "collaborazione" con la controparte criminale in Calabria. È infatti emersa la capacità del gruppo di imporre, se non all'esterno e in un territorio ben definito, ma certamente all'interno del campo organizzativo criminale del gruppo, una struttura di governo delle proprie transazioni che ha anche previsto forme violente e risolutive di regolazione degli scambi, e, come accaduto, di sanzione delle condotte ritenute opportunistiche da parte di alcuni associati. Rientra in questo quadro l'omicidio del pratese Giuseppe Raucci, il cui cadavere fu ritrovato il 10 dicembre 2015 nel bagagliaio di un'auto parcheggiata nei pressi della Fi-Pi-Li vicino all'uscita di Ginestra fiorentina. Le modalità dell'omicidio insieme a quelle di occultamento portarono subito ad ipotesi di una matrice mafiosa (poi in sede giudicante non riconosciuta sotto il profilo penale). Il Raucci, secondo le risultanze del GIP di Firenze, sarebbe stato giustiziato per un suo presunto comportamento fraudolento nei confronti del suo gruppo di riferimento, quando, in occasione dell'acquisto di una partita di stupefacente a Roma presso dei fornitori sudamericani per un valore di 35.000 euro, al posto della droga avrebbe acquistato dello zucchero. Secondo il giudice, l'omicidio non era connotato da una matrice mafiosa (in sede di giudizio è così caduta l'aggravante del metodo mafioso ex art. 7 D.L. 152/1991) perché non premeditato, ma mosso da spirito di vendetta, senza alcuna finalità e modalità mafiosa, ovvero funzionale ad imporre o stabilire un clima di intimidazione e omertà all'interno e

all'esterno dell'organizzazione. Valutazioni, quest'ultime, fatte proprie invece dalla parte inquirente, secondo la quale l'omicidio fu una soluzione obbligata dato il comportamento omissivo e intransigente dello stesso Raucci alle richieste di ristoro dei vertici del gruppo, mettendone in discussione la credibilità e l'autorità. Il gruppo di riferimento è quello identificato da un'operazione che precede di circa un anno quella esaminata all'inizio di questa breve ricognizione, conclusasi nel giugno del 2016, con l'emissione di 20 provvedimenti di custodia cautelare nei confronti di soggetti per i quali si ipotizzavano delle attività di brokeraggio transnazionale di stupefacenti. Alcuni dei soggetti coinvolti nell'indagine dell'anno successivo avrebbero svolto, in questo caso, una funzione di vertice di un'organizzazione con due figure apicali (una residente a Livorno, una seconda a Prato) e la presenza di una forte componente di soggetti originari della Calabria. Oltre a queste due anime (una labronica e una calabrese trapiantata a Prato), ve ne era una terza, dominicana, che contribuirà a dare un carattere transnazionale all'organizzazione, e ai suoi traffici. Lo scorso 9 novembre 2017, il GIP di Firenze ha condannato con rito abbreviato a 20 anni di carcere quattro imputati per concorso in omicidio volontario. Il GIP non ha ravvisato né l'aggravante di mafia, né la premeditazione, non confermando la richiesta all'ergastolo avanzata dalla DDA fiorentina. Condannati per associazione a delinquere per il traffico di stupefacenti con carattere transnazionale gli altri 22 imputati per un totale di 153 anni.

Fonti

Tirreno Pontedera, *È allarme infiltrazioni mafiose anche nell'Empolese*, 16/04/2018 p. 16; Corriere Fiorentino, *Livorno Droga dalla Colombia: un traffico da 437 chili*, 09/09/2017 p. 9; Tirreno, *Omicidi e coca, arresti a Livorno*, 21/03/2017 p. 10; Corriere Fiorentino, *Pizzini e soldi della 'ndrangheta A Livorno il porto della cocaina*, 21/03/2017 p. 4; Nazione Prato, *Cosa c'è dietro i pusher killer e trafficanti di droga: 20 arresti*, 09/06/2016, p. 2; Nazione Firenze, *Zucchero al posto della coca, Raucci giustiziato per uno sgarro*, 21/03/2017, p. 4; Tirreno, *I colletti bianchi dei clan banca occulta per le ditte*, 18/04/2018, p. 11; Repubblica Firenze, *L'incontro al cimitero per dirigere lo sbarco del carico di cocaina*, 21/03/2017 p. VII; Tirreno, *La coca era zucchero Ucciso per vendetta*, 09/06/2016, p. 2; Tirreno Prato, *'ndrangheta e camorra ecco cosa fa la mafia a Prato*, 13/02/2017 p. 14; Tirreno, *Una gang spietata e "roba" a quintali*, 09/06/2016 p. 3; Tirreno Livorno, *«Il porto è uno dei crocevia per le rotte della droga»*, 28/01/2018 p. I; Corriere Fiorentino, *Pizzini e soldi della 'ndrangheta. A Livorno il porto della cocaina*, 21/03/2017 p. 4; Corriere Fiorentino, *Il boss del 5 per cento condannato*, 21/03/2017, p. 4

CASO CRIM_6bis

Operazione "Gerry"

P.p. n. 4440/14 RGNR DDA – DDA Reggio Calabria

Operazione di contrasto al traffico internazionale su larga scala di stupefacenti, organizzato e gestito dai clan Pesce e Bellocco di Rosarno e San Ferdinando in collegamento con altri clan del medesimo contesto territoriale e criminale, ovvero i Molè – Piromalli di Gioia Tauro, gli Avignone di Taurianova e i Paviglianiti del versante jonico reggino. Il traffico su larga scala di cocaina dal Sud America, aveva quale suo principale *hub* di importazione in Italia il porto di Gioia Tauro, ma poteva contare su una proiezione nazionale, coinvolgendo sia la Sicilia che la Toscana, con il porto di Livorno, prescelto, non a caso, come la porta d'ingresso dei carichi di droga. L'azione di contrasto questa volta ha come destinatario il versante calabrese del vasto e sofisticato sistema di collaborazione tra associazioni a delinquere autoctone sul territorio toscano (cfr. Operazione *Akuarius*) e gli acquirenti calabresi, che si rifornivano con contatti diretti con i narcotrafficienti colombiani.

Nell'insieme delle diverse operazioni prima esaminate, in appena 4 mesi la Guardia di Finanza ha sequestrato tre carichi di cocaina riconducibili al gruppo calabro-toscano: (a) l'11 maggio 2016 al porto di Livorno occultati all'interno di un container che trasportava torba di cocco (imbarcato a Caucedo, Repubblica Dominicana) 124 panetti per un peso complessivo di kg. 136,594 di cocaina; (b) il 18 maggio 2016, ancora al porto di Livorno (all'interno di un container in arrivo ancora da Caucedo Repubblica Dominicana) 17 panetti per circa 17 chilogrammi di "codeina"; (c) il 12 settembre 2016, a Livorno, all'interno di un'autovettura venivano rinvenuti 5 borsoni contenenti complessivamente 120 panetti pari a circa 133 Kg. di cocaina (prelevata da un container contenente rotoli di tessuto imbarcato in Costa Rica e giunto a Livorno il 5 settembre 2016).

La scelta del porto di Livorno, a detta degli investigatori, rappresentava «una scelta non casuale». La DDA di Reggio Calabria identifica in un soggetto già coinvolto dalle indagini della DDA fiorentina, originario di Oppido Mamertina, il referente dei clan calabresi in Toscana, e il responsabile della gestione delle operazioni di recupero nel porto. Delle 18 persone colpite dal provvedimento di fermo emesso dalla DDA di Reggio Calabria, 12 risiedevano in Calabria, 3 in Toscana (due a Pistoia e uno a Firenze), tre erano di nazionalità straniera (un albanese e due colombiani).

Emerge dalle indagini antimafia, l'inedita convergenza e partnership economica tra le cosche calabresi e altre consorterie criminali, in particolare quelle napoletane. Solidi rapporti di collaborazione sarebbero stati intessuti con una consorteria di narcos napoletani, capeggiati da una pluripregiudicata e compagna del boss ai vertici del clan catanese dei Cappello, attualmente

detenuto in regime di carcere duro³⁹. La collaborazione tra le due consorterie, oltre ad insistere su più tipologie di stupefacente (oltre alla cocaina, eroina e marijuana), si sarebbe realizzata anche grazie all'uso di manovalanza campana nelle attività di recupero dello stupefacente nel porto di Livorno. Tra gli arrestati un napoletano residente a Montevarchi, sospettato appunto di contiguità col clan Sarno di Ponticelli, Napoli⁴⁰. A chiudere il cerchio di potenziali co-interessenze tra organizzazioni criminali, si ricorda che il presunto reggente della famiglia mafiosa di Corso dei Mille, tratto in arresto nell'empolese lo scorso luglio 2017, stava scontando delle misure di detenzione domiciliare emesse da un tribunale calabrese, appunto, per i traffici di stupefacenti che per conto delle cosche siciliane stava organizzando con il supporto dei clan di 'ndrangheta. Se non vi sono, in ogni caso, riscontri a supporto dell'ipotesi che in Toscana si sia realizzata un'integrazione organizzativa tra le tre consorterie criminali storiche, è comunque plausibile che proprio l'esistenza di un reticolo lasco di contatti, gravitanti più o meno in distinte orbite criminali e trasferitisi nel recente passato in regione, abbia poi permesso lo svilupparsi di affari e scambi di favori tra le stesse organizzazioni. In altre parole, troverebbe anche in questo caso conferma l'ipotesi avanzata dal criminologo Varese (2010), secondo il quale il vero trapianto organizzativo di nuovi gruppi mafiosi al di fuori dei tradizionali territori è più sporadico di quanto si possa pensare, trattandosi di fenomeni tendenzialmente stazionari. Ne consegue che spesso, questo processo non è mosso da un'intenzionale scelta di espansione, ma rappresenta il naturale risultato dei più generali movimenti migratori interni della popolazione, dell'azione di contrasto più efficace nei territori di origine, o ancora di turbolenze e conflitti criminali. Queste riflessioni hanno delle ripercussioni anche sul fronte delle strategie di prevenzione e contrasto nei nuovi territori di espansione, perché, richiamano ad una maggiore attenzione non solo alle condizioni ambientali locali dei territori di destinazione del movimento criminale, ma anche soprattutto a quelle dei territori di partenza. Da qui l'esigenza di un continuo e fitto coordinamento nazionale tra le diverse forze di polizia e delle direzioni distrettuali antimafia dislocati nelle diverse regioni d'Italia.

CASO CRIM_6ter

³⁹ Acquisisce ulteriore importanza l'arresto sempre di uno dei maggiorenti del gruppo Cappello-Bonaccorsi, latitante e ritrovato in una villetta del pistoiese proprio nel 2017. La scelta del territorio toscano per la latitanza potrebbe essere legato alla presenza di soggetti, non solo campani, responsabili della sua protezione e latitanza.

⁴⁰ La stessa persona, secondo alcune notizie stampa, sarebbe stato toccato anche dalle investigazioni che hanno portato allo smantellamento della rete criminale della famiglia siciliana di Corso dei Mille, il cui reggente è stato tratto in arresto nel luglio 2017 (per riferimenti cfr. in rassegna)

Operazione “Stammer”

Proc. pen. 9444/14 RGNR DDA del Tribunale di Catanzaro.
GICO - GdF

Operazione di contrasto al traffico internazionale su larga scala di stupefacenti, organizzato e gestito dai clan appartenenti all’orbita del clan Mancuso di Limbadi (VV), ovvero i Fiarè di San Gregorio d’Ippona, i Pititto-Prostamo-Iannello di Mileto (VV) e il gruppo di San Calogero. Il traffico su larga scala di cocaina dal Sud America, consisteva nell’importazione di 8 tonnellate di cocaina dalla Colombia tramite il porto di Turbo, dove lo stupefacente è stato sequestrato. La rete criminale svelata dalle indagini vantava una vasta proiezione nazionale con il coinvolgimento di oltre 50 soggetti, che operavano in almeno altre sette regioni di Italia (Sicilia, Campania, Lazio, Toscana, Emilia Romagna e Lombardia).

Latitanza e modello di governance mafiosa da “remoto”

CASO CRIM_7

Provincia di Prato

Arresto di presunto reggente della famiglia di Corso dei Mille di Cosa nostra in Toscana e smantellamento business legale

L’operazione di polizia su scala nazionale coordinata dalla DDA di Palermo ha smantellato, secondo gli inquirenti, la nuova struttura organizzativa di cui si era dotata, negli ultimi anni, una delle più influenti e storicamente radicate famiglie mafiose di Palermo, quella di Corso dei Mille e del mandamento di Brancaccio. Insieme al presunto reggente, sono stati arrestati altri tre soggetti a Prato, proprietari di ditte che operavano sul territorio nazionale, per i quali gli inquirenti ipotizzano l’associazione a delinquere finalizzata alla frode fiscale aggravata, in quanto il sistema delle aziende sarebbe stato messo a disposizione al raggiungimento degli scopi associativi del clan mafioso. L’operazione ha coinvolto nell’insieme 34 persone, prevalentemente residenti a Palermo, oltre che in Toscana, nel Lazio, Puglia, Emilia Romagna e Liguria. I destinatari sono stati 17 presunti esponenti dell’organizzazione mafiosa di Brancaccio e altrettanti loro complici.

Il presunto reggente, che coordinava le attività lecite e illecite del gruppo e garantiva l'unitarietà dell'azione criminale della famiglia, è stato raggiunto da una ordinanza di custodia cautelare a Capraia e Limite nell'empolese, dove stava scontando gli arresti domiciliari, e dove da poco si era trasferito con la madre da Campi Bisenzio, luogo che, secondo gli inquirenti era il centro operativo di raccordo delle attività lecite e illecite della famiglia. Oltre ad essere figlio di membro di Cosa nostra condannato per il suo coinvolgimento nella stagione stragista dell'organizzazione, era già stato condannato dal Tribunale di Palmi per reati connessi al traffico di stupefacenti. Dalla sua residenza toscana il presunto vertice dell'organizzazione avrebbe presieduto al traffico di stupefacenti e alla gestione del vasto sistema delle estorsioni attuate sul territorio palermitano, al sostentamento dei detenuti e dei loro nuclei familiari attraverso la gestione della cassa comune⁴¹, e la risoluzione di controverse intercorse tra associati e con gruppi criminali differenti. Altro ambito di proiezione del gruppo, la gestione, tramite compiacenti prestanome e direttamente tramite altri affiliati⁴², di un ramificato gruppo di imprese attive sul territorio nazionale principalmente nel settore della commercializzazione degli imballaggi industriali (pallet), che erano riuscite a guadagnare una posizione quasi monopolista del settore nelle realtà dove il clan riusciva ad esercitare la propria forza intimidatrice, ma anche in molte altre parti d'Italia, compresa la Toscana, grazie ai prezzi molto competitivi che potevano imporre sul mercato, data la sistematica elusione della normativa fiscale e contabile, e un sistema di false fatturazioni. Oltre agli arresti, sono state sequestrate anche circa 32 aziende per un valore complessivo di circa 60 milioni di euro.

Sei ditte, perlopiù individuali, sono state sequestrate tra Campi Bisenzio, Prato, Calenzano, distinte in "cartiere" funzionali al sistema delle false fatturazioni, e in imprese e depositi di pallet (bancali, ovvero pedane in legno) operanti effettivamente sul mercato. Secondo gli inquirenti, il controllo di questo nuovo business permetteva una presenza in un settore nevralgico, come appunto la logistica, i trasporti e lo stoccaggio, in continua espansione rispetto ad altri meno fortunati. Due delle società finite nel mirino sono state individuate anche a Livorno, ma avevano già cessato l'attività. Le due tipologie di imprese erano funzionali ad un sistema nel quale le prime società rilasciavano fatture per operazioni commerciali inesistenti con lo scopo di consentire alle imprese

⁴¹ In una intercettazione riportata dalla stampa, il presunto reggente aveva tra le sue prime preoccupazioni il mantenimento del welfare criminale del gruppo, criticando chi in altre famiglie non nutriva le stesse attenzioni: «Ci vogliono 1500 euro per l'avvocato (...) 500 per lui, una casa gli devo trovare, fuori Palermo. [...] Poi, se gli telefoni ad uno ad uno, di tutti questi... Chi è in barca, chi in gommone, chi in spiaggia. a San Vito, Scopello, Alcamo, e noi a buttare il sangue qua».

⁴² Sarebbe stato contiguo al gruppo imprenditoriale mafioso, secondo gli investigatori, anche un napoletano residente a Montevarchi, e al momento delle indagini sottoposto a sorveglianza speciale ad Altopascio, sospettato di contiguità col clan Sarno di Ponticelli, Napoli.

realmente operanti sul mercato di maturare il diritto alla detrazione dell'Iva e l'indebita deduzione di costi in realtà mai sostenuti. Tale meccanismo permetteva il conseguimento, in modo fraudolento, di rilevanti somme di denaro sottratte al fisco. Le società 'cartiere' quindi si trasformavano, secondo le ipotesi degli inquirenti, in centri di raccolta del contante prodotto dalle seconde, ed insieme il "bancomat" per il finanziamento delle attività del clan siciliano. La loro collocazione in Toscana, oltre ad evitare le attenzioni indiscrete delle autorità investigative nell'eventualità di una sede legale in Sicilia, permetteva di coordinare le attività delle altre società collegate operanti nel Lazio e in provincia di Cesena.

In sintesi, le indagini sono riuscite a svelare un modello di business criminale messo in piedi dalla famiglia di Corso dei Mille nella quale convivevano, nella piena tradizione dei gruppi mafiosi, un'anima propriamente criminale fatta, in questo caso, di estorsioni sul territorio palermitano di competenza, esercizio abusivo del gioco del lotto e controllo estorsivo delle attività degli ambulanti, insieme ad una più imprenditoriale. Questa seconda anima vedeva operare sia aziende "paravento", perché funzionali al riciclaggio e all'emissione di fatture inesistenti, sia aziende "mafiose", ovvero aziende che esercitavano il metodo mafioso per la realizzazione delle proprie finalità imprenditoriali (principalmente nel settore dei pallets, ma anche tramite un negozio di prodotti surgelati a Palermo). Il soggetto imprenditoriale, gestore di fatto del fitto sistema di aziende, come ricostruito dagli investigatori, incensurato e definito "insospettabile", in pochi anni riuscì infatti a proiettare la sua prima piccola attività dai limitati confini del quartiere palermitano, all'intera città e poi all'intera isola, fino ad aprire succursali di successo anche nel resto d'Italia. Gli investigati individuano nella data di scarcerazione del presunto reggente, il 2011, l'inizio della scalata imprenditoriale delle sue società. Il fatturato, nel giro di un solo anno, sarebbe cresciuto da 450 mila euro a sette milioni di euro, senza alcun concorrente diretto sul mercato, e con alcuni depositi che fanno concorrenza che prendono fuoco. Il successo imprenditoriale ha un prezzo, anche se sarebbe improprio definirlo tale se si accetta l'ipotesi della compenetrazione tra cosca e società. Nel capo di imputazione per associazione mafiosa formulato dalla Procura di Palermo si legge come «la posizione dominante è fonte di ricchezza e sostentamento per l'intera famiglia di corso dei Mille».

Il caso ha una sua rilevanza molto significativa per almeno tre ordini di motivi.

(a) L'arresto di un vertice di una delle più radicate famiglie mafiose di Cosa nostra, non in stato di quiescenza o di latitanza, quindi limitato nelle sue attività operative, ma nel pieno della propria azione di governo della cosca, seppur non un fatto inedito per la Toscana, ha una importanza particolare, in quanto evidenzia come il territorio toscano oltre che essere regione di destinazione degli investimenti illeciti di gruppi di criminalità organizzata, può diventare centro

logistico e decisionale per le attività criminali del gruppo nel proprio territorio di origine. Secondo le risultanze delle indagini, esclusa la proiezione nel settore degli imballaggi industriali e il relativo sistema di false fatturazioni e riciclaggio, non vi è traccia di attività estorsive o di altra natura illegale in Toscana. Non sono quindi emerse evidenze rispetto ad un tentativo di colonizzazione e trapianto organizzativo del gruppo nella provincia di Prato, neanche nel redditizio settore dell'usura, confermando una tendenza, diffusa quanto quella più classica del radicamento territoriale, di un modello 'funzionale' di espansione, ovvero rivolto al controllo di un settore economico dell'economia legale, piuttosto che 'territoriale', attraverso la realizzazione di attività di estorsione-protezione nei confronti delle attività economiche, lecite e illecite, presenti nel nuovo territorio di espansione. Non risultano esserci, infatti, tentativi di reclutamento organizzativo in Toscana, né di trasferimento dal territorio d'origine di personale criminale. Nessun sistema di protezione mafiosa, anche violento, sembra esser stato messo in campo né rispetto agli stessi soggetti criminali operanti in provincia di Prato, né nei confronti di soggetti terzi, economici e non solo, come possibili "clienti". Al contrario, si impone un *modus operandi*, quello di un *governo criminale "da remoto" invertito*, nel quale la cabina di regia si sposta nel nuovo territorio di espansione, dal quale partono le decisioni rispetto alla gestione delle principali attività illegali da gestire nel territorio d'origine. Altre indagini, come quelle sulle modalità di diffusione geografica della 'ndrangheta, hanno provato un sistema di governo più classico, dove a prevalere è prevalentemente il territorio d'origine. In ogni caso, seppur peculiare, il modello organizzativo individuato in questa indagine a Prato non è nuovo, se pensiamo a gruppi con una specializzazione nel mercato degli stupefacenti (è infatti più diffuso nel caso di associazioni dedite al narcotraffico transnazionale). Se questa sia una tendenza generalizzabile a più contesti territoriali è ancora presto per dirlo, ma risulta evidente come questo possa essere il risultato di due meccanismi: da una parte, la più efficace azione di contrasto nei territori d'origine e la ricerca di una maggiore invisibilità nei nuovi territori; dall'altra, come maggiore spiegazione, la difficile gestione criminale interna ai clan e le relative turbolenze legate alla crisi del welfare criminale un tempo garantito e oggi poco foraggiabile con i diminuiti traffici illegali dei gruppi, almeno rispetto alla realtà siciliana⁴³;

(b) La strategia di mimetizzazione scelta dal gruppo risponde ad una logica di occultamento delle attività economiche e della presenza organizzativa, ricercata sia nei nuovi territori, quanto in quelli d'origine. Questa è però sviluppata fino alle sue più estreme conseguenze, mettendo a dura prova alcuni degli assiomi conoscitivi della stessa Cosa nostra, ovvero l'inviolabilità delle sue

⁴³ Sul punto si rimanda alla brillante esamina di Salvo Palazzolo, *Dall'ambulante al manager ecco la cosca degli insospettabili*, Repubblica, 20/07/2017

attività illecite da parte di altri attori criminali, tanto più se prodotto di micro–delinquenza, e, soprattutto, di una reputazione criminale che deve restare immacchiata sia nel mondo legale che in quello illegale. Dalle indagini emerge una circostanza abbastanza singolare: una delle attività commerciali di Palermo legate al gruppo, un negozio di prodotti surgelati, luogo di ritrovo degli associati, subisce un furto durante la notte – circostanza questa emblematica per comprendere il cambiamento del rapporto tra clan cittadini e territorio. L'intervento delle forze di polizia, su alcune segnalazioni del quartiere, mettono in difficoltà gli associati che, in collegamento diretto con la Toscana dove risiede il presunto reggente, chiedono coordinate su come agire: presentare denuncia (sic!) o soprassedere. Verrà preferita la seconda opzione, mossa dalla preoccupazione che si trattasse di una trappola delle forze di polizia. In realtà, il diffondersi della notizia avrebbe causato un danno reputazionale financo maggiore per il gruppo. La notizia che una attività commerciale di una delle famiglie di mafia palermitane più influenti, e anche violente, della storia di Cosa nostra siciliana (al pari dei Corleonesi per spregiudicatezza), bersagliata da criminali comuni avrebbe fatto il giro della città in poche ore. Le implicazioni sotto il profilo dell'azione di contrasto di un simile cambiamento nel repertorio d'azione dei gruppi mafiosi, però, potrebbero essere profonde. Infatti, se i gruppi di criminalità mafiosa, già nei loro territori di elezione, preferiscono talvolta anteporre alla difesa anche violenta dei propri interessi criminali il maggiore occultamento della propria presenza nel territorio, è difficile immaginare perché gli stessi gruppi dovrebbero fare diversamente nei nuovi territori di espansione, dove minori sono la competizione criminale e gli attriti a livello ambientale, risultando altrettanto controproducente l'adozione di un modello d'azione più tradizionale e intimidatorio. Queste ulteriori evidenze rispetto al mutato repertorio d'azione delle mafie, pongono ulteriori interrogativi sulla possibile incapacità degli attuali strumenti del diritto penale di circoscrivere e riconoscere le associazioni criminali di stampo mafioso nei territori in cui operano.

(c) Un ultimo elemento di interesse legato al caso in esame, è la presenza di una realtà imprenditoriale (con una matrice anche criminale, secondo le attuali ipotesi dell'autorità inquirente) così articolata e sofisticata in territorio toscano. Il sistema fraudolento di false fatturazioni può infatti divenire un essenziale veicolo non solo per il riciclaggio dei capitali illeciti o degli investimenti criminali nell'economia legale, ma per imporre subdolamente un sistema estorsivo ad imprese estranee all'organizzazione. La possibilità per quest'ultime di poter beneficiare delle attività delle imprese “cartiere” mafiose può rappresentare un'opzione appetibile per superare momenti di crisi aziendale e di maggiore competizione sui mercati.

Fonti

Salvo Palazzolo, *Dall'ambulante al manager ecco la cosca degli insospettabili*, Repubblica, 20/07/2017; Massimo Mugnaini, Luca Serrano, *"Prendete un abbaglio" ma il boss di Brancaccio finisce in manette*, Repubblica Firenze, 20/07/2017 p. V; Tirreno, *Una casa e 2.000 euro al detenuto*, 21/07/2017 p. 11; Tirreno, *Un'auto sportiva rossa e la villetta con la Jacuzzi*, 21/07/2017 p. 11; Tirreno, *Fatture false con finalità mafiosa*, 23/07/2017 p. 9; Tirreno, *Cupola annientata in Toscana*, 19/01/2018 p. 2; Lara Loreti, *La mafia siciliana nel cuore della Toscana In manette il Superboss*, Tirreno, 20/07/2017 p. 1-5; Paolo Nencioni, *Ecco la mafia dei pancali, tre arresti*, Tirreno Prato Pistoia Montecatini, 20/07/2017 p. XI; Nazione Empoli, *Clan di Brancaccio: arresti e sequestri Uno anche a Limite*, 20/07/2017 p. 5; Nazione Firenze, *Il figlio del boss Tagliavia arrestato a Campi Bisenzio*, 20/07/2017 p. 6

CASO CRIM_8

Provincia di Pistoia

Arresto latitante: Concetto Bonaccorsi

Squadra Mobile di Pistoia e Catania

Arresto in una villetta in una piccola frazione di Massa e Cozzile, nel pistoiese, di Concetto Bonaccorsi, 56 anni, insieme al fratello ai vertici del clan dei "Carateddi", braccio armato del clan Cappello legato ai "Cursoti" dell'hinterland catanese. Condannato all'ergastolo per omicidio, associazione a delinquere di stampo mafioso e traffico di stupefacenti. Figura di primo piano dell'universo criminale catanese con forti interessi già dagli anni settanta e ottanta nel nord Italia, negli anni del monopolio da parte dei clan siciliani del mercato degli stupefacenti. Autore di diversi omicidi in Lombardia e Piemonte, alcuni dei quali legati alla guerra di mafia combattutasi tra la seconda metà degli Ottanta e i primi anni Novanta anche nel Centro e Nord Italia. Nonostante questi precedenti, era comunque rimasto operativo fino all'ennesimo arresto nell'ottobre del 2009, nel corso di una maxi operazione contro l'organizzazione Cappello-Bonaccorsi. Era latitante dal settembre del 2016, quando non era rientrato da un permesso premio dal carcere di Secondigliano (Napoli). Bonaccorsi non ha opposto resistenza al suo arresto, e non sono state rinvenute armi né grandi quantitativi di denaro. L'attività investigativa rispetto all'individuazione della possibile rete di protezione e dei motivi del suo ritrovamento nella frazione del pistoiese, è ancora in corso.

Repubblica Firenze, *Il boss tradito da un barbecue. Preso Bonaccorsi latitante da mesi*, 15/04/2017 p. IX ; Tirreno Prato Pistoia Montecatini, *Boss della mafia nascosto a Traversagna*, 15/04/2017 p. V

CASO CRIM_9

Provincia di Prato

Esecuzione custodia cautelare in provincia di Prato

Il 23 gennaio 2017, la Procura Generale della Repubblica presso la Corte d'Appello di Milano, dopo la sentenza di condanna di quella Corte di Assise d'Appello, ha delegato al Centro Operativo di Milano l'esecuzione di 4 ordinanze di custodia cautelare. Le prime tre sono state notificate in carcere, essendo i destinatari già detenuti, mentre la quarta è stata eseguita il 25 gennaio 2017 in provincia di Prato, a seguito di mirate ricerche espletate, inizialmente, dal Centro Operativo di Caltanissetta e, successivamente, dal Centro Operativo di Firenze. I predetti sono ritenuti responsabili, a vario titolo ed in concorso, degli omicidi del sottocapo del mandamento di Resuttana (PA), perpetrato il 1° giugno 1987 a Liscate (MI) e di un appartenente al clan catanese "CURSOTI - Milanesi".

CASO CRIM_10

Operazioni contro organizzazioni straniere

Decreto di fermo di indiziato di delitto n. 615/2017 D.D.A. R.G.N.R., mod.21, emesso il 31.05.2017 dalla Procura della Repubblica di Palermo – DDA

Operazione "Scorpion Fish", conclusa nel giugno 2017 dalla Guardia di Finanza, con il fermo 190 di 17 componenti di un gruppo criminale transnazionale, operante fra Firenze e Trapani, capeggiato da pregiudicati tunisini e con elementi italiani in posizione subordinata, dedito al contrabbando di tabacchi lavorati esteri e al favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, lungo le rotte marittime che collegano le coste del trapanese alla Tunisia.

Operazione "Il Moro", conclusa il 21 marzo 2017 dai Carabinieri, che hanno eseguito 11 provvedimenti restrittivi nei confronti di altrettanti soggetti, 9 dei quali albanesi, facenti parte di un'organizzazione criminale, con base a Firenze, dedita all'importazione e allo spaccio di cocaina e marijuana. L'attività investigativa ha rivelato che il gruppo criminale operava tra l'Italia, l'Albania e paesi del Nord Europa. La struttura del gruppo era basata su vincoli di sangue, in quanto i 7 albanesi indagati sono cugini di primo grado

Operazione contro il “clan KASA” del 21 marzo 2017, con la quale la Squadra Mobile ha eseguito 9 provvedimenti restrittivi nei confronti di altrettanti soggetti, ritenuti appartenenti ad un gruppo di albanesi facente capo a due fratelli, dedito al narcotraffico ed allo spaccio di stupefacenti.

Operazione “Tramonto”, del 17 gennaio 2017, conclusa dai Carabinieri, che hanno eseguito 10 provvedimenti restrittivi (O.C.C. nr. 4705/16 RG GIP del Tribunale di Lucca) nei confronti di otto cittadini albanesi e due romeni, facenti parte di un’organizzazione criminale dedita a furti e rapine ai danni di abitazioni. Il gruppo criminale ha operato nelle province di Lucca, Firenze e Pistoia.

CASO CRIM_11

Provincia di Massa Carrara e Grosseto

Incendi in discarica o in siti autorizzati per lo stoccaggio, selezione e trattamento dei rifiuti.

Gli incendi in questi peculiari contesti collegati al ciclo dei rifiuti rappresentano una delle maggiori criticità del sistema toscano. Rivelano importanti eventi-spia di possibili comportamenti illeciti da parte delle società di gestione e del relativo occultamento degli stessi da parte delle aziende responsabili. Nei principali eventi analizzati per questo rapporto emergono con elevata frequenza fenomeni di questa natura, non a caso collegati a gravi condotte illecite. Oltre ai casi analizzati in questa raccolta, vengono sotto citati altri casi di una certa rilevanza, non solo in termini di gravità e impatto, ma anche per il potenziale (al momento escluso) coinvolgimento della criminalità organizzata.

In provincia di Massa Carrara, un procedimento è stato aperto nei confronti dell’impresa che gestisce un complesso produttivo per la selezione e il trattamento di rifiuti, in relazione all’incendio verificatosi il 31 luglio 2016. Sono stati svolti approfondimenti e, sin dalle prime battute, è emersa la natura dolosa dell’incendio. Si era sospettato un coinvolgimento di altre ditte concorrenti, o addirittura profili di criminalità organizzata, ma le indagini svolte hanno escluso collegamenti con la criminalità organizzata.

In provincia di Grosseto, sono ancora in corso accertamenti e indagini sull’incendio, di sospetta origine dolosa, avvenuto il 26 giugno 2017 in una discarica di proprietà di un comune, attraverso una partecipata. La discarica è autorizzata a ricevere rifiuti speciali, ma riceve per lo più rifiuti urbani trattati, che passano attraverso un impianto di trattamento meccanico-biologico che si trova in altro territorio ed è gestito da una società interamente privata. L’interesse principale del

NOE si è concentrato sull'autore dell'incendio e, parallelamente, il NOE ha approfondito talune dinamiche legate al ciclo dei rifiuti, nella parte in cui vi potrebbero essere plusvalenze sulle quote riconosciute al gestore unico.

CASO CRIM_12

Provincia di Livorno

L'indagine nei confronti di due imprese nella provincia di Livorno per traffico illecito di rifiuti
Procedimento penale n. 15787/2014 R.G.N.R. mod. 21 DDA di Firenze
Ordinanza n. 3128/2015 del R.G. G.I.P.⁴⁴

In data 1° dicembre 2017, veniva emessa dal GIP del tribunale di Firenze un'ordinanza applicativa di misure cautelari nei confronti dei responsabili di due società operanti in provincia di Livorno, insieme al sequestro preventivo delle stesse (misura che è stata eseguita in data 13 dicembre 2017), alla luce dei reati ipotizzati dall'autorità inquirente.

Le indagini svolte mediante un sistema di videosorveglianza dell'impianto di una delle società, e con controlli specifici, hanno consentito di disvelare un'attività illecita che veniva svolta in modo continuativo presso i loro impianti di particolare gravità, sempre secondo i giudizi degli organi inquirenti. L'ordinanza del GIP del tribunale di Livorno decideva l'applicazione di misure cautelari coercitive e interdittive nei confronti di soggetti che avrebbero contribuito, con un apporto differente, alla realizzazione delle gravi violazioni riscontrate dagli investigatori. I soggetti coinvolti includevano (1) gli organi di vertice delle due società, (2) i conferitori di rifiuti, (3) il trasportatore di rifiuti, (4) i gestori della discarica di un comune del livornese. Sono stati contestati a vario titolo i reati di traffico illecito di rifiuti, di cui all'articolo 260, decreto legislativo n. 152 del 2006, di associazione per delinquere, di cui all'articolo 416, commi 1 e 2 del codice penale e di truffa aggravata ai danni della regione Toscana. Contestualmente, il GIP ha disposto, con decreto, il sequestro preventivo di tutti i beni aziendali delle due società.

Le indagini, svolte con l'ausilio dei carabinieri forestali, avrebbero appurato che una delle due società avrebbe miscelato, senza trattamento alcuno, i rifiuti pericolosi stoccati, per la quale era

⁴⁴ Cfr. Relazione sulla Toscana, votata dalla Commissione di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad esse correlati (2018).

autorizzata allo stoccaggio, con i rifiuti non pericolosi e li avrebbe avviati principalmente nelle discariche di alcuni comuni del livornese, ed in altre discariche fuori regione. Citata in un'intercettazione in cui si fa riferimento a una scuola e ai bambini, riportata da numerosi organi di stampa, una delle due società si accingeva a conferire i rifiuti nonostante nei giorni precedenti fossero stati percepiti cattivi odori nella zona. In passato i medesimi destinatari erano già stati oggetto di attività investigative e sanzionatorie da parte delle autorità competenti. L'attività investigativa avrebbe accertato la illiceità del trattamento unitario di rifiuti pericolosi e di rifiuti non pericolosi. Nella sostanza, secondo gli inquirenti, la maggior parte dei quantitativi di rifiuti in ingresso nel piazzale della società non avevano alcun tipo di trattamento, di selezione o di recupero. Questi rifiuti sarebbero poi stati miscelati con i rifiuti pericolosi, pervenuti nell'impianto o con rifiuti pericolosi già in stoccaggio in alcune baie del sito dell'impresa.

CASO CRIM_13

Provincia di Prato, Pistoia, Firenze

Indagini sui fenomeni diffusi di abbandono di scarti tessili
Vari procedimenti in corso⁴⁵

Nel corso del 2017 è cresciuto il fenomeno dell'abbandono di scarti tessili, prevalentemente prodotti nel distretto industriale pratese, ma abbandonati nelle province limitrofe (in particolare Pistoia), e anche in altre province del territorio toscano (Lucca e Firenze). Il fenomeno, è aumentato nell'ultimo anno sia nei quantitativi di prodotti abbandonati, sia nell'estensione delle aree geografiche interessate e consiste nell'abbandono di rifiuti derivanti da attività produttive (in particolare tessili ed edili) all'interno dei cassonetti ordinariamente adibiti alla raccolta dei rifiuti urbani di origine domestica o in spazi aperti isolati. Il volume degli scarti ha determinato la gravità del fenomeno, insieme al rischio di non potere escludere la presenza di soggetti legati alla criminalità organizzata, ovvero di associazioni a delinquere specializzate nel traffico illecito di rifiuti. Poiché gli illeciti abbandoni avvengono in quantità industriale, sono in corso indagini per accertare l'esistenza di una eventuale organizzazione criminosa dedita al controllo di tale traffico.

⁴⁵ Cfr. Relazione sulla Toscana, votata dalla Commissione di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad esse correlati (2018).

Nell'anno 2017, questa forma di smaltimento illegittimo ha raggiunto la quantità di circa 1.000 tonnellate, calcolata per difetto, con un costo per il comune di Prato, poiché, una volta ritrovati, tali rifiuti speciali devono essere regolarmente trattati e smaltiti. In particolare, all'inizio il fenomeno si è verificato solo nell'area della provincia di Prato e dei comuni limitrofi, mentre successivamente, a seguito dell'intensificarsi dei controlli, dei blitz nei capannoni, dei sequestri dei mezzi e delle sanzioni comminate ai soggetti trovati a smaltire, tale fenomeno si è allargato, fino a interessare anche le vicine province di Firenze e di Pistoia, che essendo ancora dotate di cassonetti, a differenza di Prato che li ha eliminati, facilitano, di fatto, lo smaltimento illegittimo. Per via dei controlli su strada operati dalle forze di polizia, si è riscontrata la movimentazione degli scarti di rifiuti tessili fermando furgoni anonimi o addirittura anche mezzi privati, come SUV, guidati da vettori, da soggetti terzi o anche direttamente da qualche piccolo imprenditore, che trasportavano da qualche quintale fino a 70 quintali di materiali. In un'occasione, il NOE, ARPA Toscana e la polizia municipale di Prato, hanno rinvenuto 800 tonnellate di scarti tessili, insieme ad altre tipologie di rifiuti nascoste in un capannone. Il fenomeno sta diventando rilevante, in continua espansione e perciò meritevole di attenzione, posto che oltre a sequestrare gli scarti tessili e il mezzo utilizzato per il trasporto, è necessario andare alla fonte, effettuando controlli. Le numerose violazioni accertate sul territorio toscano hanno portato all'apertura di vari procedimenti penali presso le procure del distretto toscano, per trasporto e smaltimento illecito di rifiuti, in specie scarti di lavorazioni tessili. Solo nel caso del Tribunale di Pistoia, il fenomeno ha portato all'apertura di 54 procedimenti penali dall'inizio del 2017, in relazione al reato di cui all'articolo 256 del decreto legislativo n. 152 del 2006, con 83 indagati, di cui 45 italiani e 38 nati all'estero. Fino ad aprile del 2017, nel caso della Procura presso il Tribunale di Prato, erano iscritti 67 procedimenti per il reato di cui all'articolo 192, decreto legislativo n. 152 del 2006 (abbandono/deposito incontrollato di rifiuti); 139 procedimenti per il reato di cui all'articolo 256 decreto legislativo n. 152 del 2006 (attività di gestione rifiuti non autorizzata).

Uno dei motivi individuati è la deassimilazione degli scarti delle lavorazioni tessili, fino al 31 dicembre 2016 assimilati a rifiuti urbani, a rifiuti speciali non pericolosi, con la conseguenza che, mentre fino al 31 dicembre 2016 questi scarti venivano conferiti nella spazzatura ordinaria, ora devono essere trattati e smaltiti, conferendoli a gestori autorizzati. L'assenza di impianti in grado di smaltire questo tipo di prodotti (scarti delle lavorazioni tessili) ha comportato delle notevoli difficoltà organizzative e ha costretto i soggetti specializzati a rivolgersi a realtà fuori dalla regione Toscana e anche all'estero, per lo smaltimento dei rifiuti regolarmente registrati e regolarmente smaltiti dalle aziende tessili del territorio pratese.

CASO CRIM_14

Provincia di Prato

Incendio in un appartamento trasformato in laboratorio abusivo per le confezioni del tessile (Prato).

Un incendio in un appartamento, adibito illegalmente a casa-laboratorio, ha provocato la morte di due degli operai che dormivano in questa abitazione. La trasformazione di appartamenti privati in laboratori abusivi è il risultato dell'attività di prevenzione e contrasto messa in campo dalla Regione Toscana e dalla collaborazione tra la procura della Repubblica e un gruppo specializzato di personale dell'ASL, distaccato, che effettua controlli in modo sistematico, col sostegno anche delle forze di polizia municipale. La trasformazione necessita infatti di dotare gli ambienti di generatori di energia capaci di alimentare i macchinari richiesti dalla lavorazione. La presenza di questi generatori è tra le cause dell'incendio.

CASO CRIM_15

Provincia di Firenze, Pisa

Operazione Demetra

Procedimento penale n. 5695/2014 mod. 21 RGNR - DDA Firenze⁴⁶

Una indagine di grande rilievo svolta dal gruppo investigazione criminalità organizzata della Guardia di finanza, è iniziata nel mese di aprile 2014. Si tratta di una complessa attività di indagine, mediante intercettazioni telefoniche, ambientali e telematiche, che ha portato all'individuazione di un gruppo di soggetti italiani stanziati prevalentemente in Toscana (27 le persone fisiche, a vario titolo, complessivamente indagate). Il sodalizio, che ha presentato ramificazioni anche in altre regioni italiane, al fine di conseguire illeciti profitti, con molteplici articolati artifici, ha irregolarmente ceduto, trasportato e gestito ingenti quantitativi di rifiuti, per decine di migliaia di tonnellate. In particolare i fatti, che sono stati ricondotti nelle fattispecie previste dall'articolo 260, decreto legislativo n. 152 del 2006, hanno avuto uno sviluppo temporale che va dal 2013 al mese di

⁴⁶ Cfr. Relazione sulla Toscana, votata dalla Commissione di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad esse correlati (2018).

settembre 2016, data dell'ordinanza cautelare del GIP distrettuale del tribunale di Firenze, e sono stati consumati in vari comuni della Toscana. Più in dettaglio, le attività di indagine, condotte dalla DDA di Firenze, hanno consentito di sviluppare due fronti di indagine, nei confronti di altrettante autonome compagini, rispettivamente, operanti nel settore del trattamento e smaltimento dei rifiuti prodotti dalle cartiere e in quello dello spandimento di fanghi in agricoltura. Le condotte contestate riguardano gli scarti di cartiera e i fanghi da depurazione. Il giudice non ha invece ritenuto l'esistenza di un'associazione per delinquere, ma del semplice concorso di persone nei reati e ha anche negato la ricorrenza della circostanza aggravante dell'agevolazione mafiosa di cui all'articolo 7 del D.L. 152/1991. Infatti, il coinvolgimento di una società attraverso cui sarebbero stati trasportati abusivamente i rifiuti, veniva ritenuto dal pubblico ministero fondamento dell'aggravante dell'agevolazione mafiosa di cui al citato articolo 7, in quanto in ipotesi agevolatrice di una associazione camorristica del casertano. Viceversa, il GIP non ha ritenuto sufficienti le motivazioni presentate dalla procura.

CASO CRIM_16

Provincia di Arezzo

Operazione "Golden Trash"

L'operazione anzidetta è stata condotta da personale del gruppo investigazione criminalità organizzata della Guardia di finanza, in collaborazione con l'allora Corpo forestale dello Stato e l'ARPAT. L'attività avrebbe portato all'individuazione di una, si ipotizza, associazione a delinquere, composta da soggetti stanziati in Toscana, ma con proiezioni anche in altre regioni italiane, attiva nel traffico illecito di rifiuti industriali, per lo più, provenienti dalle concerie del distretto del Valdarno Inferiore. Sono state quindi deferite alla DDA fiorentina 6 persone fisiche collegate con 3 società, per l'ipotesi di reato previsto dall'articolo 260, decreto legislativo n. 152 del 2006. Nel mese di marzo 2017, sono state eseguite 14 perquisizioni, unitamente ai carabinieri forestali, negli impianti di trattamento rifiuti e discariche e nelle dimore private degli indagati. Gli elementi raccolti sono al vaglio dell'autorità giudiziaria.

1.3.2 Espansione criminale ed economia legale in Toscana: il mercato al servizio delle mafie, o le mafie al servizio del mercato?

CASO ECO_1

Provincia di Prato

Nel 2017, un provvedimento ha interessato, come sopra accennato, uno dei presunti vertici imprenditoriali del gruppo. Nonostante le misure di prevenzione patrimoniale in corso, l'imprenditore proprietario di fatto delle imprese e dei beni sotto sequestro, sarebbe stato in grado di aggirare le misure interdittive attraverso degli intermediari e dei prestanome. Già indagato per i presunti collegamenti con il clan Terracciano, era stato destinatario con l'operazione "Ronzinante" di un vasto sequestro e relativa confisca di diverse attività commerciali, incluse delle pizzerie. Nel maggio del 2017, la DDA di Firenze gli contesta, insieme ad altre 8 persone (inclusi presenti prestanome, parenti ed ex-dipendenti) una nuova serie di reati, tra i quali la fittizia intestazione di beni e il trasferimento fraudolento di valori. Un nuovo sequestro preventivo, su richiesta della Guardia di Finanza, ha riguardato beni per un valore di circa cinque milioni di euro, tra le quali due società di ristorazione con sede a Prato, che sarebbero state create per eludere le disposizioni di legge in materia di misure di prevenzione patrimoniali. A titolo esemplificativo, destinatarie del provvedimento sarebbe state due attività di ristorazione (una pizzeria e un ristorante) riaperte nelle stesse sedi precedentemente oggetto nel 2013 di un primo provvedimento di sequestro.

La custodia e l'amministrazione del patrimonio sotto sequestro sono stati affidati ad un amministratore giudiziario individuato dal Tribunale, per garantire la continuità aziendale in attesa di possibili, definitivi provvedimenti. Il meccanismo ipotizzato dagli inquirenti per garantirsi un'ingerenza nella gestione delle attività economiche, sarebbe consistito nel movimentare illegalmente parte degli incassi sulle nuove società create da prestanome. Secondo il decreto di sequestro: «ponendo in essere una distrazione della titolarità dei beni destinatari della confisca, [l'imprenditore] e il fratello avrebbero proseguito in una gestione di fatto degli affari relativi al gruppo "n.d.", interponendo formali amministratori ai quali intestare le nuove aziende, appositamente costituite in sostituzione di quelle già interessate dal procedimento di prevenzione antimafia». Anche in questo caso, il giudice non ha riconosciuto l'aggravante soggettiva di aver agevolato in questo modo il clan di camorra dei Terracciano, perché: «si sarebbero dovuti

dimostrare in questa sede i collegamenti con il clan, che l'attività posta in essere sia stata finalizzata all'agevolazione del clan, laddove al contrario, benché qualche contatto sembra esservi, appare che gli indagati abbiano investito autonomamente nei ristoranti, con operazioni illecite con l'ausilio di prestanome, denaro sporco, ma non necessariamente nell'ottica dell'agevolazione del clan».

Segnali di allarme

Emergono criticità sia sotto il profilo processuale-penale rispetto all'interpretazione della fattispecie di aggravante mafiosa, sia sotto il profilo gestionale riguardante i beni sotto sequestro/confisca in gestione prima della confisca definitiva, e, in particolare, sul ruolo e sulle responsabilità degli amministratori giudiziari individuati dal Tribunale.

Fonti

Corriere Fiorentino, *Il boss di Cutulo e il «soggiorno» che portò qui tutto il suo clan*, 01/03/2012, p.1 ; Corriere Fiorentino, *La camorra nascosta nella pizza*, 01/03/2012 p. 5; Repubblica Firenze, *Sequestrati 41 milioni alla camorra*, 01/03/2012 p. VI; Repubblica Firenze, *Imprese toscane, la mafia avanza*, 23/11/2010 p. I; Repubblica Firenze, *Toscana "lavatrice" di soldi sporchi*, 06/04/2014 p. VII; Tirreno, *Prestiti e coltelli così la camorra lava i soldi sporchi*, 27/05/2012 p. 3; Tirreno, *camorra, confisca da 14 milioni*, 31/05/2013 p. 13; Corriere Fiorentino, *Usura, bische, prostitute, metodi mafiosi Cinquanta rinviati a giudizio dopo 13 anni*, 13/04/2018 p. 6; Repubblica Firenze, *Night, scommesse e usura a processo Terracciano&C.*,13/04/2018 p. IX; Repubblica Firenze, *camorra a Prato sequestrati due locali all'impresa del clan*, 05/05/2017 p. IX; Nazione Prato , *camorra dietro usura, incendi, lap dance «A giudizio i Terracciano e Posillico»*, 03/05/2014 p. 3 ; Repubblica Firenze, *camorra, sequestro di beni da 2 miliardi*, 10/11/2017 p. IX; Repubblica Firenze, *Clan Terracciano chiesto il giudizio per 68 persone*, 03/05/2014 p. XI; Repubblica Firenze, *L'allarme del pm antimafia "I clan si allargano anche qui" ,* 16/01/2014 p. VII; Nazione Prato, *camorra, 'teste di legno' per le pizzerie*, 18/11/2017 p. 7; Tirreno, *Pizze sporche, ma ancora niente confisca*, 24/01/2014 p. 3; Repubblica Firenze, *Dalle pizzerie ai cantieri degli Uffizi "Qui i clan hanno messo le radici"*, 23/01/2014 p. II; Nazione Prato, *«Sequestrate quei due ristoranti» L'indagine della procura antimafia*, 05/05/2017 p. 4; Nazione Prato, *Il tesoro della camorra*, 10/11/2017 p. 3; Tirreno, *Mani sul turismo in Versilia e negli appalti pubblici a Pisa*, 15/02/2018 p. 9; Nazione Prato, *Quell' aggravante indimostrabile Tante inchieste rimaste a metà*, 10/02/2018 p. 3; Nazione Prato, *Dalla camorra all'usura: continua l'inquietante scia di episodi*, 01/04/2018 p. 2; Nazione Prato, *Infiltrazioni camorristiche in Toscana Maxiudienza e rinvio a giugno*, 09/05/2014 p. 7

La governance mafiosa degli appalti: dal “metodo del tavolino” di Cosa nostra alla “cumbertazione” calabrese

CASO ECO_2

Provincia di Pisa

Operazione “Cumbertazione”

P.p. 1707/2013 RGNR DDA Procura della Repubblica presso il Tribunale di Catanzaro – Guardia di Finanza

Le Direzioni Distrettuali Antimafia di Reggio Calabria e Catanzaro hanno coordinato una vasta attività investigativa svolta dal Gruppo investigazione Criminalità Organizzata (G.I.C.O.) del Nucleo di Polizia Tributaria di Reggio Calabria e dal Nucleo PT di Cosenza, che avrebbe smantellato un’associazione per delinquere di tipo mafioso finalizzata alla turbativa di gare d’appalto nel settore pubblico, sia in provincia di Reggio Calabria (lavori autostradali sulla A3) sia nella provincia di Cosenza. L’operazione conclusasi nel gennaio del 2017 ha portato all’esecuzione di 33 fermi di indiziati di delitto e al sequestro di 54 imprese in tutta Italia (coinvolte almeno 18 province italiane), con il coinvolgimento di un’azienda toscana con sede in provincia di Pisa. Tra i reati ipotizzati oltre all’associazione di stampo mafioso, anche l’associazione per delinquere aggravata dall’art. 7 D.L. 152/1991, turbata libertà degli incanti, frode nelle pubbliche forniture, corruzione e falso ideologico in atti pubblici, rapine ed estorsione, aggravate dal metodo mafioso (art. 7 L. 203/1191).

Le indagini hanno permesso di approfondire i profili imprenditoriali della criminalità organizzata operante nella piana di Gioia Tauro e nel cosentino, legate al settore degli appalti pubblici, identificando nelle figure di alcuni imprenditori legate alla 'ndrangheta il nesso di collegamento tra l’ambiente criminale e quello degli appalti pubblici. Insieme a questo profilo criminale più classico e frequentemente individuato in un settore nevralgico come quello degli appalti, l’indagine ha svelato cruciali meccanismi di *governance* mafiosa messi in atto dalle organizzazioni nei confronti di un vasto cartello di imprese diffuse su tutto il territorio nazionale, che secondo le valutazioni degli inquirenti avrebbero beneficiato della protezione mafiosa e, insieme, avrebbero contribuito con la loro partecipazione al cartello alla manipolazione delle gare e in alcuni casi, anche all’elusione degli strumenti amministrativi antimafia di prevenzione previsti dall’ordinamento. Insieme al contributo di queste imprese emergono significative responsabilità anche da parte di funzionari corrotti appartenenti alle stazioni appaltanti, nonché di diversi professionisti collusi.

Il sistema individuato dagli inquirenti avrebbe avuto quale suo fulcro un gruppo imprenditoriale che vantava una posizione privilegiata nel settore degli appalti pubblici in Calabria,

grazie, secondo gli inquirenti, all'appartenenza alla nota cosa Piromalli, e alle figure di alcuni mediatori di estrazione ndranghetista. Il numero di gare oggetto dell'attività di turbativa da parte del sistema di imprese sarebbe di almeno 27, distribuite nelle provincie di Reggio Calabria e Cosenza, per un valore complessivo di 90 milioni di euro. Il regolare svolgimento delle gare pubbliche veniva inquinato tramite la costituzione di un cartello composto da oltre 60 società che, attraverso la presentazione di offerte precedentemente concordate, di fatto predeterminavano gli esiti delle procedure e dunque l'aggiudicazione dell'appalto ad una delle imprese della cordata. Da qui l'uso del termine "Cumbertazione" che in dialetto reggino indicherebbe un'associazione "chiusa". Per la vasta proiezione sul territorio nazionale, il sistema, che sarebbe stato svelato da queste indagini, trova termini di comparazione soltanto con i cartelli imprenditoriali e mafiosi istituiti e regolati da Cosa nostra palermitana dalla seconda metà degli anni Ottanta fino ai decenni successivi (Siino / Lipari). Oltre all'azienda toscana a cui si è fatto prima riferimento, altre ditte, secondo le ipotesi degli inquirenti, compiacenti e parte del cartello, operavano nel Lazio, in Sicilia e in Campania. A queste aziende venivano fatte presentare delle offerte secondo importi che avrebbero automaticamente garantito ad una di queste l'aggiudicazione. O ancora, alcune di queste venivano selezionate dal cartello in base ai propri requisiti tecnici ed economici per partecipare fittiziamente alle gare, singolarmente o in ATI o RTI, per conto dell'organizzazione, ricevendo poi in cambio una percentuale che variava dal 2,5% al 5% sull'importo pasto a base d'asta, al netto del ribasso, o in alternativa, quando partecipavano fittiziamente, potevano ricevere in cambio la garanzia che le altre aziende avrebbe ricambiato il favore presentando altrettante offerte fittizie in gare che le prime avevano interesse ad aggiudicarsi.

L'azienda calabrese, fulcro del sistema corruttivo e collegata alla famiglia criminale dei Piromalli, avrebbe in questo modo ottenuto il controllo sull'insieme delle gare pubbliche indette dalle stazioni appaltanti calabresi, procurandosi l'aggiudicazione illecita delle commesse da parte di imprese colluse, per poi effettuare direttamente i lavori garantendosi la presenza sul territorio attraverso il sistema delle procure speciali rilasciate ad altre aziende direttamente collegabili con la consorteria mafiosa. Anche quando il cartello non fosse riuscito ad essere vincitore, infatti, venivano messe in atto manovre - sotto forma del subappalto o delle procedure di nolo - al fine di controllare in maniera indiretta la gara. Attraverso il controllo di questo sistema, e la collaborazione in alcuni casi delle ditte da fuori regione, il fulcro imprenditoriale-criminale riusciva a favorire diversi imprenditori mafiosi operanti sul territorio al momento dell'esecuzione dei lavori, l'assunzione delle maestranze imposte dalle famiglie 'ndranghetiste competenti per territorio,

permettendo all'organizzazione di creare un sistema "per cui tutti son contenti", prendendo in prestito le parole del capo dell'azienda al vertice del sistema. Operando su diversi territori della Calabria, l'organizzazione si preoccupava di garantire il regolare pagamento della "tassa ambientale" pari al 3% alle cosche di 'ndrangheta competenti localmente. A tal proposito lo stesso soggetto a cui si è fatto prima riferimento, in un'intercettazione indicava come lo stesso avesse costituito un fondo a ciò deputato ed alimentato con una percentuale del valore dell'appalto accantonata. Questo sistema aveva infine intessuto una fitta rete di rapporti di carattere finanziario/economico con esponenti di spicco di altri clan, operativi anche sulla costa dell'alto Tirreno (i Muto). Anche in questo diverso contesto territoriale, le aziende intranee alle cosche si erano aggiudicati appalti pubblici nel settore delle costruzioni per un valore di circa 100 milioni di euro.

Il gruppo toscano coinvolto nel procedimento è stato destinatario anche del sequestro preventivo dei propri siti, uno a Pomarance e un secondo in provincia. L'azienda compare nelle indagini nei confronti del clan "Muto", le cui aziende di riferimento, insieme ad altre, avrebbero partecipato e vinto le gare di appalto indette da diverse stazioni appaltanti nella provincia di Cosenza tra il 2013 e il 2015. Tra queste anche quella della riqualificazione di piazza Carlo Bilotti a Cosenza, con un parcheggio multipiano e relativa gestione per 28 anni. L'azienda toscana avrebbe stipulato un contratto di avvalimento con un'azienda romana di costruzioni, uno dei fulcri del sistema criminale di spartizione, per il quale la prima, come impresa ausiliaria, si impegnava a mettere a disposizione della seconda (impresa ausiliata) la sua qualificazione nelle categorie specifiche richieste dal bando di gara, nonché per l'esecuzione dei lavori stessi. In una seconda occasione, quando l'azienda romana sta per chiedere un concordato, da questo concordato le società che avevano prestato avvalimento per il cantiere di piazza Bilotti dovevano restare lontane. Tutto ciò con l'intento, secondo gli inquirenti, di mantenerle "pulite" in vista di nuove gare di appalti pubblici.

Criticità

Il caso è rilevante ai fini della valutazione di un possibile impatto sul territorio toscano per almeno un paio di motivi. In prima istanza, questo caso in esame, se confermato in sede di giudizio nelle sue ipotesi iniziali, proverebbe la possibilità dell'esistenza di accordi di cartello e collusivi tra aziende di origine toscana e aziende direttamente o indirettamente riconducibili a consorterie criminali di primissimo livello. Pur ipotizzando simili legami soltanto rispetto a gare di appalto indette in territorio calabrese, ciò non esclude la possibilità di una proiezione di simili meccanismi

anche sul territorio toscano. Questo scenario sarebbe inedito rispetto a quello più classico, dove le aziende mafiose che inquinano il ciclo del contratto pubblico in nuovi territori sono comunque rette da soggetti tradizionalmente originari di territori ad elevata presenza mafiosa e non sono aziende del territorio che operano sul mercato da decenni. L'esistenza di questi cartelli renderebbe meno visibile le imprese mafiose anche ai filtri imposti dalla legislazione antimafia in tema di appalti pubblici. In seconda istanza, questo caso proverebbe l'esistenza di cartelli di imprese interregionali a conduzione mafiosa, con la consapevole o meno accondiscendenza di tutti i partecipanti. Questi accordi sarebbero finalizzati non solo alla turbativa delle gare, ma anche al superamento dei filtri antimafia prima indicati. Le imprese inquinate potrebbero anche operare in territori nuovi, come la Toscana, non sollevando le dovute attenzioni delle autorità di polizia e amministrative considerato l'elevato grado di occultamento che un cartello di imprese con proiezione nazionale può garantire. Le ambigue dinamiche di alcune gare di appalto realizzate in Toscana potrebbero dimostrare, in ipotesi, che simili meccanismi di penetrazione criminale nel ciclo dei contratti pubblici possano già essere una realtà sul territorio regionale.

Edilizia e riciclaggio criminale in Toscana

CASO ECO_3

Provincia di Prato e Firenze

Operazione "Becco d'oca"

Proc.pen. 12998/13 RGNR DDA del Tribunale di Firenze
D.I.A. di Firenze

Azione di contrasto ai capitali illeciti, secondo gli inquirenti frutto di violazioni tributarie e altre attività illegali, reinvestiti sul territorio toscano da soggetti, da tempo residenti in Toscana, alcuni dei quali avrebbero, secondo alcune ipotesi ancora al vaglio degli inquirenti, legami con la criminalità organizzata calabrese, in particolare con il clan Giglio di Strongoli (KR). L'azione si è sviluppata in tre distinti momenti (gennaio 2017, luglio 2017, gennaio 2018), con l'esecuzione di distinti provvedimenti di prevenzione patrimoniale, e di una misura di sorveglianza speciale nei confronti di uno degli indagati (il primo provvedimento del gennaio 2017 non passò il vaglio del Tribunale del Riesame). I sequestri hanno riguardato un ingente patrimonio costituito da 9 società (quattro operanti nell'edilizia e cinque nella ristorazione, di cui quattro pizzerie un bar pasticceria),

19 immobili (tra fabbricati e terreni), diversi beni mobili registrati e rapporti bancari, per un valore di oltre 5 milioni di euro. Gli investimenti nell'economia locale toscana si realizzavano lungo l'asse Firenze-Prato-Pistoia, ma l'impresa principale fulcro del sistema, operante nel settore delle costruzioni, aveva sede legale a Strongoli in Calabria, con investimenti nel settore immobiliare e delle costruzioni in Toscana. La stessa società a Prato acquistò per un milione e trecento mila euro un terreno dove furono costruiti 66 appartamenti (60 sono stati già venduti e 6 oggetto di sequestro). La procura ipotizza l'esistenza di un'associazione a delinquere composta da tre soggetti, con una chiara divisione del lavoro interna: il promotore e vertice dell'associazione con un ruolo anche nella vendita di immobili; un secondo partecipe con funzioni di occultamento dei capitali in nero raccolti dall'associazione, e un ultimo partecipe con il compito di rifornire il vertice dell'associazione delle somme in nero occultate. In un'intercettazione captata dagli investigatori, uno degli indagati spiegò, secondo le autorità, il funzionamento dell'associazione: «Quando incassano il nero, lo danno a zio #... e piano piano glieli danno, a diecimila, a cinquemila, ha preso tre milioni di euro belli puliti». Le indagini economico-finanziarie retrospettivamente nel tempo (dai primi anni 2000) hanno rivelato una significativa sproporzione tra ingenti movimentazioni di capitali e investimenti immobiliari (appartamenti) e in attività commerciali (bar, pasticcerie, pizzerie), e gli esigui redditi dichiarati dai soggetti destinatari dei provvedimenti di sequestro. Uno dei fulcri delle attività illecite, come afferma il Tribunale di Firenze nel provvedimento di sequestro, è risultata una società con sede a Strongoli, di cui il principale indagato deteneva oltre il 50% del capitale, mentre la restante parte era suddivisa tra gli altri due soci e i rispettivi familiari. Nel 2006, tale impresa aveva posto in essere una complessa operazione immobiliare per la costruzione di 66 appartamenti su un terreno sito a Prato, acquistato per oltre 1,3 milioni di euro, la cui provvista di denaro era stata fornita in contanti e senza l'ausilio di alcun finanziamento bancario. Al di là della consistenza complessiva del capitale, spiccano, come ha evidenziato il Tribunale di Firenze, il meccanismo del “conto finanziamento soci” che avrebbe permesso di far uscire e rientrare ingenti somme dalle società coinvolte. Come affermato dalla Procura, sono stati accertati, infatti “forti versamenti periodici in contanti, tutti a cifre tonde con cadenza quasi sempre mensile e a volte a più riprese nell'arco dello stesso mese, tali da far ritenere, vista l'esiguità dei redditi dichiarati dai titolari, che siano stati usati per “spalmare” i contanti su più rapporti e rendere così difficoltoso risalirne all'origine”. Tale attività bancaria, ha aggiunto il Tribunale⁴⁷, appare “assai significativa e preoccupante sia per il coinvolgimento operativo ‘qualificato’, sia per l'ambito territoriale ampio e

⁴⁷ Proc.pen. 12998/13 RGNR DDA del Tribunale di Firenze

distante, nel quale sono dislocate tradizionalmente organizzazioni di criminalità organizzata dotate di forte penetrazione sociale e grande pericolosità sociale”. Nell’emanare un provvedimento di sorveglianza speciale per motivi di sicurezza pubblica nei confronti del soggetto al vertice dell’associazione, i giudici hanno sottolineato l’esistenza di « un contesto criminale di notevole articolazione e complessità anche di carattere tecnico-contabile-giuridico che non può certo essere improvvisato, ma anzi richiede capacità di programmazione, ausilio in ambiente bancari quantomeno compiacenti e mantenimento nei luoghi di origine di contatti qualificati e contiguità con ambienti di criminalità organizzata».

Tra i beni sequestrati, oltre agli appartamenti invenduti appartenenti al complesso di 66 appartamenti a Prato, si aggiungono, un bar-pasticceria, due terreni e un fondo a Buggiano, un immobile a Montecatini. A Firenze, il provvedimento ha interessato le quote di partecipazione in una pizzeria, un bar, e un ristorante. Come prima indicato, complessivamente i sequestri riguardano 9 società, 19 tra immobili, fabbricati e terreni, cinque auto, una moto, 40 rapporti bancari tra conti correnti, libretti di deposito e dossier titoli, riconducibili a 21 soggetti tra persone fisiche e giuridiche.

Il provvedimento di sequestro del gennaio 2017 ha poi avuto un complesso iter giudiziario, dato un primo annullamento del sequestro da parte del Tribunale del Riesame, e il successivo provvedimento-bis emesso a coronamento delle indagini antimafia nei confronti di uno dei soggetti, avvenuto nel luglio 2017 con l’emanazione di una misura di sorveglianza speciale. Nel gennaio del 2018 è seguito un nuovo provvedimento di prevenzione patrimoniale che ha anche visto il coinvolgimento di altri due soggetti e la contestazione del reato di associazione a delinquere a fine di riciclaggio.

Criticità

L’emissione del provvedimento di prevenzione patrimoniale testimonia l’importanza dell’estensione di questi strumenti anche a reati di natura tributaria commessi da soggetti per le cui condotte viene riconosciuta un’elevata “pericolosità sociale”. I legami con la cosca Giglio restano infatti ancora mere ipotesi e non hanno rappresentato in questo caso il presupposto per l’emissione del provvedimento. I tre soggetti destinatari del provvedimento, infatti, sono indagati per associazione a delinquere finalizzata al riciclaggio e altri reati di natura tributaria.

Fonti

Tirreno, *Quei Maxi-Investimenti Sospetti*, 12 gennaio 2017, p. 9; Nazione Prato, *Ndrangheta*,

sequestrati beni per 5 milioni a tre imprenditori: avevano case a Prato, 12 gennaio 2017, p. 5; *Nazione Prato, Bar, ristoranti, case, conti bancari. Le mani della 'ndrangheta sulla città*, 13 gennaio 2018, p. 7; *Nazione Prato, Operazione anti mafia: confiscato impero da 5 milioni di euro*, 29/07/2017, p. 11; *Nazione Prato, 'ndrangheta, maxi evasione fiscale. Sequestrati immobili di lusso al Pino*, 13/01/2018 p. 7; *Tirreno Prato Pistoia Montecatini, Sequestrate le case della 'ndrangheta*, 13/01/2018 p. XVI; *Nazione, Maxi sequestro di immobili. Imprenditore ancora nei guai*, 29/07/2017 p. 12 ; *Tirreno Prato Pistoia Montecatini, 'ndrangheta e camorra ecco cosa fa la mafia a Prato*, 13/02/2017 p. 14

CASO ECO_4

Provincia di Firenze e Arezzo

Clan Mallardo: riciclaggio di capitali illeciti nel settore edilizio e immobiliare

Un sofisticato sistema finanziario e societario sarebbe stato svelato dalla DDA di Napoli, che ha emesso 19 misure cautelari, provvedimenti di sequestro e perquisizioni anche nel Valdarno aretino e fiorentino. Le finalità erano di riciclaggio per conto del clan dei Mallardo di Giuliano (Napoli). Il patrimonio sequestrato nell'operazione svoltasi in tutta Italia ammonta a circa 50 milioni di euro. Il meccanismo prevedeva infatti la raccolta da parte di società di denaro di provenienza illecita sotto forma di finanziamento dei soci, e la integrazione dei capitali nell'economia legale attraverso degli investimenti nel settore immobiliare in piccoli comuni, in modo da passare inosservati. In Toscana, sono state eseguiti alcuni provvedimenti di sequestro: destinatarie due società del settore costruzioni con sede a Figline, e legate secondo le accuse al gruppo criminale; 9 immobili a Reggello (Firenze) e 16 a Montevarchi (Arezzo).

Le due società edili si erano rivelate molto attive nel mercato immobiliare del centro urbano, avendo acquistato in circa dieci anni (2002-2011) terreni e patrimonio immobiliare per un valore di 2 milioni e mezzo di euro, e venduto lotti di terreno e appartamenti per un valore stimato di 8,5 milioni. Elemento di interesse è anche la facilità di accesso al credito presso istituti del territorio, per finanziamenti a mutuo agevolato per circa 9,5 milioni (indagini sono state svolte sul conto di un dipendente di un istituto di credito). I soci erano anche toscani: tra questi un imprenditore di Montevarchi e uno di Firenze. Il referente del clan Mallardo per le questioni imprenditoriali sarebbe stato, secondo l'accusa, un cognato, dipendente del comune di Giugliano (la cui sorella risiede nell'aretino), che controllava le due aziende di Figline, ma il capoclan esercitava una diretta ingerenza nelle decisioni imprenditoriali e di investimento del gruppo.

CASO ECO_5

Province di Firenze e di Arezzo

Sequestro albergo ad Anghiari, successivo all'operazione "Krupy"

Tribunale di Latina

Operazione "Acero Connection -Krupy" (28 settembre 2015), Servizio Centrale Operativo del a Polizia di Stato e Raggruppamento Operativo Speciale dell'Arma dei Carabinieri - D.D A di Reggio Calabria e Roma - Decreto nr. 7498/2010 RGNR DDA emesso il 25 settembre 2015 - n.4447/11 GIP – n.71/2015 – n.75/2015 Trib. Reggio Calabria

Nel maggio del 2017, i militari dell'Arma dei Carabinieri hanno eseguito una misura di prevenzione patrimoniale che ha coinvolto diverse proprietà immobiliari, terreni e un albergo ubicato in Anghiari (AR). Il provvedimento di sequestro preventivo di beni è stato emesso dal Tribunale di Latina, su proposta della DDA di Roma. È il risultato degli accertamenti svolti dall'autorità di polizia a seguito della vasta operazione denominata "Krupy", che nel 2015 avrebbe smantellato un'associazione dedita al traffico internazionale di sostanze stupefacenti, con base nel pontino (i vertici dell'associazione), composta da altre 11 persone con un forte legame con la 'ndrina dei Comisso di Siderno (RC). Come in altre esperienze investigative, sono emerse la partnership e l'esternalizzazione delle attività di traffico da parte delle organizzazioni calabresi a gruppi autonomi operanti in altri territori strategici per l'organizzazione dei traffici (cfr. operazione *Akuarius* in Toscana). Il gruppo con base nel pontino utilizzava i propri canali di commercializzazione di tulipani dall'Olanda, per il traffico di stupefacenti provenienti dal Sud America e entrati in Europa attraverso i porti del paese, acquisendo anche una posizione di assoluto rilievo nel commercio florovivaistico tra l'Italia e l'Olanda.

I proventi illeciti del traffico su larga scala sarebbero stati riciclati su tutto il territorio nazionale (per un valore di beni sequestrati pari a 20 milioni di euro), incluse diverse proprietà in Valtiberina. Una struttura ricettiva ad Anghiari al momento in affitto a terzi non coinvolti nell'indagine, è stata destinataria del provvedimento di sequestro preventivo, insieme terreni ed un appartamento intestati fittiziamente a società con sede legale a Roma (due terreni seminativi, due corti e due garage) e ad una 'testa di legno', di origine calabrese e residente da molto tempo in Toscana, che secondo le indagine possibile punto di riferimento per operazioni di riciclaggio anche per altre cosche calabresi.

Corriere Arezzo, *Coca, tulipani e 'ndrangheta Albergo sotto sequestro*, 25/05/2017 p. 6

CASO ECO_6

Provincia di Prato

Traffico transnazionale di rifiuti con base a Prato

Con il coordinamento della DDA fiorentina e le indagini svolte dai Carabinieri forestali, sarebbe stata smantellata un'associazione criminale transnazionale, che avrebbe coinvolto 61 società (gran parte delle quali fittizie, con sede a Prato, Montemurlo, in Veneto e in Campania) e 98 persone ai quali si contesta l'«associazione a delinquere di tipo transnazionale dedita alla commissione di più delitti di attività organizzate per il traffico illecito di ingenti quantitativi di rifiuti plastici».

Il meccanismo utilizzato prevedeva la raccolta di materie plastiche che in Italia secondo la legislazione vigente andrebbero smaltite, per rimetterle nel mercato vendendole in Cina con la classificazione di “materia prima seconda”, ovvero non rifiuto. Il sistema permetteva alle aziende italiane produttrici del rifiuto un significativo abbassamento dei costi, per la società coinvolta nella vendita una reimmersione nel mercato senza i costi legati al trattamento e smaltimento, per le aziende cinesi destinatarie dei prodotti un abbassamento del costo delle materie prime, considerato che veniva riutilizzato nel ciclo produttivo di altro materiale plastico, compreso giocattoli per bambini. L'interessante composizione organizzativa dell'associazione sarebbe dettata dalla transnazionalità non soltanto per l'attività di traffico, ma anche per la nazionalità dei soggetti coinvolti. Secondo gli inquirenti, al vertice vi sarebbe stato un soggetto di nazionalità cinese, promotore dell'associazione e mediatore con le controparti in Cina, mentre la logistica e lo stoccaggio del materiale plastico (e di altra natura, compresi gli stracci) sarebbero stati svolti da società italiane, una residente a Bibbiena, un'altra gestita da parenti di una vittima di omicidio per mano camorrista, nel 1999 in Toscana. L'attività investigativa ha evidenziato oltre all'interesse delle triadi cinesi, anche quello dei clan camorristici degli Ascione e dei Casalesi.

Fonti

Tirreno Prato, *La maxi-inchiesta su plastica e stracci*, 30/03/2017 p. XI; Corriere Fiorentino, *Plastica e stracci da Prato a Hong Kong. Colpo al patto mafia cinese-camorra*, 27/04/2017 p. 9

CASO ECO_7

Provincia di Massa Carrara

Provvedimento di sequestro nei confronti di imprenditori per ipotizzato collegamento con gruppi di 'ndrangheta in provincia di Massa Carrara

Decreto nr. 13/16 R.M.P. del 01 febbraio 2017, Tribunale Civile e Penale di La Spezia.

Il 6 febbraio 2017 sono stati eseguiti dei sequestri con confisca di un bene immobile, sette beni mobili registrati, un'azienda nonché disponibilità finanziarie e quote societarie riferibile a un elemento di spicco dell'organizzazione 'ndranghetista della cosca "IAMONTE". Sarebbe stato coinvolto un imprenditore spezzino che avrebbe intrattenuto, in diverse circostanze, secondo le accuse, rapporti con contesti 'ndranghetisti, assolvendo al compito di fungere da "struttura di servizio" per l'organizzazione mafiosa calabrese.

Nazione Massa, *L'Antimafia alla carica in tribunale «Trusendi e Piras sorvegliati speciali»*, 31/01/2017 p. 11

CASO ECO_8

Provincia di Massa Carrara

Provvedimento di sequestro per reati di usura

Decreto nr. 6/16 R.G.M.P. del 3 gennaio 2017 - Corte di Appello di Genova

Il 10 gennaio del 2017 stata eseguita la confisca di un immobile e di quattro disponibilità finanziarie, in danno di un cittadino massese, usuraio, pronto ad intervenire sulle difficoltà economiche dell'imprenditoria locale già dagli anni '80 e fino ai primi anni del 2000. Il provvedimento consolida solo in parte il sequestro operato nel novembre del 2011, per un valore di sei milioni di euro. Il valore viene stimato in 4,8 milioni di euro.

CASO ECO_9

Provvedimento di sequestro contro un clan di 'ndrangheta a Crotone da parte della DDA fiorentina

Decreto nr. 12/16 R.G.M.P. del 12 dicembre 2016 – Tribunale di Firenze.

Il 10 gennaio del 2017 è nell'ambito di attività coordinata dalla Procura di Firenze, è stato eseguito il sequestro di dieci beni immobili, sette beni mobili registrati, diciotto quote societarie e molteplici disponibilità finanziarie, nella disponibilità di 3 soggetti affiliati la 'ndrina detta "Giglio" di Strongoli, dediti alla commissione di reati fiscali, commessi nel settore delle attività di costruzione e compravendita di immobili. Il valore degli immobili è stimato in 5,5 milioni di euro. Nel gennaio del 2018, altre operazioni verranno svolte sul territorio toscano contro i patrimoni e alcuni soggetti legati al clan.

Non solo appalti in Toscana. Concessioni pubbliche e infiltrazione criminale

CASO ECO_10

Provincia di Lucca

Viareggio: emissione di un'interdittiva antimafia nei confronti di un'azienda risultata beneficiaria di una concessione dell'Autorità portuale regionale

Trattasi di una concessione di cui risultò beneficiaria un'azienda le cui titolari al 50% sarebbero coniugate con esponenti della malavita organizzata con legami col clan dei Cursoti – secondo le informative dei carabinieri del Nucleo investigativo di Lucca.

Una delle principali criticità emerse è rappresentata dalla durata del procedimento amministrativo di verifica e del successivo diniego della concessione. Secondo le informazioni raccolte, ci sono voluti un anno e tre mesi (ottobre del 2015 - gennaio del 2017) per la conclusione della verifica antimafia. L'interdittiva è stata emessa dalla Prefettura di Lucca, competente territorialmente vista la sede legale della società. La durata è anche il risultato dei tempi richiesti per gli accertamenti necessari all'emissione dell'informativa antimafia, e per consentire un'appropriata motivazione che reggesse, in caso, al vaglio del giudice amministrativo. Altra motivazione per il protrarsi del procedimento, fornita questa volta dai responsabili del procedimento di concessione, riguardava l'incompletezza della domanda presentata dalla società concessionaria. 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.

Tirreno Viareggio, *Caso mafia in porto, la # non avrà la concessione*, 28/01/2017, p. 1

CASO ECO_11

Provincia di Firenze

Imprenditore operante in Toscana, ma destinatario di interdittiva antimafia emessa dalla Prefettura di Verona

Un provvedimento di sequestro preventivo di un hotel nel comune di Pontassieve è stato emesso nel dicembre del 2017 nei confronti di un imprenditore, in precedenza coinvolto in alcuni procedimenti penali per associazione mafiosa nell'ambito di un'inchiesta della procura di Vibo Valentia sulla `ndrina dei Mancuso di Limbadi e Nicotera (dopo un prima condanna in primo grado fu assolto alle accuse in Cassazione), che deteneva in locazione l'immobile. Alcune sue società, in un passato più recente, erano state oggetto di un interdittiva antimafia da parte della Prefettura di Verona per via di alcune attività economiche svolte nel territorio veronese. La Procura fiorentina, che ha richiesto il provvedimento di sequestro, lo indaga per truffa e sostituzione di persona.

Repubblica Firenze, *Imprenditore non paga l'affitto e vende gli arredi del relais in collina*, 7/12/2017, p. XI

CASO ECO_12

Interdittive antimafia: l'azione della DIA di Firenze

In occasione del rapporto DIA per il primo semestre del 2017, il capo del centro DIA fiorentino ha ricordato come nel primo semestre 2017 siano stati emessi sei provvedimenti interdittivi antimafia contro società ed aziende per le quali è stato ritenuta l'elevata pericolosità sociale. Le aziende coinvolte operavano, in egual numero, a Pisa ed Arezzo in quanto coinvolte nella costruzione di opere pubbliche. Tutte le tipologie di appalti pubblici, senza distinzione per stazione appaltante, possono essere soggette a inquinamento criminale; in particolare, la DIA ha manifestato maggiore preoccupazione nei confronti di opere di realizzazione di immobili, case popolari, strade, appalti Anas.

CASO ECO_13

Provincia di Arezzo

Interdittiva antimafia nei confronti di un'azienda affidataria di lavori di ampliamento dell'impianto di discarica per rifiuti non pericolosi in provincia di Arezzo.

La società gestore di una discarica in provincia di Arezzo, nelle funzioni di stazione appaltante per la realizzazione di opere all'interno della discarica, ha visto l'applicazione di un provvedimento prefettizio interdittivo, nel febbraio 2017, nei confronti dell'impresa di Siderno, che stava eseguendo i lavori di completamento della seconda fase del "progetto esecutivo di ampliamento dell'impianto di discarica per rifiuti non pericolosi". Tali lavori erano stati affidati dalla società, gestore della discarica, alla società calabrese tramite procedura negoziata, ex articolo 122 del decreto legislativo n. 163 del 2006. L'azienda era risultata affidataria dopo l'abbandono dell'azienda risultata vincitrice della procedura, alla luce di un sorteggio tra le aziende partecipanti. Al riguardo, era stata chiesta al prefetto di Reggio Calabria l'informativa antimafia ma, non essendo pervenuta alcuna risposta dalla prefettura nei successivi novanta giorni, i lavori di ampliamento della discarica erano stati regolarmente affidati alla società di Siderno, per concludersi nel mese di novembre 2016. Solo nel febbraio 2017, quando si era già nella fase del collaudo, la prefettura di Reggio Calabria aveva comunicato alla stazione appaltante che la società aveva ricevuto l'interdittiva in oggetto. Si tratta di un caso esemplificativo delle criticità del sistema di certificazione antimafia, criticità che permangono nonostante i miglioramenti apportati dalla creazione della banca dati nazionale.

CASO ECO_14

Provincia di Massa Carrara

Interdittiva antimafia (e successiva riemissione in White List) nei confronti di una società che gestiva una discarica in provincia di Massa Carrara

Nel dicembre 2014, una società che gestiva una discarica in provincia di Massa Carrara, fu destinataria di un provvedimento interdittivo nel quale venivano posti in evidenza collegamenti di carattere societario con un'impresa sottoposta a interdittiva antimafia dalle prefetture di Milano e Grosseto, e una terza impresa il cui proprietario risultava co-indagato a Genova, insieme a persone legate alla criminalità organizzata calabrese, in un procedimento penale per associazione a delinquere e turbata libertà dell'incanto (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. 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.

CASO ECO_15

Provincia di Pisa

Interdittiva antimafia (e successiva revoca) nei confronti di una società in provincia di Pisa

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). Nello specifico, la società 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 criminalità calabrese. 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 citato provvedimento interdittivo antimafia.

1.4 Criminalità organizzata e vulnerabilità di contesto: il caso Prato

1. Premessa

Secondo le più recenti acquisizioni investigative il territorio toscano ospita plurimi ed eterogenei gruppi di criminalità organizzata. Nella regione è riscontrata l'esistenza di formazioni riconducibili sia alle mafie italiane tradizionali, camorra e 'ndrangheta in particolare, sia delle cosiddette "nuove mafie", ovvero gruppi formati prevalentemente da soggetti stranieri o autoctoni che adottano strutture organizzative e modalità operative assimilabili a quelle delle organizzazioni di stampo mafioso (Ciconte 2009; Dna 2016). Tra le "nuove mafie" la criminalità cinese, soprattutto nei territori di Prato e Firenze, costituisce secondo gli inquirenti "il macro-fenomeno più pervasivo" e il più difficile da contrastare (Dna 2016, p. 641).

Come nel resto delle regioni a non tradizionale presenza mafiosa, anche in Toscana i gruppi di criminalità organizzata tendono ad adeguare pragmaticamente le loro modalità operative a vincoli e opportunità offerti dal contesto di insediamento. La letteratura sociologica ha messo in luce l'esistenza di fattori che facilitano il radicamento delle formazioni mafiose focalizzando il ruolo che competenze, risorse e strategie criminali, ma anche vulnerabilità socio-economiche e culturali locali possono giocare nei processi della loro riproduzione (Dalla Chiesa e Panzarasa, 2012; Sciarrone, 2009; 2014; Varese, 2011). Nel caso toscano, le organizzazioni criminali mostrano un'accentuata vocazione imprenditoriale, che tende a reinvestire i proventi delle attività illecite sfruttando gli eventuali varchi di accesso ai mercati dell'economia legale. Schematizzando, è possibile individuare nelle presenze mafiose diffuse sul territorio tre caratteristiche prevalenti: 1) la marginalità di fenomeni di radicamento territoriale incentrati su dinamiche di estorsione-protezione e la prevalenza di interessi criminali nei mercati illeciti e nelle attività di riciclaggio che ne conseguono; 2) la diffusione di strutture organizzative "leggere", che concedono ampi margini di autonomia ai singoli esponenti dei gruppi delinquenziali; 3) la compresenza sostanzialmente pacifica tra formazioni criminali differenti, che suddividono tra loro, senza eccessivi contrasti, alcuni segmenti specifici di economie lecite e illecite.

Tra i fattori di vulnerabilità emergono, come aspetto cruciale, i legami tra appartenenti a

gruppi di criminalità organizzata e soggetti esterni. Secondo l'attività investigativa, i rapporti tra gruppi criminali e realtà imprenditoriali e/o ambienti politico-amministrativi, che si sviluppano prevalentemente attraverso prestiti usurari e pratiche corruttive, costituiscono il meccanismo di riproduzione mafiosa prevalente sul territorio, "a dimostrazione della forte liquidità di cui tali soggetti dispongono e della capacità attrattiva e corruttiva che tali disponibilità comportano" (Dna 2016, p. 642).

Per sintetizzare, in Toscana sono presenti diverse formazioni criminali, anche di tipo mafioso, la cui genesi e il cui radicamento derivano dall'incontro tra offerta criminale e ricettività locali. In questo quadro, l'area di Prato si presenta come un caso studio particolarmente interessante. Il territorio ha caratteristiche del tutto peculiari, poiché è sede della più forte realtà produttiva dei migranti cinesi in Europa (Ceccagno 2014) e per tale ragione è stato ampiamente analizzato come cartina di tornasole delle questioni migratorie e di integrazione dei cinesi nel vecchio continente (Baldessar *et al.* 2015). Al contempo, Prato è territorio che ospita alcuni mercati ad alto tasso di illegalità e che risulta coinvolto dalla presenza di interessi criminali, talvolta anche mafiosi, sia italiani che stranieri. L'ampia produzione di studi riservati all'area ha però dedicato a questo tema un'attenzione solo marginale, concentrandosi prevalentemente su aspetti legati all'organizzazione produttiva e all'immigrazione⁴⁸.

Con l'obiettivo di contribuire a colmare tale lacuna, saranno di seguito proposti dati e chiavi interpretative che possono risultare utili a un primo inquadramento dei fenomeni di criminalità organizzata emersi nell'area, con particolare attenzione ai fattori strutturali presenti negli ambienti economico-sociali in cui essi si sono sviluppati e che possono averne favorito, anche solo indirettamente, l'insorgenza e la diffusione.

Se le premesse sono fondate, l'analisi delle presenze criminali si rivelerà infatti più completa laddove terrà conto delle condizioni in cui le stesse si riproducono (cfr. Cpa 2018) anziché considerarle, esclusivamente, come l'esito di un "contagio" che proviene dall'esterno. In quest'ottica saranno prima brevemente tratteggiate le caratteristiche socio-economiche dell'area pratese (par. 2) e le vulnerabilità che a livello locale emergono dal cosiddetto "sistema Prato" (par. 3). Si passerà poi all'analisi delle presenze mafiose sul territorio, focalizzando l'attenzione prima sui gruppi criminali di matrice tradizionale (par. 4), poi su quelli stranieri e cinesi in particolare (par. 5). Si presenteranno infine alcune considerazioni conclusive (par. 6)

⁴⁸ Importanti eccezioni a tale tendenza generale sono rappresentati dagli studi di Becucci (in particolare 2011) e di Corica e Di Gioia (2014). Negli ultimi anni lo straordinario sviluppo dell'imprenditoria cinese nel distretto ha attratto l'attenzione di studiosi e media, tanto che sono stati contati più di 50 titoli dedicati al tema, tra articoli, volumi e rapporti di ricerca. Per una rassegna ragionata, cfr. Irpet 2013.

2. Il contesto socio-economico

Prato è la seconda più piccola provincia italiana per estensione territoriale e numero di comuni, preceduta solo da Trieste; eppure sul suo territorio insiste uno dei più grandi distretti tessili europei che, con 7.194 imprese dedite a tale tipo di attività e 34.746 addetti (Cpc 2015a), costituisce indubbiamente il volano dell'economica locale. Dalla fine del 2016, Prato è anche la città italiana con la più alta percentuale di residenti cinesi sul totale della popolazione (16.300 su un totale di 191.070 abitanti, ovvero l'8,5% della popolazione) e con il più elevato numero di imprese a titolarità cinese sul numero complessivo presente sul territorio (5.696 imprese sul totale di 33.585 registrate alla Camera di Commercio e sulle 8.430 a titolarità straniera)⁴⁹.

L'area, che fino agli anni Ottanta era ritenuta una “miracolosa combinazione di molecolare attivismo produttivo e coesione sociale” (Bracci 2010, p. 230), negli ultimi decenni è stata colpita da una grave crisi economica, che ha prodotto profonde trasformazioni sia nel sistema imprenditoriale che nella realtà sociale locale⁵⁰. Si sono registrati due processi di segno inverso: da una parte il disinvestimento sul tessile italiano, dall'altra il successo degli imprenditori cinesi nel settore dell'abbigliamento.

Ricostruiamo brevemente. Fino agli anni Ottanta Prato era considerato il distretto industriale italiano per eccellenza. Il territorio risultava in gran parte regolato attraverso robuste e fruttuose relazioni informali tra istituzioni, associazioni imprenditoriali e sindacati, tali per cui “le istituzioni regolamentavano scambiando welfare, urbanistica ecc. e permettevano alle imprese e ai sindacati di svolgere il loro ruolo evitando troppi rigidi formalismi. Tra imprese e lavoratori (sindacati) lo scambio forte era tra flessibilità produttiva contro salario, entrambi abbondantemente al di sopra della consuetudine e della contrattazione esterna al distretto” (Del Campo e Magi, citati in Bracci 2010). Di fatto la ricchezza prodotta e redistribuita nell'area, che ne faceva un esempio virtuoso a livello nazionale, rendeva marginali le preoccupazioni sulla “sottintesa complicità sistemica sulle questioni del ‘nero’, dell'illegalità economica e della sicurezza” (*ibidem*) che pure erano presenti. In questo quadro, l'arrivo dei primi immigrati cinesi era orientato soprattutto al loro inserimento in posizione subordinata, per la cucitura di capi di maglieria a domicilio, in un contesto produttivo *labour intensive*, ovvero ad alta intensità di lavoro.

⁴⁹ Le cifre sono riportate in Berti, Valzania 2017.

⁵⁰ Alcuni dati, che in questa sede non è possibile analizzare compiutamente, appaiono sintomatici di alcune problematiche emergenti sul territorio: negli ultimi anni Prato non solo è diventata la realtà con il più alto numero di mutui non pagati di tutta la Toscana (Ceccagno 2017), ma nel 2016 risulta essere la provincia italiana con la più alta spesa procapite (2.377 euro) per *slot machine* (I dati sul gioco legale 2015-2016, forniti dall'Agenzia dogane e monopoli, sono disponibili ne *L'Italia delle slot*, lavoro di datajournalism accessibile all'indirizzo <http://lab.gruppoespresso.it/finegi/2017/italia-delle-slot/>).

La crisi del distretto è iniziata a partire dagli anni Duemila, che hanno visto un evidente arretramento dell'economia tessile pratese in conseguenza delle sue crescenti difficoltà di posizionamento sui mercati internazionali (Irpel 2013), in primo luogo a causa dell'ingresso su scala globale di paesi emergenti come la Cina e l'India (Becucci 2014)⁵¹.

Da quel momento l'area è stata attraversata da importanti mutamenti: tra il 2001 e il 2009 si è assistito, da una parte, al dimezzamento delle esportazioni tessili della provincia (passate da 2,1 miliardi di euro a 1 miliardo di euro) e alla riduzione delle unità produttive (ridotte da 4.976 a 2.926)⁵², dall'altra, al parallelo sviluppo dell'impresa del pronto moda cinese (Cpc 2015a).

Mentre l'industria tessile pratese diventava periferica nella globalizzazione del mercato di riferimento, innescando un processo di impoverimento che ha colpito soprattutto le aziende italiane, nella stessa area è progressivamente cresciuta un'industria fino a quel momento marginale nell'economia locale. Sono stati soprattutto gli imprenditori cinesi a coltivare tale segmento di mercato, inserendosi nel comparto prima come subfornitori e infine come imprenditori autonomi dell'abbigliamento. Alcuni osservatori hanno notato che la loro crescita è stata favorita sia dalla capacità di capitalizzare la cultura professionale e le relazioni che, a livello locale, costituiscono la principale risorsa del distretto pratese, sia dal loro più facile accesso ai circuiti commerciali internazionali, grazie alle relazioni con parenti e connazionali presenti nel luogo d'origine o altri Paesi europei (Dei Ottati 2013).

I dati più aggiornati mostrano che le aziende cinesi presenti sul territorio attualmente contribuiscono al Pil provinciale per una cifra di 704,5 milioni di euro, cioè l'11,2% del totale, benché la comunità costituisca il 9% del totale della popolazione provinciale (Irpel 2015).

La crescita dell'imprenditoria cinese, avvenuta negli anni in cui la locale industria del tessile è stata travolta da una crisi prolungata e profonda, ha però prodotto "sconquasso sociale" (Ceccagno 2017, p. 36) e un'ostilità crescente nei confronti di questi immigrati. La simultaneità tra crisi del tessile italiano e sviluppo della produzione cinese di abbigliamento ha profondamente inciso sulla percezione che i pratesi hanno degli immigrati cinesi e delle loro imprese, diffondendo l'idea che esista un legame causale fra la chiusura delle imprese autoctone e la contestuale crescita di quelle straniere. Sebbene diversi studi abbiano dimostrato l'infondatezza di tale nesso causale (Baldessar *et. al.* 2015, Becucci 2014, Dei Ottati 2013), il dato ha determinato uno slittamento nella

⁵¹ È stata osservata una significativa differenza tra la caduta del valore aggiunto pro capite registrata tra il 2000 e il 2008 e il crollo delle esportazioni avvenuto nello stesso periodo. Sebbene i due *trend* siano entrambi fortemente negativi, infatti, l'andamento del primo valore contrasta con la gravità del secondo, segnalando la possibile presenza nell'area di fenomeni non completamente colti dalle statistiche ufficiali e tra questi soprattutto la presenza di una buona dose di "economia sommersa" (cfr. Irpel 2013).

⁵² Cfr. Dei Ottati 2013.

rappresentazione degli immigrati cinesi che da “risorsa” si sono trasformati in “emergenza”. Se fino ai primi anni Novanta essi erano percepiti generalmente come “produttori”, e quindi come soggetti da promuovere, successivamente sempre più spesso gli stessi sono stati etichettati come soggetti pronti a violare sistematicamente la legge pur di arricchirsi e dunque meritevoli di essere contrastati e repressi (Dei Ottati 2013).

In altri termini, la crescente attenzione dell’opinione pubblica sull’eccezionale sviluppo delle imprese cinesi ha favorito il radicarsi di narrazioni distorte del processo di crescita economica, producendo talvolta forme di criminalizzazione indifferenziata, a base etnica. La presenza cinese, che inizialmente è stata sfruttata come risorsa anche per affrontare le difficoltà che stavano compromettendo la solidità economica del distretto, ha finito così per trasformarsi in motivo di scontro sociale e principale argomento per spiegare il declino dell’economia locale (Bracci 2015). Beninteso, il settore presenta importanti sacche di illegalità diffusa, che saranno analizzate nel prosieguo della ricerca. Tuttavia è stata notata una certa polarizzazione nelle opinioni ricorrenti sul caso pratese, che tende a interpretare diversamente le pratiche di illegalità diffuse al suo interno a seconda che esse siano riconducibili a soggetti autoctoni o cinesi (Corica e Di Gioia 2014). Nel primo caso, le irregolarità connesse al lavoro nero, l’evasione fiscale, l’usura, gli incendi delle aziende e la violazione della normativa di settore, sono più spesso ritenute una forma di risposta e adattamento utile a sopperire alle carenze istituzionali di fronte alla crisi economica. Nel secondo invece, ovvero nel caso dell’imprenditoria cinese, le irregolarità di analoga natura sono per lo più interpretate come “accorgimenti per trarre ingiusto profitto” (Ivi, p. 305).

Schematizzando è possibile individuare almeno tre importanti conseguenze di tale situazione:

1) La diffusione di immagini stereotipate dell’immigrato cinese, a fronte di una progressiva crescita di giovani generazioni e di una “classe mediana” straniera che tende piuttosto a diversificare le proprie attività lavorative e a preferire stili di vita differenti rispetto al passato (Berti, Valzania 2015; Ceccagno 2017);

2) La difficoltà di fotografare compiutamente la presenza delle vittime delle pratiche illegali diffuse nel distretto, per lo più immigrati cinesi irregolari, che risultano doppiamente marginalizzati a causa della loro condizione di sfruttamento sia presso i connazionali che presso la società locale (cfr. Cnel 2011);

3) La ridotta attenzione rivolta agli interessi illeciti convergenti tra realtà imprenditoriale straniera e soggetti italiani (Cpc 2015a, p. 12), nonché alla presenza di forme di criminalità organizzata italiane, anche di tipo mafioso (Corica e Di Gioia 2014).

3. Il “sistema Prato” e la contiguità degli interessi

Come si è detto, il distretto industriale pratese presenta alcune sacche di illegalità diffusa la cui analisi è utile a contestualizzare l’insorgere di forme di criminalità più o meno organizzata. Recentemente, nel corso della XVII legislatura, l’area è stata oggetto di attenzione da parte di due Commissioni parlamentari d’inchiesta, quella sulla contraffazione, la pirateria e il commercio abusivo e quella sugli infortuni sul lavoro e le malattie professionali. In entrambe le sedi sono stati auditi esponenti delle istituzioni e della magistratura che hanno contribuito a tracciare i contorni di alcune problematiche emergenti nell’area.

È utile ricordare che gran parte delle riflessioni e dei dati riportati in questa sede sono in qualche misura riconducibili alle attività ispettive e di controllo messe in campo nel distretto, e in tutta l’area centrale della Toscana, nell’ambito del progetto Lavoro Sicuro avviato dalla Regione a seguito del gravissimo incendio avvenuto il primo dicembre 2013, nel quale hanno perso la vita sette lavoratori cinesi, morti nel rogo che ha distrutto il capannone industriale nel quale lavoravano e vivevano⁵³.

Alcuni dati meritano particolare attenzione:

1) nel 2013 l’Irpet ha stimato in circa 6-9 mila il numero di lavori impiegati in nero nelle aziende cinesi della provincia di Prato: in termini percentuali si tratta del 20% circa degli addetti totali della provincia;

2) alla data del 31 gennaio 2017, il 61% delle imprese ispezionate nell’ambito del progetto Lavoro Sicuro (7.000 quelle ispezionate fino a quella data, di cui più di 4.000 nella sola Prato), è risultato non in regola;

3) sempre alla fine del gennaio 2017, i controlli hanno accertato l’esistenza di 886 dormitori abusivi, oltre 1.429 impianti elettrici e 1.523 casi di macchinari fuori norma⁵⁴.

In questo quadro nasce e si sviluppa il complesso di pratiche illegali che gli inquirenti locali hanno battezzato con l’espressione “sistema Prato” (cfr. Corte d’Appello di Firenze 2015; Procura di Prato 2016a). Si tratta di una configurazione di interessi che coinvolge attori italiani e stranieri e che si manifesta in forme che esulano dal mero perimetro delle condotte penalmente rilevanti. Questa la fotografia tratteggiata dal Procuratore di Prato Angelo Sangermano, durante

⁵³ Il progetto è stato avviato nel settembre 2014 e consiste in un piano straordinario di ispezioni e controlli finalizzati alla prevenzione e alla messa in sicurezza dei luoghi di lavoro, rivolto in particolar modo a 7700 imprese registrate presso la Camera di commercio nella zona centrale della Toscana, oltre la metà delle quali con sede a Prato.

⁵⁴ Il progetto Lavoro Sicuro ha fatto registrare anche evidenti risultati positivi; testimonianze ne è il fatto che allo scadere del primo triennio di verifiche, il numero di imprese risultate in regola ai controlli è cresciuto dall’iniziale 15,9% al 49,2% dei casi.

l'inaugurazione dell'anno giudiziario 2015: “Lo sfruttamento lavorativo di immigrati cinesi clandestini in attività imprenditoriali gestite da prestanome, l'utilizzo di capannoni, di proprietà di cittadini italiani, caratterizzati dalla realizzazione di opere edilizie abusive funzionali all'esercizio dell'attività imprenditoriale ed allo sfruttamento della manodopera clandestina, le condizioni di pericolo in cui lavorano gli operai, sono profili statisticamente frequenti di un macro-fenomeno sociale la cui risoluzione non può essere lasciata al solo intervento repressivo” (Corte d'Appello di Firenze 2015, p. 114).

Secondo una definizione fornita dal pubblico ministero Lorenzo Gestri, il “sistema Prato” coincide con “quel reticolo di legami e interconnessioni patologiche fra operatori dell'imprenditoria – in particolare quella riferibile alla gestione in forma di ditte individuali condotte da cittadini cinesi – ed appartenenti al “secondo livello”, di cui fanno parte con ruoli e compiti distinti, sia gli operatori del mondo professionale, che di quello istituzionale” (Procura di Prato 2016b, p. 83). Semplificando, si tratta di un sistema che prevede l'apertura di attività di impresa individuali, che vengono intestate a prestanome dietro compenso, che operano eludendo le normative di settore fintantoché non vengono attenzionate dai controlli. A quel punto vengono chiuse, solo formalmente, e intestate ad altro prestanome per continuare la loro attività. Il meccanismo è favorito dalla possibilità di accedere a procedure semplificate per l'apertura di ditte individuali, con il solo filtro di un professionista, consulente del lavoro o commercialista, che gestisce anche la successiva vita dell'impresa. Il sistema costituisce il perno, ovvero il presupposto e la schermatura, di una serie di altri illeciti: a monte, del favoreggiamento dell'immigrazione clandestina e la vendita di permessi di soggiorno ottenuti tramite l'attestazione di falsi contratti di lavoro; a valle, di pratiche produttive che eludono le normative previdenziali, fiscali e di sicurezza sul lavoro, talvolta connesse al mercato delle merci contraffatte, e che generano, in uscita, un ampio fenomeno di riciclaggio di denaro illecito.

Analizzando i dati sulle imprese registrate presso la Camera di commercio, la Procura di Prato ha notato la sistematicità del meccanismo: la quasi totalità delle 11mila imprese cinesi costituite a Prato dalla fine del 2006 al marzo 2015, ovvero ben 10.105 unità produttive, risultano essere ditte individuali e tra queste più del 50% ha cessato la propria attività in meno di tre anni (Procura di Prato 2017). La ragione della rapidissima mortalità, secondo gli inquirenti, è riconducibile alle tempistiche dei controlli avviati sulle imprese dagli enti competenti, che solitamente si attivano a due anni dall'avvio delle attività (51 mesi per l'iter dell'Agenzia delle Entrate, 25 per l'iter dell'Inps, dall'iscrizione dell'impresa nell'apposito registro all'attivazione dell'ente per la riscossione dei mancati pagamenti esattoriali). “A fronte dei tempi stimati [...] per

attivare la procedura di riscossione forzosa – scrive la Procura – si comprende come l’elevata ‘mortalità’ delle imprese individuali cinesi, che si determina proprio al di sotto dei tre anni di vita, non costituisca un caso, bensì sia il frutto di una scelta mirata, ispirata, o quantomeno supportata, da esperti professionali” (2017, p. 12).

Il ricorso a prestanome è stato evidenziato peraltro dagli stessi risultati del progetto Lavoro Sicuro laddove, di fronte ad alcune notizie di reato, in decine di casi la Procura non ha potuto procedere per l’impossibilità di individuare il reale proprietario delle imprese coinvolte nei controlli.

Se tale è il “sistema Prato”, è al suo interno che si verificano tutta una serie di altri reati, che vanno dallo sfruttamento della manodopera clandestina, alla realizzazione di capannoni-dormitorio, al riciclaggio dei proventi frutto di evasione fiscale e contributiva, all’importazione, produzione ed esportazione di merci contraffatte.

Le audizioni compiute a Prato dalla Commissione parlamentare sulla contraffazione dei marchi, che costituisce un mercato di particolare interesse anche per le organizzazioni mafiose italiane e straniere (Dna 2013), hanno evidenziato il nesso tra il mercato del falso e la diffusione di pratiche illegali nel comparto produttivo pratese⁵⁵.

Per il resto, anche tale Commissione parlamentare ha segnalato il carattere ambivalente dei rapporti che intercorrono nell’area pratese tra imprese e comunità italiane e cinesi. Se in quella sede il Prefetto di Prato, Simonetti, ha sostenuto che “costituisce una realtà acclarata l’affermazione che la competitività delle aziende a conduzione cinese è legata strettamente anche a pratiche illecite assai diffuse all’interno della comunità” (Cpc 2015a, p. 19), il Presidente della Regione Toscana, Rossi, ha parlato anche di “complicità nascoste”, che individuano linee di continuità e interessi comuni tra soggetti autoctoni e stranieri⁵⁶.

La Commissione ha individuato in particolare tre ambiti di contiguità:

1. la gestione dei capannoni, che gli imprenditori cinesi acquistano o affittano da italiani per instaurarvi le loro attività e che talvolta vengono utilizzati anche come dormitori;
2. il ricorso a prestazioni professionali, ad esempio per la tenuta della contabilità, degli adempimenti fiscali e previdenziali dell’impresa;
3. l’utilizzazione da parte delle imprese italiane del tessile di filiere di produzione cinesi

⁵⁵ Il meccanismo principale prevede l’importazione irregolare del filato, che è un prodotto semilavorato, attraverso le dogane dei porti del nord Europa, allo scopo di rivenderlo o utilizzarlo in lavorazioni che poi adottano un’etichettatura italiana. Altro profilo, meno presente a Prato, è quello della falsificazioni di marchi noti. Entrambe le produzioni trovano più facile collocazione nei circuiti irregolari indicati dalla Procura (cfr. Cpc 2015b).

⁵⁶ Il Presidente della Regione Toscana Rossi è stato audito dalla Commissione il 2 luglio 2015.

illegali, sia nella cessione di parte dell'attività imprenditoriale sia nell'utilizzazione di prodotti e filati contraffatti o illegalmente importati.

In sintesi la Commissione “ha preso atto di convergenti valutazioni circa il fatto che il distretto cinese non sia un mondo separato, in quanto risulta legato a interessi locali anche di italiani, per l'affitto del capannone industriale, per la fornitura di servizi legali, di contabilità e fiscali e di collegamenti nei processi produttivi con le aziende italiane” (Cpc 2015a, p. 22).

3.1 Dai capannoni-dormitorio al “fiume di denaro”

Alcune vicende giudiziarie sono emblematiche delle pratiche illegali sopra descritte e della costellazione di attori che ne risultano coinvolti.

La prima vicenda riguarda il rogo che il primo dicembre 2013 ha distrutto il capannone dell'impresa Teresa Moda, provocando la morte di sette operai cinesi che vivevano al suo interno. La ditta operava nel settore delle confezioni tessili e impiegava manodopera irregolare e al nero, come è stato accertato per cinque degli operai rimasti uccisi.

Per il gravissimo episodio sono stati portati in giudizio cinque imputati, tre imprenditori cinesi e due italiani, questi ultimi titolari della società che affittava il capannone⁵⁷. La ditta risultava formalmente intestata a una donna cinese, residente a Roma ma mai rintracciata in Italia al momento dell'indagine. Di fatto si trattava solo di una prestanome.

La ditta individuale risultava formalmente costituita nel febbraio 2012, quindi a meno di due anni dall'incendio, ma aveva realmente iniziato la propria attività diversi anni prima. Nel periodo precedente il capannone-dormitorio aveva ospitato la medesima struttura di impresa, riconducibile ai medesimi datori di lavoro cinesi, cambiando per ben quattro volte la propria titolarità. In altri termini, dal 2008, anno di apertura della prima ditta, l'attività produttiva era stata formalmente intestata a quattro prestanome, senza mai subire una reale soluzione di continuità e rimanendo di fatto proprietà dei medesimi soggetti (Cpc 2015b).

Anche i proprietari del capannone sono stati coinvolti nell'indagine, poiché risultati perfettamente consapevoli dell'uso abusivo che ne veniva fatto. I due sono stati definiti nel corso del procedimento come “professionisti della gestione degli immobili” (Procura di Prato 2016a, p.

⁵⁷ I procedimenti hanno proceduto separatamente per gli imputati cinesi e per quelli italiani. Per i primi, ma solo per le due donne, è stata confermata anche in Cassazione la condanna per le accuse di incendio e omicidio colposo plurimo, violazione delle norme di sicurezza e di tutela sul lavoro, nonché per “favoreggiamento di permanenza illegale di soggetti clandestini al fine di ingiusto profitto” (cfr. *Teresa Moda, le motivazioni della Cassazione: “Trattamento disumano”*, in *Il Tirreno*, ed. Prato, 19 marzo 2018). I due imputati italiani hanno invece optato per il procedimento ordinario e sono, al momento, in attesa della Cassazione che deve esprimersi riguardo la sentenza che li ha visti condannati in secondo grado per omicidio colposo.

8), in quanto titolari di tre società, tutte attive nel settore immobiliare e proprietarie complessivamente di 35 immobili. La loro posizione è stata icasticamente descritta con l'espressione: "sapevano e hanno consentito" (Procura di Prato 2016b)⁵⁸.

Nel corso della medesima indagine, anche per ammissione di una delle imputate cinesi, è peraltro emerso il coinvolgimento professionale di uno studio commerciale locale, le cui responsabilità sono state oggetto di approfondimenti successivi.

Ne è discesa l'inchiesta del 2016 denominata "Colletti bianchi". L'indagine, a carico di 83 soggetti, ha individuato il ruolo che titolari e dipendenti di due distinti studi di consulenza del lavoro, con sede a Prato, hanno avuto nella gestione complessiva di quasi 3mila imprese cinesi e in particolare nella produzione di documenti utili al rilascio di decine di permessi di soggiorno irregolari. Le prestazioni, a pagamento, riguardavano principalmente la produzione di false assunzioni (e false buste paga) e false titolarità d'impresa (Tribunale di Prato 2016).

La seconda vicenda, nota come indagine "falsi residenti", nel 2013 ha smascherato l'esistenza di una rete di soggetti italiani e stranieri che, anche grazie alla corruzione di una dipendente dell'ufficio anagrafe del comune di Prato, creavano e vendevano false residenze a immigrati cinesi che ne avevano bisogno per regolarizzare la propria posizione e/o rendersi irreperibili. Secondo le stime effettuate la pratica corruttiva aveva permesso di realizzare, in otto mesi, guadagni illeciti per importi compresi tra i 180 e i 450 milioni di euro (Cpa 2017). Nella sostanza, gli italiani producevano i documenti irregolari in cambio di soldi, mentre i cinesi li rivendevano ai propri connazionali. Il meccanismo ha consentito l'iscrizione anagrafica di centinaia di cittadini irregolari (si stima in numero di circa 360), permettendo ad alcuni di loro di aprire la partita Iva e registrarsi alla Camera di Commercio. L'accusa con la quale gli imputati sono stati condannati è "associazione a delinquere finalizzata alla corruzione e al falso ideologico"⁵⁹.

Infine l'operazione Cian Liu ("Fiume di denaro"), cronologicamente antecedente rispetto alle inchieste già citate, ha individuato a Prato l'esistenza di un'organizzazione, per la quale è stata proposta anche un'imputazione per mafia, dedita al trasferimento e riciclaggio dei proventi di vari reati, tra cui contrabbando di merci e contraffazione di marchi, sfruttamento della prostituzione, ricettazione, evasione fiscale e favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, che venivano drenati verso la Cina.

⁵⁸ Il pubblico ministero Lorenzo Gestri ha specificato nella sua memoria che il circondario di Prato è caratterizzato da una "irriducibile peculiarità" la cui dimensione essenziale è costituita dal rapporto esistente tra la proprietà dei fondi artigianali e industriali, solitamente riconducibili a italiani, e conduttori dei fondi stessi, destinati prevalentemente ad attività del tessile, solitamente cinesi (Procura 2016)

⁵⁹ G. Bernardini, *Prato, residenze false ai cinesi. Condannati dipendenti anagrafe*, in *Corriere Fiorentino*, 14 ottobre 2015.

Il gruppo, che faceva capo ad una famiglia cinese, manteneva il proprio potere utilizzando anche minacce e intimidazioni e gestiva i trasferimenti di denaro all'estero grazie alla complicità di alcuni soggetti di Bologna, fondatori della rete di Money transfer "Money to money", e della finanziaria Fininternational di San Marino. Le indagini hanno rivelato l'interesse di più di 400 ditte cinesi, sparse su tutto il territorio nazionale, e stimato in 4 miliardi di euro i profitti trasferiti in Cina (Dna 2010).

Il 16 aprile del 2018 per molti dei più di 200 imputati dell'inchiesta è scattata la prescrizione. L'aggravante mafiosa è caduta nel corso dell'udienza preliminare, mentre la Bank of China, coinvolta nelle indagini per la mancata segnalazione di operazioni sospette, è uscita dal procedimento pagando una sanzione di 600mila euro⁶⁰.

Tirando le somme, la stringata casistica consente di individuare una serie di pratiche illecite che si dispiegano a valle, a monte e nel cuore dell'attività produttiva del distretto pratese e che presentano profili di sistematicità. Si tratta di pratiche che coinvolgono principalmente attori cinesi, ma che necessitano della complicità di diversi soggetti italiani e che, in ogni caso, per quanto diffuse, non esauriscono le forme di illecito ospitate nel distretto. È però utile constatare che è in tale quadro che si inseriscono fenomenologie criminali anche di tipo organizzato, che talvolta mostrano tratti di mafiosità.

I prossimi paragrafi saranno focalizzati su tali fenomeni, a partire da quelli di matrice italiana.

4. Le mafie italiane e l'impresa a partecipazione mafiosa

Nel contesto pratese, nonostante la ristretta estensione territoriale, si registra la compresenza pacifica di più gruppi criminali, sia italiani che stranieri. In questo paragrafo vedremo quali sono quelli italiani e in che modo si manifesta il loro insediamento nell'area.

Storicamente la provincia è stata meta di alcuni esponenti di Cosa nostra, che si sono trasferiti in Toscana valutandola come "una zona di buoni investimenti" (Minna 1993), ma anche per fuggire a guerre intestine nei territori d'origine (Ciconte 2009). Nei decenni passati il territorio di Prato ha ospitato diversi capi mafia in soggiorno obbligato, tra cui Antonino Vaccaro che, secondo una definizione del procuratore della Repubblica di Firenze, Piero Luigi Vigna, apparteneva alla "mafia del tessile"⁶¹. Vaccaro finì in carcere nel 1991 insieme ad "altre 16 persone

⁶⁰ *Processo money transfer: scatta la prescrizione per 227 imputati*, in *Il Tirreno*, ed. Prato, 17 aprile 2018.

⁶¹ Intervento di Piero Luigi Vigna al Forum Antimafia del 5 febbraio 1993, citato in Ciconte 2009, p. 26.

‘per la mafia dei fallimenti’ che risucchiava e distruggeva aziende tessili in difficoltà”⁶².

Più recentemente, diverse operazioni di polizia hanno segnalato la presenza nell’area di soggetti legati soprattutto alla ‘ndrangheta e alla camorra, che risultano coinvolti sia in mercati illeciti, narcotraffico soprattutto, sia in attività di riciclaggio nell’economia legale.

A Prato è stato arrestato Domenico Libri, esponente di spicco della ‘ndrangheta reggina che risiedeva nella cittadina da anni e ritenuto centrale “nella spartizione degli appalti e nella ‘tutela mafiosa’ al sistema” (Cicone 2009, p. 36). Nel 2008, l’arresto nei pressi di Capannori (Lu) del latitante Giuseppe Spagnolo, ha rivelato un’importante presenza nella zona tra Lucca e Prato di soggetti legati alla cosca ‘ndranghetista Farao – Marincola di Cirò Marina (Dna 2011). Infine la recente operazione *Akuarius*, disposta dalla Procura di Firenze, ha individuato una organizzazione criminale (gruppo Pesci) dedita al traffico di droga, operativa nelle province di Firenze, Livorno, Pisa, Prato, Pistoia, Massa e Lucca, cui è stato ricondotto anche l’omicidio del trafficante toscano Giuseppe Raucci, avvenuto a Tirrenia (PI) il 9 dicembre 2015 (Dna 2016).

Sempre a Prato, e Firenze, sono stati sequestrati i numerosi beni di un imprenditore calabrese che aveva acquisito nelle due città esercizi commerciali, tra cui bar, pasticcerie e pizzerie e diversi appartamenti.

Tuttavia è la camorra l’organizzazione criminale italiana di cui attualmente si registra la maggiore presenza nell’area. La provincia Prato, insieme alla Versilia e al Valdarno aretino, costituiscono infatti la principale meta di clan e soggetti criminali campani, anch’essi coinvolti soprattutto in traffici illegali e in attività di reinvestimento e riciclaggio.

Nel 2007, gli inquirenti hanno scoperto che alcuni esponenti del clan Mocerino di Napoli avevano depositato un milione di euro in contanti presso una banca pratese, per acquistare successivamente immobili nella stessa città e in altre località del nord Italia.

Nello stesso anno altre indagini hanno colpito il clan camorristico gestito in Toscana e, in particolare a Prato, da Giacomo Terracciano, dedito prevalentemente ad attività di usura, gioco d’azzardo e scommesse clandestine, nonché riciclaggio e reinvestimento di denaro in attività legali. L’indagine ha provato che il gruppo Terracciano aveva “pianificato e attuato in Toscana una politica di penetrazione e di rilevazione di locali notturni con metodi violenti ed estorsivi, tramite preposizioni di associati e sodali, quali meri intestatari fittizi, in locali nei quali veniva gestita una florida attività illecita” (Dna 2009, p. 574). È stato segnalato peraltro che tale associazione ha continuato le sue attività, anche nel territorio di Prato, nonostante l’arresto del capo avvenuto nel

⁶² Franca Selvatici, *È passato per la Toscana l’esplosivo per l’attentato?*, in la Repubblica 28 maggio 1992.

2007.

Secondo uno studio della squadra mobile di Firenze, del 2013, diversi soggetti legati alla criminalità organizzata campana sono riusciti a penetrare l'economia legale locale sfruttando la forte crisi di liquidità dell'imprenditoria toscana. Anche in questo quadro sono stati individuati alcuni rapporti tra camorra napoletana e territorio pratese, che sarebbe divenuto l'epicentro di interessi criminali estesi anche alle province di Pistoia e Lucca (Dna 2013).

Allo specifico interesse per il territorio di Prato dimostrato dal clan Birra è stata infine ricondotta l'uccisione di **Ciro Cozzolino**, l'unico omicidio di camorra avvenuto in Toscana. Consumato nel 1999, il delitto sarebbe stato commesso per motivi di spartizione del mercato degli indumenti usati sull'asse Prato-Ercolano-Tunisia e, più in generale, per ragioni di affermazione del potere del clan Birra-Iacomino di Ercolano sul territorio di Prato e Montemurlo (Dna 2011).

Proprio il mercato degli stracci, che ha sede nel territorio di Prato e Montemurlo, costituisce da tempo un settore di interesse cruciale per soggetti legati alla camorra, tanto da ospitare nel suo alveo anche il primo episodio di contestazione dell'aggravante mafiosa a un imprenditore toscano, condannato per un delitto associato alla sua attività imprenditoriale. In breve, è stato riscontrato uno stretto rapporto d'affari tra il titolare della ditta toscana Eurotess e l'esponente di un clan di camorra, da cui secondo gli inquirenti è derivata "una forma compiuta di impresa a partecipazione mafiosa" (Dna 2013).

La vicenda si colloca all'interno del mercato degli stracci, ovvero l'attività imprenditoriale costruita attorno al recupero dell'abbigliamento e dei prodotti tessili accumulati attraverso i cassonetti della raccolta indumenti. A livello nazionale, Prato ed Ercolano costituiscono i due poli principali del settore, pur con tradizioni e caratteristiche differenti, dato che Prato è maggiormente specializzata nella lavorazione, mentre Ercolano nel commercio di tali prodotti (Corica e Di Gioia 2014).

Gli stracci vengono trattati attraverso due modalità principali: vengono cardati al fine di riutilizzare la materia prima (la lana), oppure vengono destinati al commercio dopo una serie di operazioni di selezione e igienizzazione. Si tratta di un settore particolarmente redditizio poiché richiede manodopera scarsamente qualificata e il più delle volte viene gestito al di fuori dei parametri di legge: nella sua dimensione illecita, frutta decine di milioni di euro all'anno (Dna 2013). Prato ha un ruolo centrale nel settore, poiché è la sede su cui convergono molte delle rotte di abiti usati dall'Italia e dall'Europa. Nell'area sorgono infatti numerose ditte di raccolta e cernita. Ciò ha determinato la creazione nel tempo di un asse di scambio tra Prato ed Ercolano, che negli anni si è manifestata anche in alcuni movimenti migratori dalla Campania verso il territorio pratese

e in particolare Montemurlo.

La ricerca di Corica e Di Gioia (2014) ha riscontrato che la costituzione sul territorio di imprese attive in questo settore, da parte di soggetti campani, è stata sovente finalizzata anche all'assunzione di detenuti campani reclusi a Prato, che grazie agli incarichi lavorativi hanno potuto accedere alle misure alternative alla carcerazione.

Ebbene, l'indagine cui si faceva menzione parlando di "impresa a partecipazione mafiosa" ha riguardato una ditta che gestiva il recupero di indumenti usati che, si è scoperto, operava attraverso una sistematica violazione della normativa di settore, ossia inviava gli abiti raccolti ai destinatari finali, senza selezionarli né igienizzarli. Il meccanismo prevedeva la falsa intermediazione di una ditta autorizzata al trattamento degli abiti. In realtà questo passaggio veniva saltato e gli indumenti inviati direttamente ai commercianti, che a loro volta li immettevano nel mercato degli indumenti usati senza alcuna precauzione igienica.

Nel caso in esame, l'ampiezza del volume d'affari ha reso possibile la contestazione del reato di traffico illecito di rifiuti. Il guadagno era cospicuo: la società coinvolta, la Euroless s.r.l., acquistava sacchetti di rifiuti a 10 centesimi al chilogrammo, per rivenderli quattro volte il loro prezzo. L'unica spesa sostenuta era relativa al trasporto, quantificata al massimo in circa 2-3 centesimi al chilo.

Il titolare della ditta operava con la complicità di un soggetto legato al clan camorrista Birra-Iacomino di Ercolano, che garantiva i suoi affari. Secondo gli inquirenti il traffico rappresentava la proiezione in Toscana di parte dell'attività economica del clan, che veniva condotta in sede con metodo mafioso e quindi sfruttando la carica intimidatoria del gruppo stesso (Dna 2011, pp. 485-486).

Alcuni dei soggetti legati al clan Birra-Iacomino sono stati peraltro recentemente coinvolti in un'altra operazione, dell'aprile 2017, che ha portato alla denuncia di 98 persone e 61 società con sede a Prato e Montemurlo, oltre che in Veneto e in Campania, con l'accusa di associazione a delinquere di tipo "transnazionale": secondo le accuse, il gruppo, composto da soggetti cinesi e italiani, gestiva un traffico di rifiuti plastici, che venivano smaltiti illecitamente attraverso spedizioni che da Prato raggiungevano Hong Kong⁶³. Sempre nel 2017, a novembre, sono stati sequestrati a Prato i beni di uno dei capi dello stesso clan campano, Vincenzo Ascione, ricercato con l'accusa di tentata estorsione e usura ai danni di alcuni commercianti pratesi e pistoiesi, con le aggravanti del metodo mafioso, e secondo fonti di stampa tutt'ora latitante a Tunisi⁶⁴.

⁶³ P. Borrometi, *La mafia cinese e la camorra alleate nel traffico di rifiuti*, in *Agi-cronaca*, 27 aprile 2017.

⁶⁴ G. Bernardini, *Prato, maxi sequestro dell'antimafia al "re" del traffico degli stracci*, in *Corriere Fiorentino*, 9 novembre 2017.

5. La criminalità organizzata cinese

Accanto a soggetti e gruppi legati alle mafie tradizionali italiane, il territorio di Prato ospita plurime formazioni criminali di origine straniera, rumene, magrebine, albanesi e soprattutto cinesi, che convivono più o meno pacificamente. Da più di un decennio, sono state riscontrate pure forme di collaborazione tra gruppi di differente etnia, sia per l'approvvigionamento di armi che per l'organizzazione dell'immigrazione clandestina. In ogni caso, la criminalità organizzata cinese rappresenta il fenomeno più rilevante sia per pericolosità che per diffusione sul territorio.

In generale, quella cinese è una delle prime forme di criminalità organizzata straniera che si è affermata nel nostro paese. Il primo procedimento giudiziario di un certo rilievo risale al maggio 1999, con la condanna da parte del Tribunale di Firenze di oltre venti persone per associazione mafiosa. Il gruppo colpito dalle indagini era attivo tra Firenze, Empoli, Lucca e Viareggio, e si occupava prevalentemente di immigrazione clandestina. Il sodalizio si strutturava a partire da vincoli parentali ed era in grado di esercitare forme di condizionamento e coercizione sull'intera comunità cinese di Firenze, anche attraverso il ricorso a metodi operativi particolarmente efferati (Cnel 2011).

È stato quel procedimento l'occasione attraverso cui la corte di Cassazione ha iniziato a definire alcuni criteri per il riconoscimento della mafiosità delle "nuove" organizzazioni criminali, straniere in particolare, che presentano caratteristiche distanti dai canoni delle mafie italiane tradizionali. Nello specifico, la Corte ha ritenuto legittimo l'utilizzo del reato di associazione mafiosa anche nei confronti di gruppi che esprimono forme di intimidazione "semplice", ovvero non particolarmente violenta poiché rivolta a soggetti che presentano già un alto grado di vulnerabilità, nonché circoscritta, ovvero esercitata in contesti o su un numero di persone limitati (Visconti 2015).

Il punto è di un certo rilievo, poiché una delle ragioni che tutt'oggi rendono particolarmente complesso il riconoscimento della mafiosità dei gruppi criminali cinesi riguarda sia la loro varietà, per dimensioni e per rilievo criminale, sia l'assenza di precisi riferimenti che consentano di ricondurli alla tradizione delle Triadi cinesi, sia la specificità delle loro strutture organizzative e delle modalità d'azione, che li distinguono dai modelli di mafia italiani tradizionali.

Stilizzando è possibile distinguere i gruppi criminali cinesi sulla base delle caratteristiche strutturali e del raggio d'azione. Vi sono infatti da una parte bande giovanili che, per quanto particolarmente efferate, agiscono prevalentemente nei mercati illeciti e compiono reati di tipo

predatorio, talvolta con ruoli ancillari rispetto alle consorterie più mature (Cross 2017). Dall'altra, tra i gruppi adulti, alcuni sono focalizzati esclusivamente sulla gestione di alcune attività specifiche, come l'immigrazione clandestina e la contraffazione, mentre altri mostrano capacità coercitive in più campi d'interesse, sia legali che illegali, e dispongono di maggiori risorse di violenza. In tutti i casi, il principale criterio di aggregazione pare essere quello dell'appartenenza familiare e di vincoli solidaristici molto solidi tra i membri dei gruppi (Dia 2017).

Come le mafie italiane, la criminalità organizzata cinese, in alcune sue manifestazioni di maggiore rilievo, mostra di ricorrere sia alla risorsa violenta che a meccanismi di legittimazione e capitalizzazione del consenso. È stato notato, ad esempio, che spesso coloro che gestiscono attività criminali detengono ruoli di prestigio e svolgono funzioni di tipo "politico" all'interno dell'organizzazione comunitaria (Becucci 2002). In altri termini, è stata talvolta riscontrata l'esistenza di una "zona grigia" interna alle comunità cinesi, in cui si dispiegano relazioni tra figure legali ed elementi propriamente criminali. La congiunzione tra le due sfere sarebbe garantita dai leader dei gruppi criminali, i quali intrattengono relazioni privilegiate con elementi influenti della comunità, talvolta a insaputa degli stessi appartenenti al sodalizio (Cnel 2011).

Nel 2011 è stata segnalata nella zona di Prato la presenza di tre bande, in conflitto tra loro, ciascuna costituita da alcune decine di soggetti, di età compresa tra i 16 e il 25 anni e strutturate sulla base delle aree di origine. In particolare, lo scontro fra bande di Wencheng, da un parte, e di Chang Le, dall'altra, per il controllo di alcune attività illecite, sarebbe stato all'origine di gravi fatti di sangue avvenuti in città, come l'uccisione nel luglio 2009 di un giovane di 16 anni e l'omicidio di altri due ragazzi nel giugno 2010 (Cnel 2011). Peraltro, proprio le bande giovanili di Prato e Milano sono state indicate come l'espressione più violenta della criminalità cinese sull'interno territorio nazionale (Cross 2017).

Per ciò che riguarda le attività dei gruppi, si è detto, esse riguardano sia mercati leciti che illeciti. Se nei primi anni 2000 la criminalità organizzata cinese mostrava però particolare interesse nei confronti dei mercati illeciti, e soprattutto l'immigrazione clandestina, il gioco d'azzardo, la prostituzione, l'usura e le estorsioni e la vendita di sostanze stupefacenti, più recentemente si è assistito ad una differenziazione delle attività. Le ultime inchieste sulla criminalità cinese riguardano soprattutto il contrabbando, l'importazione, lo stoccaggio, la distribuzione, nonché la lavorazione e finitura di merci contraffatte, che secondo gli inquirenti costituiscono il *core business* delle organizzazioni criminali cinesi (Dna 2016).

Uno dei varchi di accesso più importanti nel mercato legale è costituito dal riciclaggio di proventi illeciti. Nella sua ultima relazione la Direzione nazionale antimafia ha segnalato

l'operatività della cosiddetta *terza generazione*, cui appartengono liberi professionisti ed imprenditori di origine cinese, nati in Italia, dediti a reati di natura economico-finanziaria. “Attraverso tali figure professionali, la comunità cinese si conferma capace di operare anche nel *reimpiego dei capitali illeciti* per finanziare attività illegali e speculazioni lecite, quali l'acquisto di immobili, di esercizi commerciali e di imprese in stato di dissesto, risanate con l'utilizzo di forza lavoro clandestina a bassissimo costo” (Dna 2016, p. 133).

Nel distretto di Firenze, negli anni trascorsi, le indagini hanno individuato organizzazioni rivolte soprattutto al traffico di clandestini (Dna 2006, 2007) e alla contraffazione e all'importazione di merci contraffatte, anche in collegamento con soggetti legati alla camorra (Dna 2010, 2011); più recentemente è stato notato invece un incremento delle attività nel traffico di sostanze stupefacenti, in particolare nella produzione e vendita di metanfetaminici, mentre continua a essere molto diffusa la contraffazione di modelli industriali e marchi (Dna 2015, 2016).

In generale, gli interessi e le modalità operative della criminalità organizzata cinese, sia nell'economia legale che illegale, mostrano tre caratterizzazioni principali:

1) la dimensione transnazionale di gran parte delle attività illecite: dalla contraffazione al contrabbando, la tratta di esseri umani, il traffico di stupefacenti e, infine, il riciclaggio, sono tutti reati che necessitano di contatti su scala globale;

2) la tendenza a occupare, sul suolo italiano, specifici segmenti di mercato, quasi sempre all'interno di confini etno-urbani;

3) la capacità di instaurare forme di collaborazione e sinergia sia con formazioni criminali italiane o straniere, sia con altri soggetti, professionisti o pubblici ufficiali;

Si riscontra peraltro una differenziazione delle interlocuzioni e dei metodi, sulla base delle attività svolte dal gruppo criminale. Mentre le attività predatorie si svolgono quasi esclusivamente all'interno del circuito dei connazionali (Becucci 2002), e prevedono azioni anche particolarmente violente, altri tipi di delitti prevedono maggiormente il ricorso a pratiche di tipo corruttivo e rendono necessaria l'interlocuzione anche con soggetti italiani. Più chiaramente, se nel caso del traffico di stupefacenti, della prostituzione, dell'usura e del gioco d'azzardo, le attività criminali si rivolgono essenzialmente a soggetti interni alla comunità cinese, per altre attività illecite, come il riciclaggio e il reimpiego di capitali, la criminalità cinese ricorre a relazioni anche con ambienti professionali collusi, avvalendosi della mediazione e del supporto di professionisti italiani (Dia 2017).

4.1 L'operazione China Truck

La presenza di un importante fenomeno criminale cinese a Prato è stata recentemente confermata dall'operazione *China Truck*, diretta e coordinata dalla Direzione distrettuale di Firenze. L'indagine ha riguardato una rete criminale composta da soggetti originari dello Zhejiang e del Fujian, accusati di vari reati, tra i quali estorsioni, usura, abusivo esercizio del credito, gioco d'azzardo e traffico di droga. Secondo le indagini si trattava di un gruppo “gerarchicamente organizzato”, ovvero un'ampia coalizione di soggetti legati da vincoli solidaristici e fiduciari, i cui leader riconosciuti sono stati indicati in un soggetto residente a Roma e un altro soggetto residente a Prato.

Il gruppo gestiva affari sia a livello locale che transnazionale. L'attività principale era rappresentata dal trasporto dei manufatti provenienti dalle aziende cinesi con sede a Prato, ma intercettava altre produzioni su tutto il territorio nazionale: nell'area metropolitana fiorentina e a Roma, in aree del Veneto (Padova) e della Sicilia (Catania), in Campania e Lombardia; l'attività di trasporto merci aveva peraltro numerose ramificazioni transnazionali anche in Francia, Germania, Spagna, Portogallo, Polonia, Repubblica Ceca, Romania e Grecia⁶⁵.

Gli affari del gruppo, a livello locale, prevedevano la gestione di posti di ritrovo notturni, a prevalente clientela cinese, al cui interno venivano gestiti il gioco d'azzardo, lo sfruttamento della prostituzione e la cessione di stupefacenti, che secondo le ricostruzioni costituivano una sorta di *benefit* per i clienti.

Il soggetto indicato come capo dell'organizzazione è titolare di una ditta di trasporto merci, che ha sede a Roma e filiali in Francia (Parigi), Germania (Neuss) e Spagna (Madrid e Barcellona). A lui sono riconducibili, sebbene intestate ad altri soggetti, altre due realtà imprenditoriali pratesi: una ditta individuale impegnata in attività di magazzinaggio e trasporto, intestata a un prestanome, e un'altra ditta, che si occupa di magazzinaggio e logistica industriale, che formalmente costituisce una filiale della ditta principale.

Agli indagati sono state riferite anche le attività di alcuni locali notturni di Prato e Roma, anche questi formalmente intestati a soggetti prestanome e di fatto gestiti nell'interesse dei vertici del gruppo indicato dall'indagine. All'interno di questi locali avveniva sia lo sfruttamento della prostituzione che la cessione di sostanze stupefacenti. Di fatto riconducibili all'altro leader del

⁶⁵ Il 9 febbraio 2018 il Tribunale del Riesame di Firenze ha negato la sussistenza dell'ipotesi di reato di associazione mafiosa e persino della sola associazione semplice, disponendo di fatto la scarcerazione di tutti gli indagati. Il procedimento China Truck è comunque tutt'ora in corso.

gruppo, Lin Guochun, sono alcune bische clandestine di Prato, Firenze ed Empoli. Nell'alveo dello stesso settore del gioco e dei locali notturni, il gruppo avrebbe peraltro preteso il pagamento del "pizzo" da parte di soggetti concorrenti.

Dal punto di vista organizzativo, il gruppo mostrerebbe una struttura leggera, che lascia ampi margini di autonomia ai singoli "affiliati". Al vertice del gruppo sono stati indicati oltre ai due soggetti residenti a Roma e a Prato, altri due di nazionalità sempre cinese residenti e una costellazione di altri attori impegnati in ruoli esecutivi rispetto alle singole attività controllate, o utilizzati in attività di intimidazione e sopraffazione fisica.

A differenza di quanto visto precedentemente, l'aggregato sociale indicato dall'indagine non si fonda su vincoli familiari né risultava particolarmente coeso al suo interno: si sarebbero infatti verificati atti di sopraffazione anche all'interno del gruppo, a danno di altri associati. Ciò nonostante, secondo gli inquirenti, i suoi membri sarebbero stati in grado di agire come un'istituzione regolatrice "su gran parte della popolazione cinese, almeno su quella con velleità imprenditoriali" (Tribunale di Firenze 2017, p. 137).

Le indagini, favorite anche dalle dichiarazioni e dalla collaborazione di alcuni imprenditori vittime del gruppo, hanno mostrato che le intimidazioni erano ristrette alla comunità di connazionali, mentre sono emerse alcune complicità con soggetti italiani limitate all'intestazione di alcuni locali. Di particolare interesse risultano le dinamiche interne al mondo del trasporto delle merci, che si presenta come un mercato chiuso, molto conflittuale al suo interno, e sottoposto a logiche di spartizione e dominio da parte dei gruppi più forti.

L'inchiesta ha svelato i contrasti tra la ditta del soggetto, che si ipotizza ai vertici dell'organizzazione, e altre ditte concorrenti, contrassegnati – secondo l'accusa – anche in passato da agguati, minacce e persino omicidi avvenuti a Prato e in altre località italiane ed europee. Hanno raccontato di omicidi e minacce di morte i titolari di due ditte, che associate, svolgevano le medesime attività economiche di quelle inquisite, su scala transnazionale. Uno di questi ha sostenuto di essere divenuto titolare unico della ditta dopo l'aggressione subita dal suo predecessore, ferito a colpi di pistola e rimasto paralizzato durante un agguato consumato nei locali dell'azienda, dopo aver ricevuto minacce di morte dall'Italia perché chiudesse la ditta.

In questo quadro si inserirebbero anche i ferimenti incrociati di due dipendenti di due rispettive ditte del settore a Prato nel 2005 e 2006, l'omicidio a San Giuseppe Vesuviano nel 2006 di un socio di una delle aziende, il ferimento di un autotrasportatore in Germania nel 2009 (rimasto paralizzato alle gambe), una sparatoria in Francia nel 2009, un accoltellamento in Spagna nel 2010 e l'assassinio del capo della Europa Transport a Roma nel marzo 2011.

Secondo le indagini le intimidazioni erano rivolte anche ad altre ditte concorrenti, una delle quali di proprietà di un soggetto considerato esponente di primo piano della criminalità organizzata cinese, già condannato per associazione di tipo mafioso dal Tribunale di Napoli e ciò nonostante costretto ad accettare le condizioni imposte dalle ditte al centro dell'inchiesta.

Tirando le somme, l'indagine mostra l'esistenza di una costellazione di soggetti variamente interessati ad alcune attività lecite e illecite. Nel primo caso, le attività formalmente lecite di autotrasporto avvenivano all'interno di un mercato chiuso e con metodi prevaricatori e violenti nei confronti della concorrenza, finalizzati all'ottenimento di una sorta di monopolio del settore. Nel secondo caso, ovvero per le attività di gioco d'azzardo, gestione dei locali notturni, sfruttamento della prostituzione e altro, il rapporto con la concorrenza risultava impostato invece sulla logica della estorsione-protezione. In entrambi i mercati, i reati erano comunque rivolti ad appartenenti alla comunità cinese.

Il ruolo di soggetti esterni risulta solo marginale, sebbene l'intestazione di alcuni locali notturni abbia visto la complicità di soggetti italiani e nel settore dell'autotrasporto sia stata ritenuta verosimile la consapevolezza del ruolo di Anda presso le ditte concorrenti anche italiane.

Infine, un cenno merita il coinvolgimento di alcuni soggetti colpiti dall'indagine anche in attività di contraffazione dei marchi, attività che, sebbene non approfondita dalle investigazioni, potrebbe mostrare interconnessioni più profonde e articolate con il contesto di illegalità diffusa del "sistema Prato" analizzato nelle pagine precedenti.

6. *Cenni conclusivi*

Provando a enucleare le coordinate principali di questo veloce *excursus* sulle presenze di criminalità organizzata nel contesto pratese e sulle condizioni economico-sociali che possono favorirne l'insorgere e la riproduzione, si può concludere che:

1) il territorio è interessato dalla presenza e operatività di organizzazioni criminali sia italiane che straniere, che convivono pacificamente, operando in segmenti diversi dei mercati leciti e illeciti, e talvolta cooperando nel perseguimento di obiettivi comuni;

2) il distretto tessile, tenuto conto anche del suo articolato indotto e della sovrapposizione di interessi italiani e stranieri che lo animano, ospita importanti sacche di illegalità diffusa che costituiscono sia il momento prodromico per una serie di reati, sia il contesto favorevole all'insorgenza di fenomenologie criminali anche di tipo mafioso;

3) la segmentazione dei mercati prevede anche una distinzione tra universi distinti di

vittime: mentre i delitti della criminalità cinese si rivolgono internamente alla comunità straniera, quelli di matrice italiana, come i reati di usura commessi da soggetti legati alla camorra, hanno invece principalmente vittime autoctone;

4) molti dei reati commessi dalla criminalità cinese necessitano del contributo di soggetti, il più delle volte professionisti italiani, che fluidificano e rendono possibili le condotte illegali.

Alla luce di questi brevissimi cenni di sintesi finale, ancora più evidenti appaiono i rischi di una criminalizzazione indiscriminata della comunità straniera, sia per l'effetto indiretto di mettere in ombra il ruolo di vittima degli stessi immigrati cinesi rispetto alle forme di criminalità che si sviluppano nel distretto, sia per la conseguenza di rendere meno evidenti gli interessi criminali italiani nell'area, che si manifestano sia nella forma della collusione che nella forma della sinergia tra sodalizi di matrice differente.

In conclusione, le forme di espansione criminale e mafiosa nell'area mostrano caratteristiche che in parte discendono dalla natura dei gruppi che in tale area si sono installati e conducono le loro attività, ma appaiono parimenti plasmate dalle condizioni strutturali offerte dal contesto sociale, economico e culturale di approdo. Dunque anche a queste dovrebbe essere rivolta un'attenta azione di prevenzione che si ponga l'obiettivo di essere realmente incisiva rispetto alla realtà descritta.

1.5 Fonti e riferimenti bibliografici

Fonti

Commissione parlamentare d'inchiesta antimafia (2018), *Relazione conclusiva*, Roma.

Commissione di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad esse correlati (2018), *Relazione sulla Toscana*, Roma.

Commissione parlamentare d'inchiesta sulla contraffazione (2015), *Relazione sulla contraffazione nel settore tessile: il caso del distretto produttivo di Prato*, Roma.

Direzione investigativa antimafia (2017), *Relazione Secondo Semestre*, Roma.

Direzione investigativa antimafia (2017), *Relazione Primo Semestre*, Roma.

Direzione investigativa antimafia (2016), *Relazione Primo Semestre*, Roma.

Direzione investigativa antimafia (2016), *Relazione Secondo Semestre*, Roma.

Direzione investigativa antimafia (2015), *Relazione Primo Semestre*, Roma.

Direzione investigativa antimafia (2015), *Relazione Secondo Semestre*, Roma.

Direzione investigativa antimafia (2014), *Relazione Primo Semestre*, Roma.

Direzione investigativa antimafia (2014), *Relazione Secondo Semestre*, Roma.

Direzione investigativa antimafia (2013), *Relazione Primo Semestre*, Roma.

Direzione investigativa antimafia (2013), *Relazione Secondo Semestre*, Roma.

Direzione investigativa antimafia (2012), *Relazione Primo Semestre*, Roma.

Direzione investigativa antimafia (2012), *Relazione Secondo Semestre*, Roma.

Direzione nazionale antimafia (2016), *Relazione annuale*, Roma.

Direzione nazionale antimafia (2015), *Relazione annuale*, Roma.

Direzione nazionale antimafia (2011), *Relazione annuale*, Roma.

Direzione nazionale antimafia (2007), *Relazione annuale*, Roma.

Direzione nazionale antimafia (2006), *Relazione annuale*, Roma.

Procura della Repubblica di Prato (2016), *Memoria del pubblico ministero*, Prato.

Tribunale di Firenze (2017), *Ordinanza a carico di Chen Qin e altri*, 24 novembre

Valter Rizzo, *Toscana Nostra, Speciale Mafie*, Rai Toscana, 2017

Riferimenti bibliografici

- Baldassar, L., Johanson, G., McAuliffe, N., Bressan, M. (2015), *Chinese Migration to the New Europe: The Case of Prato*, in *Chinese migration to Europe*, edited by Baldassar, Johanson, McAuliffe, Bressan, Palgrave, Basingstoke, pp. 1-26.
- Bracci, F. (2015), *The 'Chinese Deviant': Building the Perfect Enemy in the Local Arena*, in *Chinese migration to Europe*, edited by Baldassar, Johanson, McAuliffe, Bressan, Palgrave, Basingstoke, pp. 83-100.
- Becucci, S. (2014), *Etnografia del pronto moda. I laboratory cinesi nel distretto di Prato*, in *Quaderni di Sociologia*, p. 121-143.
- Becucci, S. (2011), *La criminalità cinese in Italia*, in *Quaderni di Sociologia*, p. 43-65.
- Berti, F., Valzania, A. (2017), *"Fortunatamente vendo ai cinesi!"*. *Commercianti italiani e consumatori cinesi a Prato*, in *Studi di Sociologia*, 4, pp. 1-16
- Berti, F., Valzania, A. (2015), *Oltre lo stereotipo. Processi di mobilità sociale dei cinesi a Prato*, in *Mondi migranti*, 1, pp. 85-103.
- Ceccagno, A. (a cura di) (2014), *Migranti cinesi a Prato*, Dedalo, Bari.
- Ceccagno, A. (2017), *Prato*, in *il Mulino*, 6, pp. 35-38.
- Ciconte, E. (2009), *La criminalità organizzata in Toscana. Storia, caratteristiche, ed evoluzione*, Regione Toscana, Firenze.
- Corica, G., Di Gioia, R. (2014), *Affari di camorra in Toscana. Il mercato degli stracci tra Prato ed Ercolano*, in *Mafie del nord*, a cura di R. Sciarrone, Donzelli, Roma.
- Dei Ottani, G. (2013), *Imprese di immigrati e distretto industriale: un'interpretazione dello sviluppo delle imprese cinesi a Prato*, in *Stato e mercato*, 2, pp. 171-202.
- Minna, R. (1993), *Criminalità organizzata in Toscana: profili e problemi*, in *Criminalità organizzata in Toscana*, Regione Toscana, Firenze.
- IRPET (2013), *Il ruolo economico della comunità cinese*, Provincia di Prato, Prato.
- IRPET (2015), *Imprese cinesi di Prato e contributo a economia provinciale*, Provincia di Prato, Prato.
- AA.VV., *Meridiana*, Rivista di storia e di scienze sociali, numero 87, 2016.
- Campana P., *Eavesdropping on the Mob: the functional diversification of Mafia activities across territories*, *European Journal of Criminology*, 2011.
- Catanzaro R., *Il delitto come impresa*, Liviana, 1988.

Ciconte E., *'ndrangheta*, Rubettino, Soveria Mannelli, 2011.

CROSS, *Primo, Secondo, Terzo e Quarto Rapporto trimestrale sulle aree settentrionali*, per la presidenza della Commissione Parlamentare d'Inchiesta sul fenomeno mafioso.

Dalla Chiesa N. e Panzarasa M., *Buccinasco. La 'ndrangheta al Nord*, Einaudi, Torino, 2012.

Dalla Chiesa N., *L'espansione delle organizzazioni mafiose. Il Nord-Ovest come paradigma*, in Santoro M., (a cura di), *Riconoscere le mafie. Cosa sono, come funzionano, come si muovono*, Il Mulino, Bologna, 2015.

Dalla Chiesa N., *Passaggio a Nord*, Edizioni Gruppo Abele, Torino, 2016.

Gambetta D., *La mafia siciliana. Un'industria della protezione privata*, Einaudi, Torino, 1992.

Moro F.N. e Catino M., *La protezione mafiosa nei mercati legali. Un framework analitico ed evidenze empiriche in Lombardia*, in *Stato e mercato*, Fascicolo 3, dicembre 2016.

Moro F.N. e Sberna S., *La mafia uccide solo al Sud? Un'indagine sulla violenza mafiosa nelle aree d'insediamento non tradizionale*, in Santoro M., (a cura di), *Riconoscere le mafie. Cosa sono, come funzionano, come si muovono*, Il Mulino, Bologna, 2015

Padovano S., *Mezzo secolo di ritardi. Saggi sul crimine organizzato in Liguria*, Rubettino, Soveria Mannelli, 2016.

Santoro M., (a cura di), *Riconoscere le mafie. Cosa sono, come funzionano, come si muovono*, Il Mulino, Bologna, 2015.

Sciarrone R., *Mafie vecchie, mafie nuove*, Donzelli Editore, Roma, 1998 (nuova edizione 2009).

Sciarrone R., (a cura di), *Alleanze nell'ombra. Mafie ed economie locali in Sicilia e nel Mezzogiorno*, Donzelli, Roma, 2011.

Sciarrone R., (a cura di), *Mafie del Nord. Strategie criminali e contesti locali*, Donzelli Editore, Roma, 2014.

Sciarrone R. e Storti L., *Complicità trasversali fra mafia ed economia. Servizi, garanzie, regolazione*, in "Stato e mercato", 3/2016.

Sparagna R.M., *Metodo mafioso e c.d. mafia silente nei più recenti approcci giurisprudenziali*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, novembre 2015.

Varese F., *Mafie in Movimento*, Einaudi, Torino, 2011.

Sezione II

I fenomeni di corruzione in Toscana

2.1 La corruzione vissuta e perseguita in Toscana e in Italia: sondaggi e statistiche giudiziarie

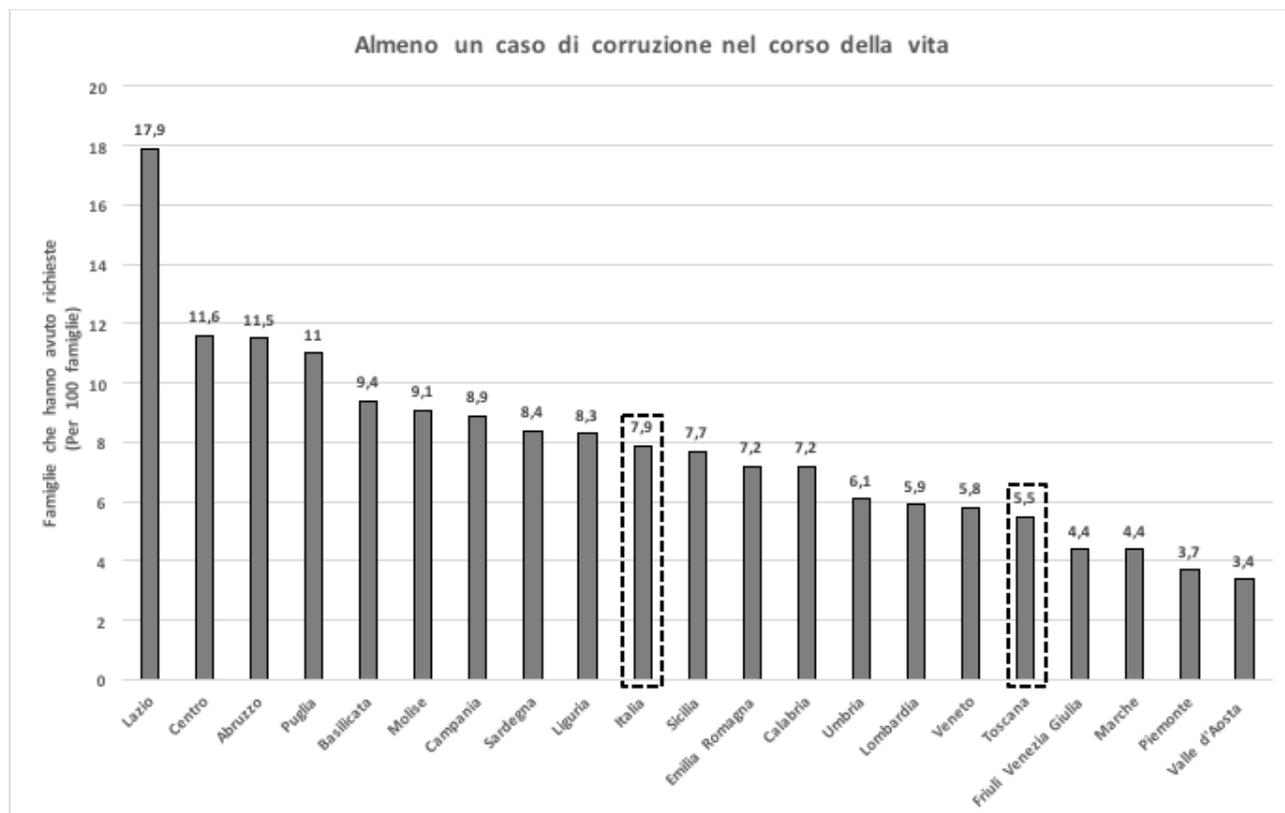
Nella ricerca di indicatori affidabili sulla diffusione e sulle caratteristiche dei fenomeni di corruzione due fonti estremamente importanti sono i sondaggi di “vittimizzazione”, che rilevano le esperienze di un campione rappresentativo della popolazione soggetta a intervista, e le statistiche giudiziarie che, misurando il numero di procedimenti avviati e di condanne, forniscono una rappresentazione dell’intensità e dell’efficacia della risposta istituzionale fornita dall’apparato repressivo dello Stato. I sondaggi misurano esperienze ed opinioni in forma apparentemente “oggettiva”, ma in realtà scontano il fatto che nella corruzione le vere “vittime” – ossia i cittadini – sono inconsapevoli giacché ne rimangono all’oscuro, non avendo di regola alcun ruolo nei reati. Al contrario, chi partecipa attivamente alle pratiche di corruzione di regola ne ricava (o si attende di ricavarne) un vantaggio, dunque avrà presumibilmente più di una riserva nel rappresentare correttamente e sinceramente quella realtà con le sue risposte. Le statistiche giudiziarie, a loro volta, non forniscono alcuna informazione sulle dimensioni e sulle caratteristiche della parte sommersa del fenomeno, né le linee di tendenza di denunce o condanne ci danno certezze in merito all’evoluzione sotterranea del fenomeno. Ad esempio, quando lievitano esponenzialmente le condanne ciò non implica affatto che vi sia più corruzione, ma solo che il sistema giudiziario è stato capace di perseguirla meglio – e magari a seguito dell’effetto deterrente che ne consegue proprio in quel periodo la corruzione può risultare meno diffusa rispetto al passato. Così come l’assenza di procedimenti avviati o di condanne può attestare non soltanto l’irrelevanza del fenomeno, ma anche – in modo speculare – la sua capacità di mettere radici talmente profonde da disinnescare il rischio di coinvolgimento in indagini per i suoi protagonisti. Con queste cautele di ordine metodologico, sondaggi e statistiche giudiziarie forniscono tuttavia informazioni di estremo interesse che, intrecciate con quelle di altre fonti (come quelle ricavate dall’analisi approfondita di casi di studio,

o dall'elaborazione del dataset del C.E.C.O.) compongono tramite tasselli diversi alcune delle molteplici sfaccettature dei complessi fenomeni di corruzione.

Nell'indagine condotta per gli anni 2015-2016, e pubblicata nell'ottobre 2017, l'Istat ha introdotto per la prima volta una serie di quesiti per studiare il fenomeno della corruzione. Data l'ampiezza e la rappresentatività del campione, il dato permette per la prima volta di sondare – anche a livello regionale – esperienze e percezioni dei cittadini rispetto ai fenomeni corruttivi.

Secondo tale sondaggio, si stima che componenti di quasi l'8% delle famiglie italiane siano state direttamente coinvolti almeno una volta nel corso della loro vita in eventi corruttivi. Per eventi corruttivi, l'indagine fa riferimento a richieste di denaro, favori, regali o altro in cambio di servizi o agevolazioni. Gli indicatori raggiungono i loro valori massimi nel Lazio (17,9%) e il minimo nella Provincia autonoma di Trento (2%), ma la situazione sul territorio è molto diversificata. In particolare, la Toscana si colloca in una posizione migliore rispetto alla media nazionale (pari al 7,9%), con un 5,5% di risposte affermative (Figura 2.1.1). Si noti peraltro che i dati aggregati sul Centro Italia risentono inevitabilmente del picco di fenomeni riportati nel caso laziale.

Figura 2.1.1: Famiglie che hanno sperimentato almeno un caso di corruzione nel corso della vita, dato percentuale



A livello nazionale, le maggiori vulnerabilità emergono nel settore del lavoro (3,2% di famiglie italiane), ma anche pratiche anomale nel mondo dell'assistenza (2,7%) e della sanità (2,4%), ove tuttavia emerge in tutta evidenza una criticità del sistema sanitario. Si tratta delle richieste di visite a pagamento nello studio privato del medico prima di accedere al servizio pubblico ovvero per ottenere un trattamento privilegiato nella cura o nella richiesta di esami, che appaiono particolarmente diffuse. Pur non rientrando nell'accezione di corruzione in senso stretto, esse possono configurare una forma di abuso e implicano comunque un esborso di denaro, risultando riconosciute a livello internazionale come pratiche di corruzione in senso ampio. Nel complesso, l'11% di italiani ha sperimentato casi simili nell'arco della propria vita. In Toscana il dato è leggermente difforme rispetto a quello nazionale. Tra le aree sensibili alle pratiche corruttive al primo posto si colloca il settore dell'assistenza (2,3%), seguono gli uffici pubblici e la sanità, entrambi col 2,1% di esperienze, quindi il lavoro con il 2%, infine l'istruzione con lo 0,8%. Se nella sanità si includono anche richieste improprie da parte dei medici di effettuare visite private la percentuale di risposte affermative sale fino al 7,9% dei casi (Tabella 2.1.1).

I valori delle risposte affermative aumentano significativamente quando nel sondaggio si fa riferimento a casi di corruzione non vissuta personalmente ma in modo 'indiretto', ossia grazie alla conoscenza di situazioni in cui altri abbiano avuto l'esperienza di richieste di denaro, favori o regali in cambio di atti o servizi forniti da agenti pubblici. Si è richiesto agli intervistati di riportare casi in cui persone da loro conosciute siano state coinvolte in episodi di corruzione: a livello nazionale le risposte affermative ammontano al 13,1%, nel contesto regionale toscano la percentuale scende al 7%. Notiamo nuovamente come i settori maggiormente affetti da casi di corruzione siano quelli di lavoro (7,1%) e sanità (5,9%), seguite dall'assistenza (4%).

Il dato toscano presenta in modo analogo il numero più elevato di risposte affermative nel contesto del lavoro (3,8%), seguito dalla sanità (2,7%) e dagli uffici pubblici (1,9%) (Tabella 2.1.2).

Tabella 2.1.1: Famiglie che hanno avuto richieste di denaro, favori o altro o che hanno dato denaro, regali o altro in cambio di favori o servizi, nel corso della vita e negli ultimi tre anni, per tipo di settore e per regione, ripartizione geografica, tipologia di comune di residenza. Anno 2016 (per 100 famiglie)

	Almeno un caso di corruzione nel corso della vita	Almeno un caso di corruzione negli ultimi tre anni	Nel corso della vita					
			Sanità	Sanità (comprende la richiesta di effettuare visita privata)	Assistenza	Istruzione	Lavoro	Uffici pubblici
Piemonte	3,7	1,2	0,9	6,8	0,5(*)	0,5	1,7	1
Valle d'Aosta	3,4	0,3(*)	1,3	5,1	0,1(*)	0,0(*)	0,8	0,6
Lombardia	5,9	2,4	2,6	11,3	0,4(*)	0,3	1,8	0,5
Bolzano	3,1	0,7	0,9	4,4	0,4(*)	0,1(*)	0,8	1,4
Trento	2	0,4(*)	0,2(*)	1,6	0,5(*)	0,2(*)	0,7	0,3(*)
Veneto	5,8	2,2	0,6	5	4,1	0,1(*)	1,7	2,1
Friuli Venezia Giulia	4,4	1,1	1,8	5	0,2(*)	0,3(*)	1,6	1
Liguria	8,3	1,5	1,7	12,3	1,4(*)	0,4(*)	4,2	1,2
Emilia Romagna	7,2	1,1	1,2	8,9	0,2(*)	0,3(*)	3,3	1,5
Toscana	5,5	1,7	1,1	7,9	2,3(*)	0,8	2	2,1
Umbria	6,1	1,1	2,1	10,6	1,8(*)	1,1	1,9	0,8
Marche	4,4	1	1,1	7	0,8(*)	0,2(*)	1,8	0,6
Lazio	17,9	5,3	3,9	14,4	3,2	1,5	7,4	5,7
Abruzzo	11,5	6	4,7	12	7,5	0,6	3,9	3,4
Molise	9,1	3,6	2,8	7,8	11,8	0,1(*)	3	1,6
Campania	8,9	3,5	4,1	12,5	8,8	0,9	3,3	2
Puglia	11	4,9	2,8	20,7	9,3	0,9	6,3	4,8
Basilicata	9,4	3,2	3,5	18,5	3	0,6(*)	4,1	3,4
Calabria	7,2	3,1	3,6	10,7	2,8(*)	0,2	2,7	1,1
Sicilia	7,7	3,1	3,1	16,1	5,2	0,7	3,3	2,3
Sardegna	8,4	3	3,7	10,8	0,1	0,6	4,2	2,3
Nord-ovest	5,5	1,9	2,1	10,1	0,5	0,4	2	0,7
Nord-est	5,9	1,5	1	6,3	1,3	0,2	2,2	1,6
Centro	11,6	3,4	2,6	11,2	2,7	1,1	4,6	3,7
Sud	9,6	4,1	3,6	14,8	7,6	0,8	4,2	2,8
Isole	7,9	3,1	3,2	14,6	3,3	0,7	3,5	2,3
Totale	7,9	2,7	2,4	11	2,7	0,6	3,2	2,1

(*) dato con errore campionario superiore al 35%

Tabella 2.1.2: Persone che conoscono qualcuno (amici, parenti, colleghi...) a cui è stato richiesto denaro, favori, regali in cambio di beni o servizi, per settore in cui si è verificata la richiesta e per regione. Anno 2016 (Per 100 persone)

	Almeno un settore	Sanità	Assistenza	Istruzione	Lavoro	Uffici pubblici	Forze dell'ordine	Giustizia	Public Utilities
Piemonte	7,0	2,5	1,6	0,8	2,2	1,7	0,4	0,5	0,6
Valle d'Aosta	7,3	1,6	1,1	0,6	3,4	1,6	0,3(*)	0,1(*)	1,4
Lombardia	8,6	3,2	1,3	1,2	2,8	2,5	0,5	1,1	1,8
Bolzano	5,6	2,9	1,2	1,2	1,2	2,1	0,7(*)	0,4(*)	0,3(*)
Trento	7,5	2,1	2,9	1,0	3,0	1,0	0,1(*)	0,8	0,1(*)
Veneto	7,3	2,9	2,2	2,0	2,4	1,5	0,3(*)	0,3(*)	0,5
Friuli Venezia Giulia	3,9	1,8	0,6	0,5	1,2	0,8	0,1(*)	0,2(*)	0,7
Liguria	13,6	5,6	2,0	1,3	8,0	1,6	0,3(*)	0,2(*)	0,6
Emilia Romagna	10,1	2,9	2,3	0,8	5,2	2,2	0,7	0,3(*)	0,6
Toscana	7,0	2,7	1,0	0,9	3,8	1,9	0,5	0,6	0,7
Umbria	14,6	6,0	4,1	3,7	8,0	2,9	0,8	0,5(*)	1,8
Marche	10,2	5,2	3,9	2,9	5,1	1,9	0,4(*)	0,3(*)	0,3(*)
Lazio	21,5	10,8	2,7	2,8	11,8	5,5	0,6	1,4	2,8
Abruzzo	17,5	7,5	7,7	2,9	12,8	6,9	0,3(*)	3,5	0,7
Molise	12,4	5,6	5,5	2,0	5,1	4,5	1,1	0,3(*)	1,1
Campania	14,8	9,2	5,6	3,8	9,4	4,6	1,1	2,0	4,1
Puglia	32,3	11,9	17,8	2,5	24,9	6,1	3,5	4,0	1,6
Basilicata	14,4	6,9	5,7	3,3	9,4	3,5	0,9	0,5(*)	1,3
Calabria	11,5	6,7	3,6	2,3	5,0	2,8	0,5(*)	1,1	1,4
Sicilia	15,4	8,4	6,5	3,9	7,4	4,2	1,3	0,9	2,1
Sardegna	15,0	6,4	4,3	2,5	8,8	3,6	0,5(*)	1,0	0,3(*)
Centro	13,3	6,2	2,9	2,6	7,2	3,1	0,6	0,7	1,4
Totale	13,1	5,9	4,0	2,1	7,1	3,2	0,8	1,1	1,6
(*) dato con errore campionario superiore al 35%									

Volgendo lo sguardo a forme di corruzione politico-elettorale (Tabella 2.1.3), è possibile notare che, a prescindere dalla regione di residenza degli intervistati, nessuna area geografica italiana è virtualmente immune da richieste di consenso elettorale in cambio di denaro, favori o altro. I dati raccolti dall'ISTAT ci consegnano comunque un'immagine che vede regioni meridionali nelle quali queste pratiche di compravendita dei voti incidono più del doppio rispetto alle medie delle regioni del centro-nord. In media in Italia il 3,7% della popolazione ha sperimentato una simile richiesta nella propria vita in almeno un'elezione (con punte del 9,7% in

Basilicata e del 9% in Sicilia); in Toscana, questa percentuale scende al 2,4%, nel 2,2% in elezioni amministrative, nello 0,2% in elezioni politiche od europee.

Tabella 2.1.3: Persone cui è stato chiesto il voto in cambio di favori, denaro, regali per tipo di elezione e regione. Anno 2016 (Per 100 persone)			
	Almeno un'elezione	Elezioni Amministrative	Elezioni Politiche/Europee
Piemonte	1,0	0,7	0,3
Valle d'Aosta -	2,9	2,8	0,2
Lombardia	1,4	1,2	0,2 (*)
Bolzano	0,5 (*)	0,4 (*)	0,0 (*)
Trento	1,2	1,2	0,1 (*)
Veneto	1,8	1,7	0,2 (*)
Friuli Venezia Giulia	0,5 (*)	0,4 (*)	0,1 (*)
Liguria	1,8	1,7	0,2 (*)
Emilia Romagna	1,5	0,9	0,8
Toscana	2,4	2,2	0,2 (*)
Umbria	2,5	1,8	1,0
Marche	2,9	2,7	0,2 (*)
Lazio	3,7	3,4	0,8
Abruzzo	6,0	5,9	0,3 (*)
Molise	3,9	3,6	0,9
Campania	6,7	5,6	2,0
Puglia	7,1	6,9	3,0
Basilicata	9,7	9,6	1,7
Calabria	5,8	5,7	1,2
Sicilia	9,0	8,9	2,80
Sardegna	6,8	5,5	1,9
Centro	2,9	2,5	0,6
Totale	3,7	3,4	1,0
(*) dato con errore campionario superiore al 35%			

Quando l'indagine – come nel caso della corruzione – pone la domanda sulla compravendita del consenso in modo indiretto, chiedendo all'intervistato se conosca altre persone cui sia stato proposto di praticare il voto di scambio, le percentuali aumentano esponenzialmente. Ne scaturisce la rappresentazione di un paese nel quale tali pratiche conoscono una diffusione capillare in diverse regioni, con punte del 23,7% in Puglia, pari a quasi un quarto della popolazione, 18,5% in Basilicata, 16,4% in Sicilia, 13,9% in Abruzzo, 12,8% in Campania. La media italiana è dell'8,3%.

Nel caso toscano, le percentuali di persone a conoscenza di istanze di voto di scambio raddoppiano rispetto alle esperienze dirette, sfiorando il 5% degli intervistati (Tabella 2.1.4).

Tabella 2.1.4: Persone che conoscono altre persone a cui è stato proposto il voto di scambio per regione.

Anno 2016 (Per 100 persone)

Piemonte	3,0
Valle d'Aosta	7,4
Lombardia	3,5
Bolzano	1,2
Trento	1,8
Veneto	4,2
Friuli Venezia Giulia	1,1
Liguria	3,5
Emilia Romagna	3,5
Toscana	4,9
Umbria	5,0
Marche	6,0
Lazio	8,0
Abruzzo	13,9
Molise	7,6
Campania	12,8
Puglia	23,7
Basilicata	18,5
Calabria	11,4
Sicilia	16,4
Sardegna	12,2
Centro	6,0
Totale	8,3

La panoramica offerta dall'indagine presenta uno scenario particolarmente critico per quanto concerne l'esposizione indiretta a pratiche di corruzione o raccomandazione in determinati settori. Un italiano su quattro è a conoscenza di persone che siano state raccomandate almeno una volta, con particolare incidenza per quanto riguarda l'accesso a posizioni lavorative (24,6%). Seguono per rilevanza favori richiesti nell'ambito di licenze e permessi, nonché cancellazione di multe o sanzioni (Tabella 2.1.5). La disaggregazione dei dati su base regionale indica che la Toscana è sostanzialmente in linea con il trend italiano per quanto riguarda la conoscenza di casi di corruzione

(24,7%), l'accesso a un posto di lavoro (20,7%) e l'ammissione a scuole o promozioni (4,8%). Il centro Italia è trainato, ancora una volta, in negativo dal caso del Lazio, ove una persona su tre è a conoscenza di persone che siano state raccomandate almeno una volta.

Tabella 2.1.5: Persone che conoscono qualcuno che è stato raccomandato per tipo di servizio/favore richiesto per regione. Anno 2016 (Per 100 persone)

	Almeno una raccomandazione	un posto di lavoro	una licenza, un permesso, una concessione	un beneficio assistenziale	ammissione a scuole o promozioni	cancellazione di multe o sanzioni	essere favorito in cause giudiziarie
Piemonte	19,6	16,6	3,3	4	2,6	3,1	1,1
Valle d'Aosta	20	16,9	5,2	4	1,7	4	1,9
Lombardia	16,8	14	3,4	3,5	3	4,5	0,9
Bolzano	14,7	12,7	6,8	5,2	3,1	2,7	0,7 (*)
Trento	22,6	17,8	7,3	5,7	1,8	4,3	1,6
Veneto	26,7	22,9	12,4	8,2	4,1	7	1,1
Friuli Venezia Giulia	22,2	19,9	4,8	2,8	3,6	5	0,8
Liguria	24	20,6	6,6	5,8	2,1	7,2	1,1
Emilia Romagna	29,1	23,8	8,3	5,7	5,1	6	1,3
Toscana	24,7	20,7	6,2	3,9	4,8	7,3	1,5
Umbria	29,6	26,3	11,1	6,8	7,5	8,5	1,2
Marche	24	21,6	7,7	6,3	5,5	4,9	1,5
Lazio	33,7	29,9	8,6	7,3	8,5	11,2	1,4
Abruzzo	29,4	25,7	11,7	9,1	5,5	7,9	5,3
Molise	27,1	21,8	12,2	12,9	6,9	10,4	4,7
Campania	23,5	18,9	8,3	7,2	6,1	7	3,6
Puglia	41,8	34,3	10,8	20,4	6,1	22,2	5,4
Basilicata	36,2	31,8	16,9	14,9	8	9,3	2,1
Calabria	16,6	13,9	7,1	5,4	4,8	5,6	2,4
Sicilia	22,3	20,2	6,8	4,8	5,2	5,1	1,7
Sardegna	36,6	30,5	11,9	9,6	7	12,3	1,5
Centro	28	24,6	8,4	6,1	6,6	8	1,4
Totale	25,4	21,5	7,5	6,8	4,9	7,5	1,9
(*) dato con errore campionario superiore al 35%							

Infine, le percentuali di individui a cui siano state richieste raccomandazioni o di agire come intermediari in relazioni di scambio occulto indicano che neppure regioni tradizionalmente considerate più virtuose o “civiche”, come Emilia Romagna, Umbria e Toscana, possono considerarsi immuni da simile pratiche, al contrario esse si collocano ai primi posti (Tabella 2.1.6). Nel caso emiliano, il 13,7% di intervistati ha dichiarato di aver ricevuto richiesta di

raccomandazione, in Umbria l'11,3%, quindi il Veneto con il 10%, mentre in Toscana la percentuale si ferma al 9,6%; valori significativi giacché significativamente superiori alla media nazionale (8,3%). Si noti infine come le regioni meridionali presentino in questo caso valori inferiori alla media nazionale – con l'eccezione della Sardegna.

Tabella 2.1.6: Persone cui è stata richiesta una raccomandazione o da fare da intermediario o a cui è stato offerto denaro per regione. Anno 2016 (Per 100 persone)

	Raccomandazione	Denaro/regali per ottenere un vantaggio	Entrambi
Piemonte	6,1	0,4	0,1 (*)
Valle d'Aosta	5,1	0,4 (*)	0,1 (*)
Lombardia	7,5	0,4	0,1 (*)
Bolzano	6,4	1,4	0,2 (*)
Trento	6	0,6	0,3 (*)
Veneto	10	0,6	0,3 (*)
Friuli Venezia Giulia	7,9	0,2 (*)	0,3 (*)
Liguria	9,5	0,5	0,4
Emilia Romagna	13,7	0,2 (*)	1,1
Toscana	9,6	0,5	0,2 (*)
Umbria	11,3	0,8	0,2 (*)
Marche	8,6	0,3 (*)	0,1 (*)
Lazio	13	0,7	0,3 (*)
Abruzzo	5,7	0,3 (*)	0,2 (*)
Molise	5,7	0,6 (*)	0,5 (*)
Campania	5,4	0,7	0,1 (*)
Puglia	5	1,3	0,3 (*)
Basilicata	6,7	0,8	0,3 (*)
Calabria	5,7	0,2	0,1 (*)
Sicilia	5,9	0,6	0,2 (*)
Sardegna	9,1	0,3	0,3 (*)
Centro	10,6	0,7	0,2 (*)
Totale	8.3	0.5	0.3
(*) dato con errore campionario superiore al 35%			

Le statistiche giudiziarie, anch'esse fornite dall'ISTAT, ci permettono di tracciare una prima istantanea sulle sentenze e sul numero dei reati classificabili come delitti contro la pubblica amministrazione, tra cui quelli di corruzione. Al netto di variazioni - in alcuni casi sostanziali - a

livello regionale, sull'intero territorio italiano è possibile notare in media una prevalenza di sentenze per reati di peculato e di corruzione per atto contrario a doveri di ufficio.

Sulla base dei dati relativi all'anno 2016, rappresentati nella tabella 2.1.7, si nota che la Toscana si discosta in modo virtuoso dalla media italiana. Il numero di sentenze per peculato è in linea con la media italiana (sette ogni milione di abitanti), rappresentando il tipo di reato più diffusa a livello toscano. L'unica deviazione in negativo è offerta dal numero di sentenze e reati di istigazione alla corruzione (tre sentenze e reati riconosciuti per ogni milione di abitanti in Toscana), in linea coi dati di una regione generalmente poco virtuosa come il Lazio.

Da ultimo, presentiamo una rassegna dell'evoluzione dal 2000 al 2016 (ultimo anno per il quale vi siano dati disponibili) della densità di condanne rispetto alla popolazione per una vasta gamma di "crimini dei colletti bianchi", che naturalmente ricomprendono quelli contro la pubblica amministrazione, ma includono anche una serie di reati finanziari ed economici – coerentemente con l'esigenza di approfondire le linee evolutive della capacità della magistratura di rilevare e sanzionare attività riconducibili a una gamma di attività criminali. In molteplici vicende di corruzione sistemica, infatti, si osserva come tipi diversi di attività illecite poste in essere da una pluralità di soggetti risultino tra loro interconnesse, in una serie di partite giocate sui tavoli della pubblica amministrazione, della politica, della finanza, delle professioni, dell'imprenditoria.

Guardando ai reati di corruzione e concussione, le figure 2.1.2, 2.1.3, 2.1.4 e 2.1.5 mostrano come la linea di tendenza del numero di condannati rispetto alla popolazione per entrambi sia discendente, caratteristica condivisa tanto dalle altre tre regioni dell'Italia centrale con le quali si opera una comparazione (Lazio, Marche, Umbria), che a livello nazionale. Nel caso della corruzione, il trend discendente nazionale è più marcato di quello toscano. Al riguardo, per il reato di concussione un calo particolarmente marcato è osservabile – sia nella media nazionale che in Toscana – nei valori registrati dopo il 2012, a conferma degli effetti negativi, in termini di utilizzabilità della fattispecie a fini repressivi, dello "spacchettamento" tra i due profili della concussione per costrizione e dell'indebita induzione, realizzato a seguito dell'approvazione della legge n.190 del 2012 (la cosiddetta legge "Severino").

Tabella 2.1.7: Numero di sentenze contenenti il reato e numero totale dei reati sentenziati per tipologia e regione di commesso reato. Anno 2016 (per 100.000 abitanti)

	Peculato		Indebita percezione di erogazioni pubbliche a danno dello Stato		Concussione		Corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio		Responsabilità del corruttore		Istigazione alla corruzione		319quater della legge 6.11.2012, n. 190: Induzione indebita a dare o promettere utilità	
	n° di sentenze	numero totale di reati	n° di sentenze	numero totale di reati	n° di sentenze	numero totale di reati	n° di sentenze	numero totale di reati	n° di sentenze	numero totale di reati	n° di sentenze	numero totale di reati	n° di sentenze	numero totale di reati
Piemonte	0,6	1,1	0,2	0,2	0,1	0,1	0,2	0,2	0,6	3,6	0,1	0,1	0,1	0,2
Valle d'Aosta	1,6	1,6	0,8	0,8	-	-	-	-	0,8	0,8	-	-	-	-
Lombardia	0,4	2,0	0,2	0,2	0,1	0,2	0,5	1,6	0,4	0,5	0,1	0,1	0,1	0,1
Trentino-Alto Adige	0,7	0,8	1,1	1,1	0,1	0,3	-	-	-	-	0,1	0,1	-	-
Bolzano / Bozen	1,0	1,2	1,0	1,0	-	-	-	-	-	-	0,2	0,2	-	-
Trento	0,4	0,4	1,3	1,3	0,2	0,6	-	-	-	-	-	-	-	-
Veneto	0,8	0,9	0,1	0,1	0,0	0,0	0,1	0,2	0,3	0,9	0,1	0,1	0,3	0,9
Friuli-Venezia Giulia	1,7	2,5	1,3	1,3	-	-	0,2	0,6	0,2	0,6	0,2	0,2	-	-
Liguria	1,1	5,0	0,6	0,6	0,1	0,3	0,3	0,3	0,1	0,1	0,2	0,2	0,1	0,1
Emilia-Romagna	0,8	1,3	0,1	0,1	0,3	0,4	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,1	0,2
Toscana	0,7	0,8	0,1	0,1	0,0	0,1	0,2	0,2	0,1	0,1	0,3	0,3	0,0	0,1
Umbria	0,9	0,9	-	-	-	-	0,5	1,2	-	-	0,3	0,3	0,2	0,2
Marche	0,8	0,9	0,4	0,4	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	-	-	0,1	0,1
Lazio	0,5	0,8	0,1	0,1	0,1	0,5	0,4	0,7	0,1	0,1	0,3	0,3	0,1	0,1
Abruzzo	0,6	0,8	0,2	0,2	0,3	1,1	0,2	0,2	0,1	0,2	0,1	0,1	0,2	0,3
Molise	1,6	2,3	0,3	0,3	-	-	-	-	-	-	0,6	1,0	-	-
Campania	0,4	0,4	0,1	0,1	0,1	0,1	0,3	0,4	0,1	0,1	0,8	0,8	0,1	0,2
Puglia	0,7	1,0	0,2	0,3	0,1	0,1	-	-	-	-	0,2	0,2	0,2	0,2
Basilicata	0,2	0,2	0,9	0,9	0,2	0,4	-	-	-	-	0,2	0,2	0,1	0,1
Calabria	0,7	0,7	0,4	0,4	0,2	0,2	0,1	0,2	-	-	-	-	-	-
Sicilia	0,7	0,8	0,2	0,2	0,2	0,3	0,5	0,6	-	-	-	-	0,2	0,4
Sardegna	1,0	1,2	0,2	0,2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Italia	0,7	1,2	0,2	0,2	0,1	0,2	0,3	0,5	0,2	0,5	0,2	0,2	0,1	0,2

Fonte: ISTAT, Statistiche giudiziarie

Figura 2.1.2: Condannati per reati di corruzione

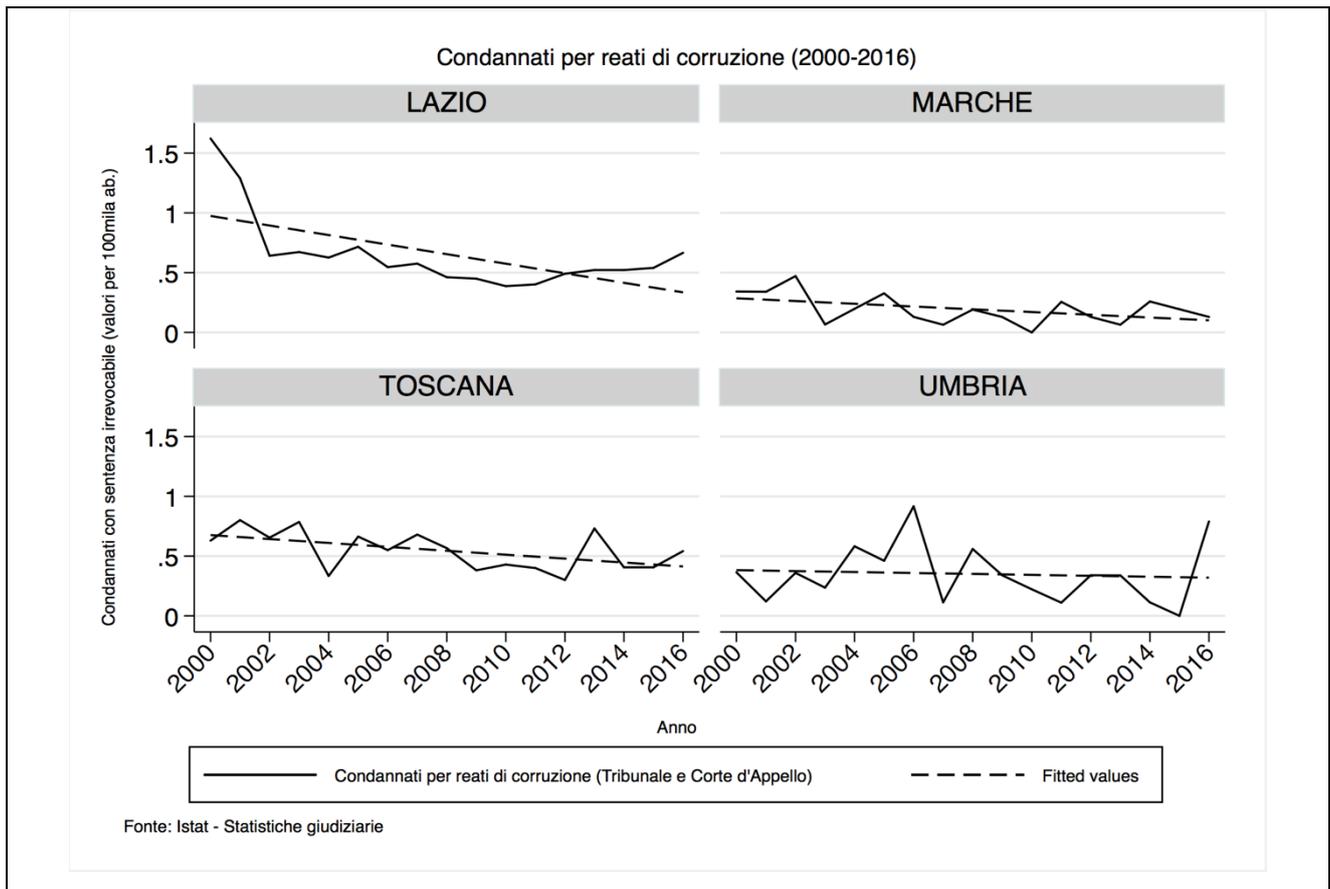


Figura 2.1.3: Condannati per reati di corruzione: media Italia e Toscana

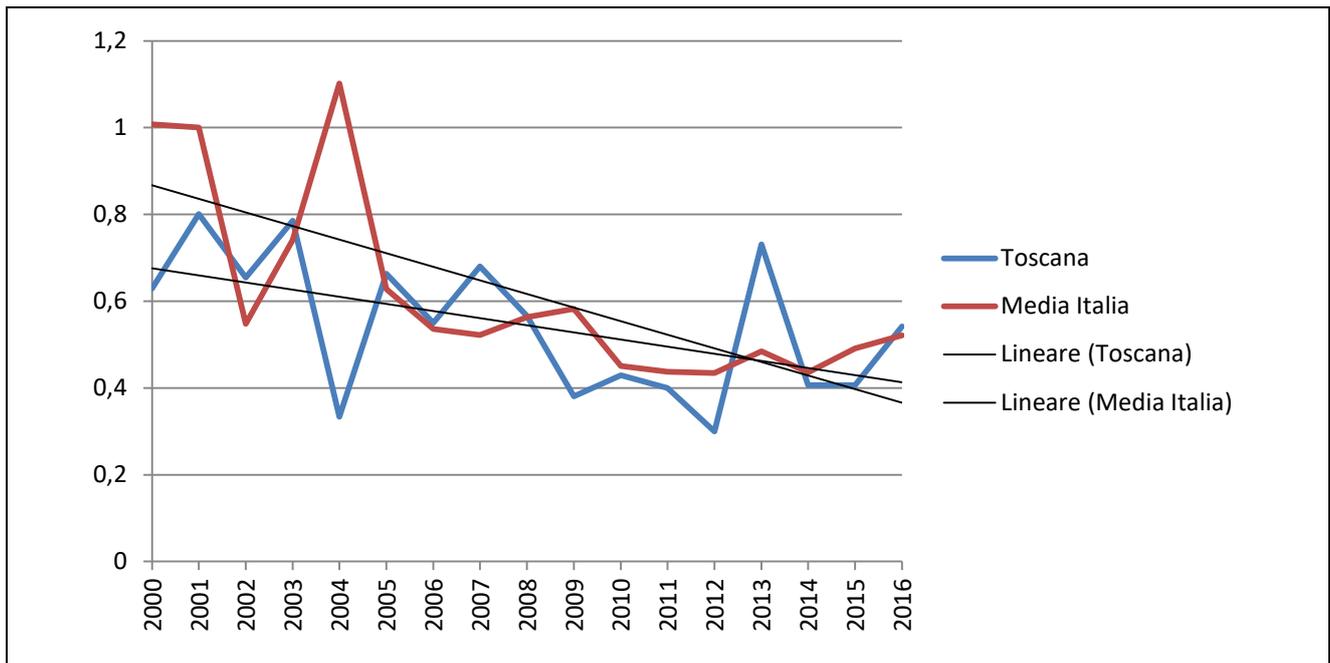


Figura 2.1.4: Condannati per reati di concussione

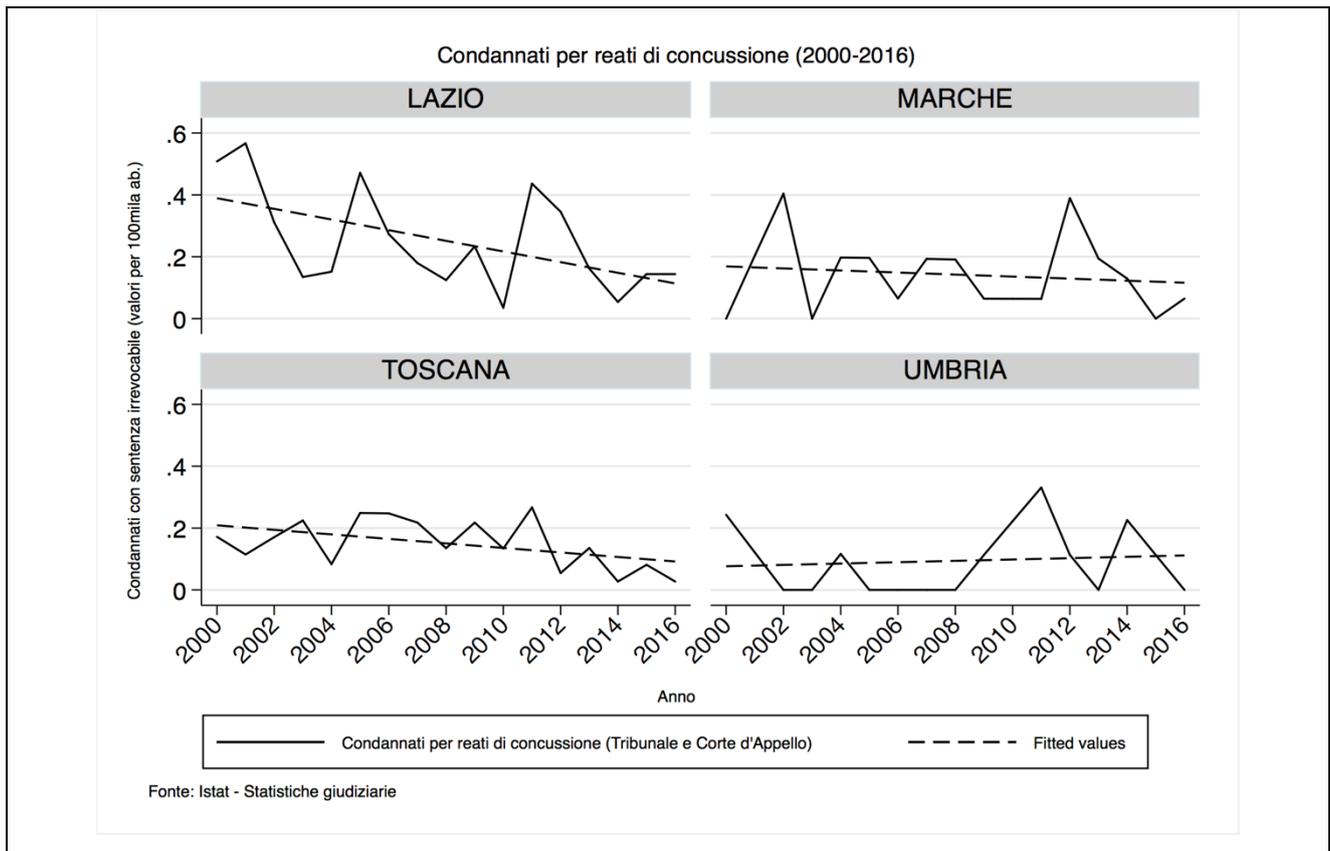
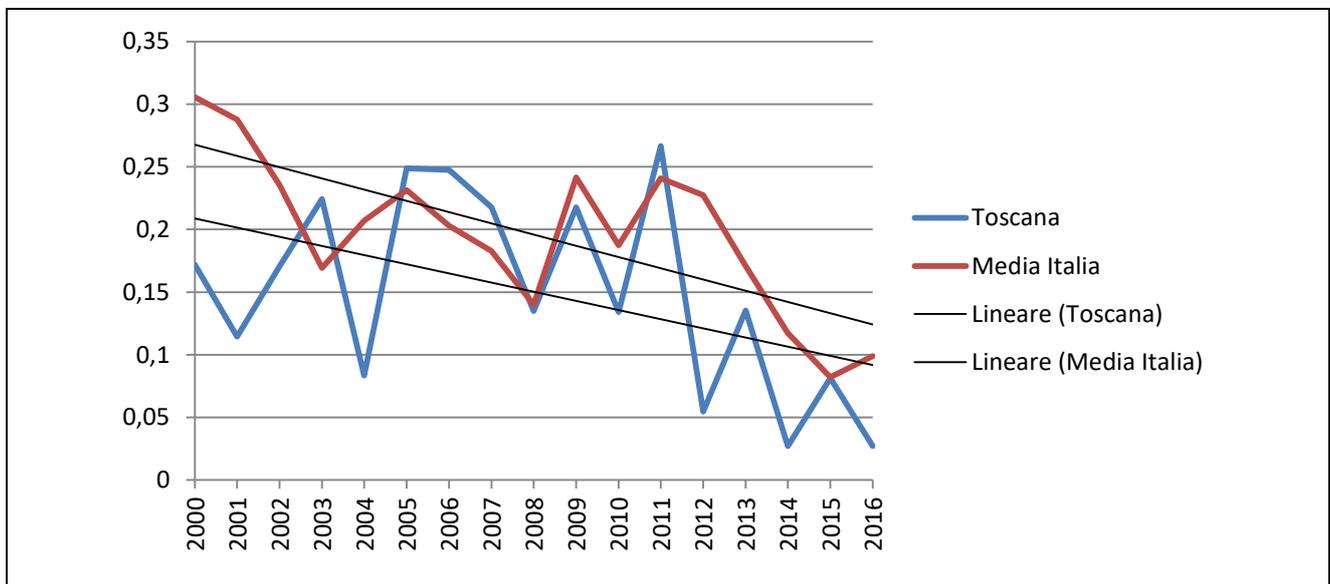


Figura 2.1.5: Condannati per reati di concussione: Italia e Toscana



Per quanto riguarda gli altri reati contro la pubblica amministrazione vale la pena sottolineare una linea di tendenza all'aumento nel numero di condannati, tanto per il reato di abuso d'ufficio (Figura 2.1.6), per il quale l'ascesa è particolarmente marcata, che per quelli di malversazione

(Figura 2.1.7) e peculato (Figura 2.1.8) – trend peraltro comune alle altre tre regioni oggetto di comparazione, seppure con diversa intensità.

Figura 2.1.6: Condannati per abuso d'ufficio

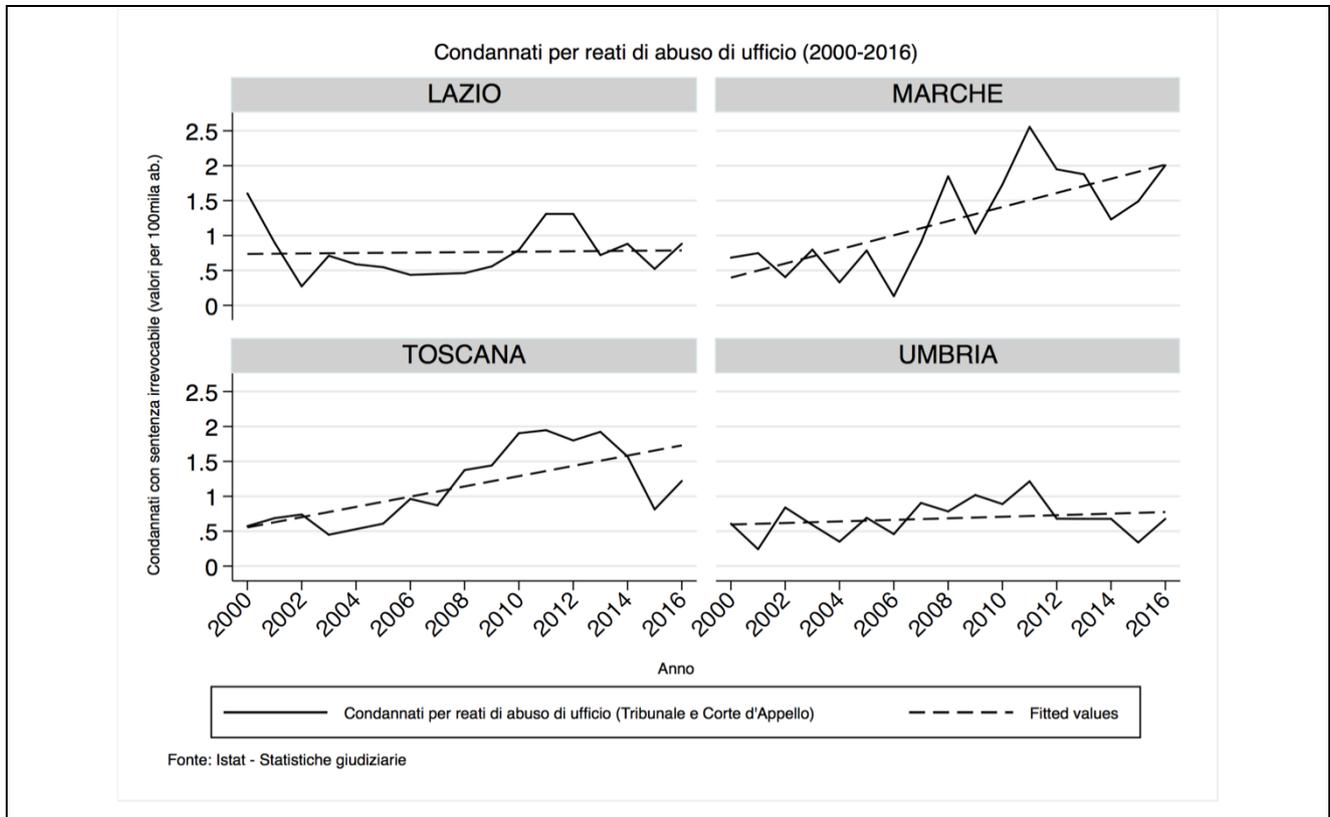


Figura 2.1.7: Condannati per malversazione

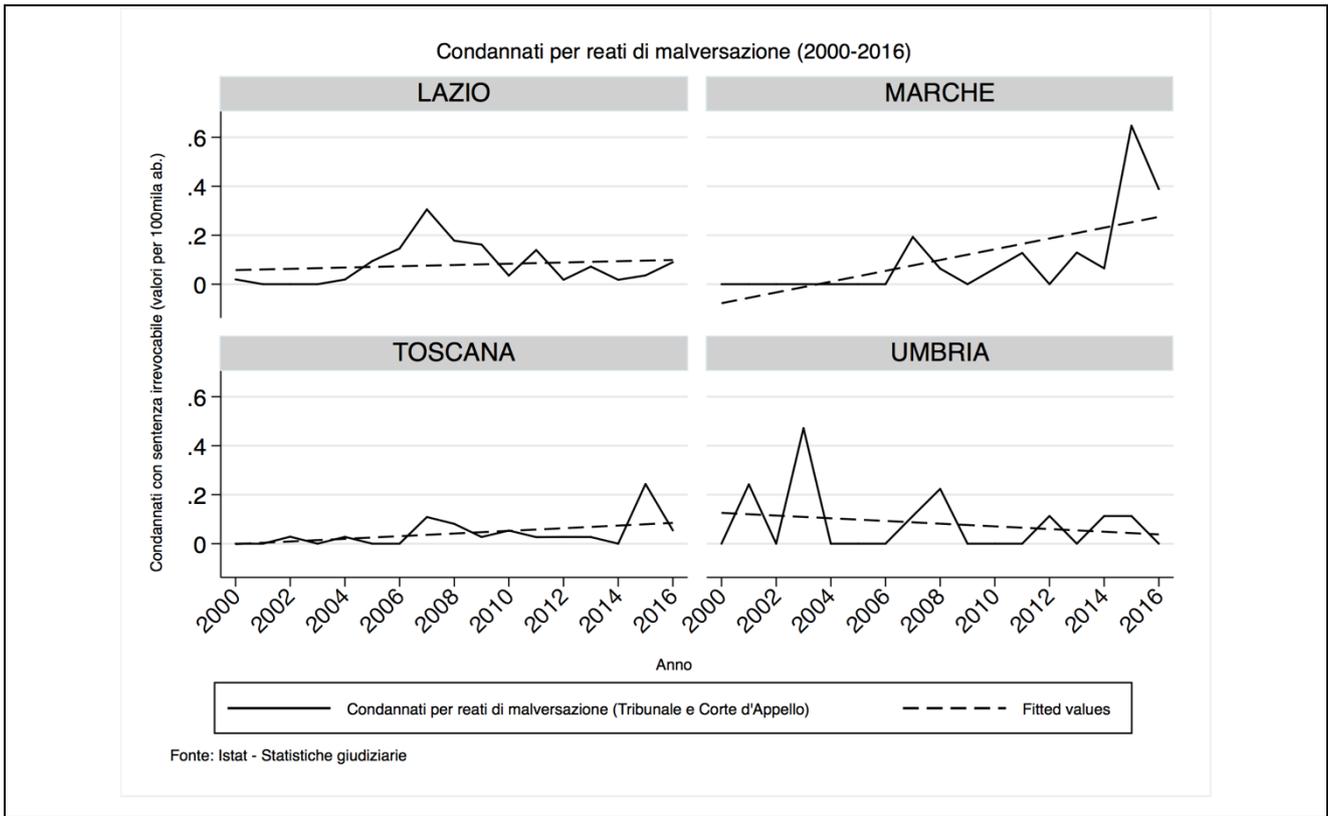
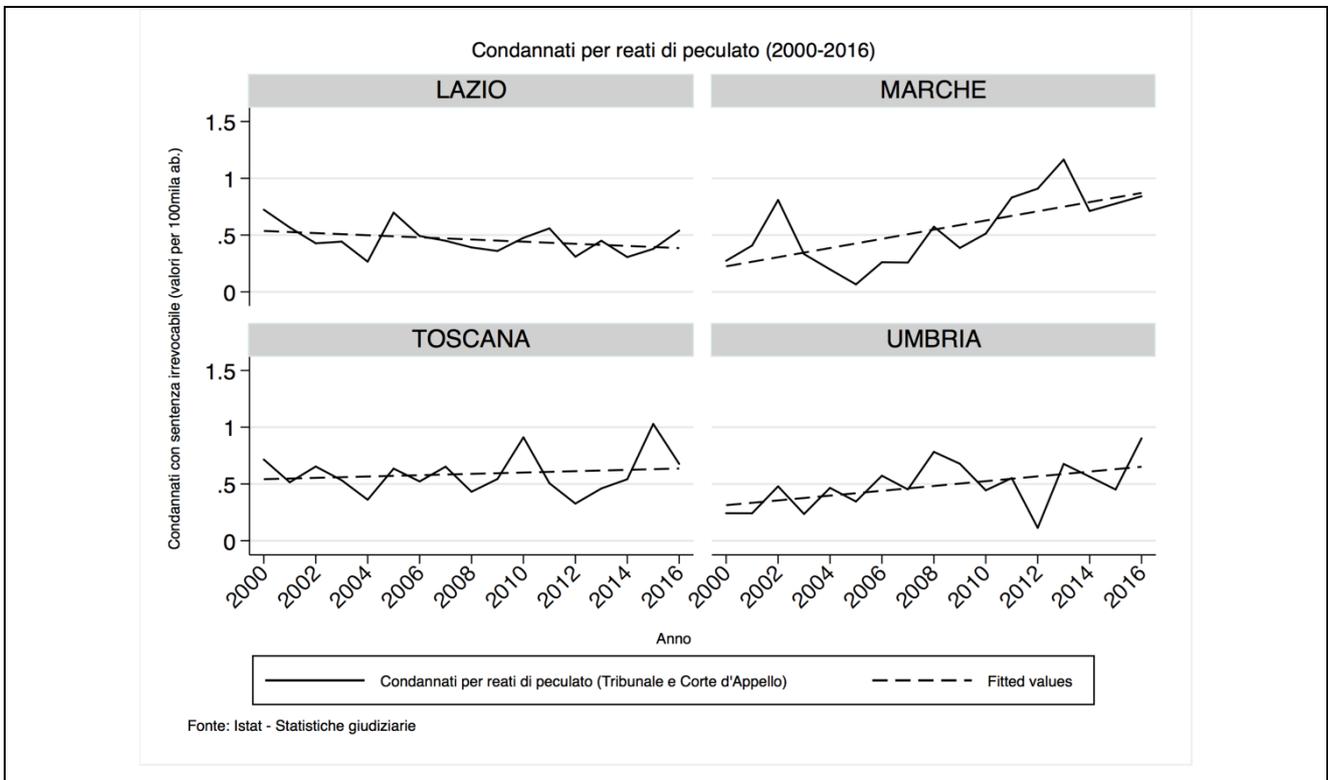


Figura 2.1.8: Condannati per peculato



Da ultimo, l'analisi della densità di condannati rispetto alla popolazione per una serie di reati di natura finanziaria ed economica nell'ultimo quindicennio conferma le difficoltà della magistratura nell'operare con incisività contro realtà di illegalità della classe dirigente ben radicate nelle prassi e nelle operazioni condotte nei mercati, spesso intrecciate con forme di protezione politica e burocratica, ovvero di corruzione in senso proprio, specie ove questa sia sistemica, protette dalla capacità dei protagonisti di dotarsi di efficaci apparati di difesa legale. Non di corruzione in senso proprio si tratta, ma di una serie di attività ad essa complementari o interconnesse, come nel caso di reati societari o urbanistici, in quanto funzionali all'indebita appropriazione di risorse pubbliche a fini privati, ovvero conseguenti alle pratiche di corruzione. A monte della gran parte degli atti di corruzione compiuti da amministratori di un'impresa, a titolo di esempio, vi sono illeciti di natura contabile propedeutici alla creazione della riserva di fondi neri da cui attingere per pagare la tangente.

In Italia le statistiche giudiziarie mostrano come i protagonisti di queste attività illecite maturino prospettive di realizzazione di ingenti profitti illeciti, che si accompagnano spesso ad elevate aspettative d'impunità – di qui gli incentivi economici alla partecipazione alle pratiche illegali.⁶⁶ Guardando più nel dettaglio ad alcune fattispecie, in calo risultano le linee di tendenza dell'ultimo quindicennio rispetto ai condannati in Toscana per bancarotta fraudolenta (Figura 2.1.9) e reati societari (Figura 2.1.11). Un incremento significativo è riscontrabile invece nell'ambito dei reati tributari (Figura 2.1.12) – peraltro un settore particolarmente vulnerabile rispetto al rischio corruzione, come si evidenzia anche nel focus tematico della sezione di approfondimento di casi di studio in Toscana. I numeri relativi ai reati urbanistici (figura 2.1.13), sia in Toscana che nelle altre regioni considerate, sono invece troppo esigui per ricavarne indicazioni significative – se in merito alla presumibile ineffettività delle corrispondenti fattispecie, incapaci di punire pratiche di “cattiva amministrazione” nel governo del territorio il cui impatto – specie in alcune aree del paese – risulta evidente letteralmente “a vista d'occhio”.

⁶⁶ A. Vannucci, *Atlante della corruzione*, Torino, Edizioni Gruppo Abele, 2012.

Figura 2.1.9: Condannati per bancarotta fraudolenta

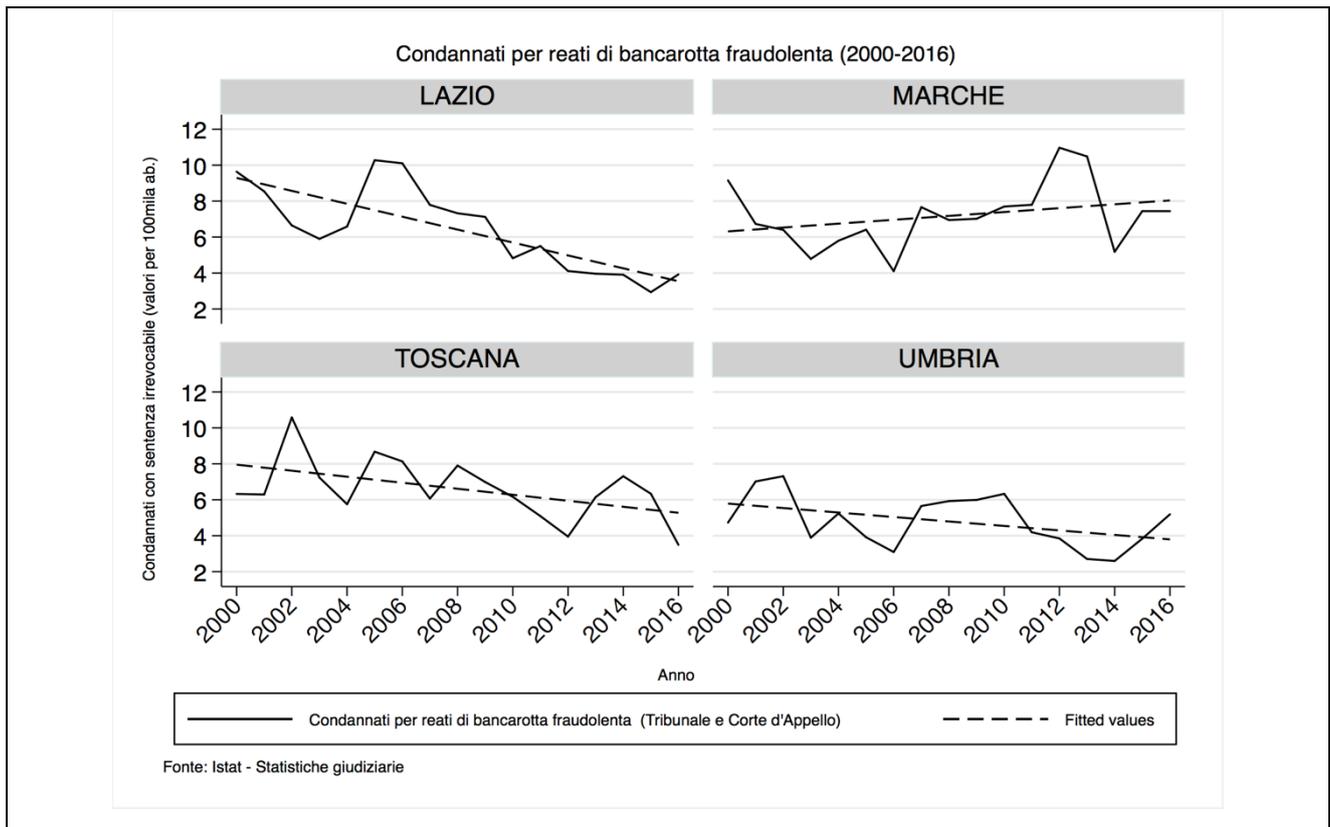


Figura 2.1.10: Condannati per riciclaggio

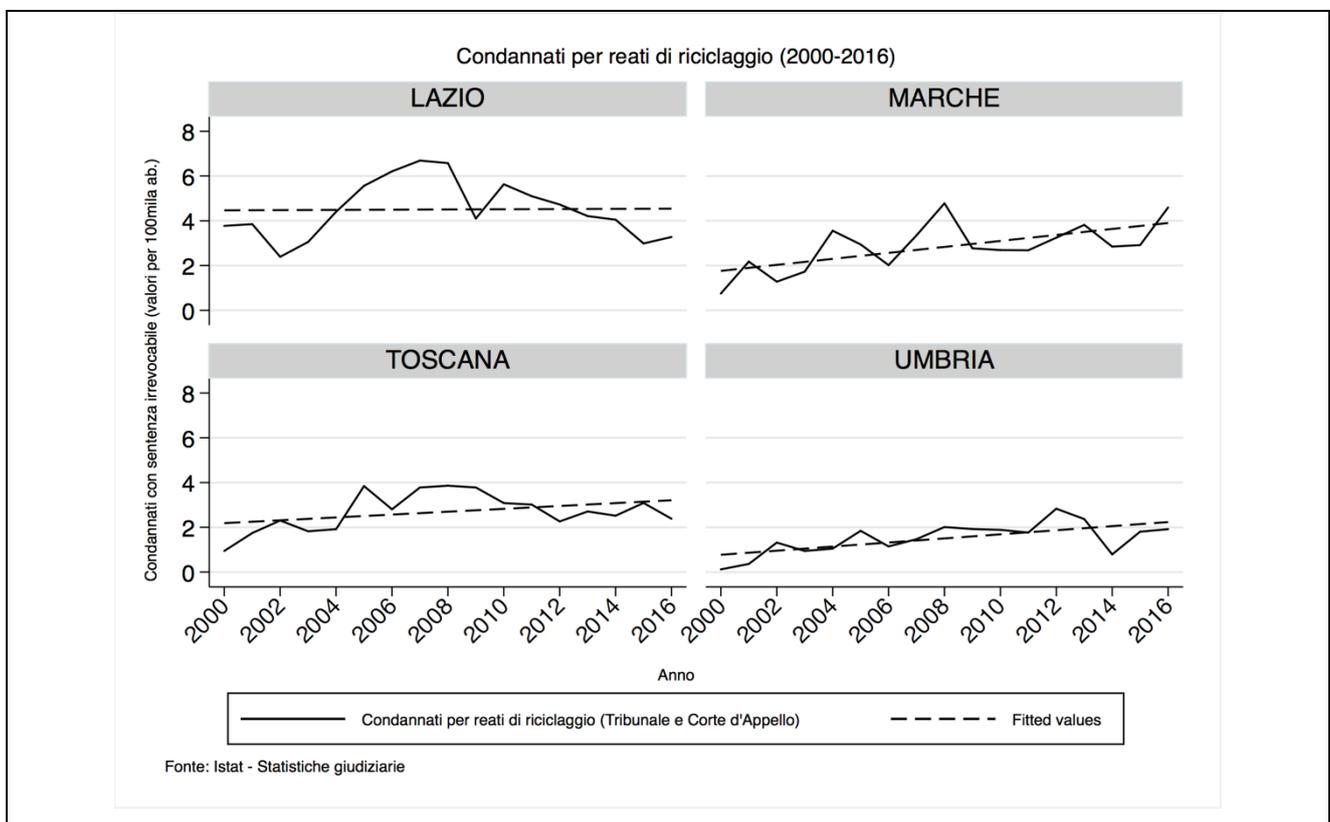


Figura 2.1.11: Condannati per reati societari

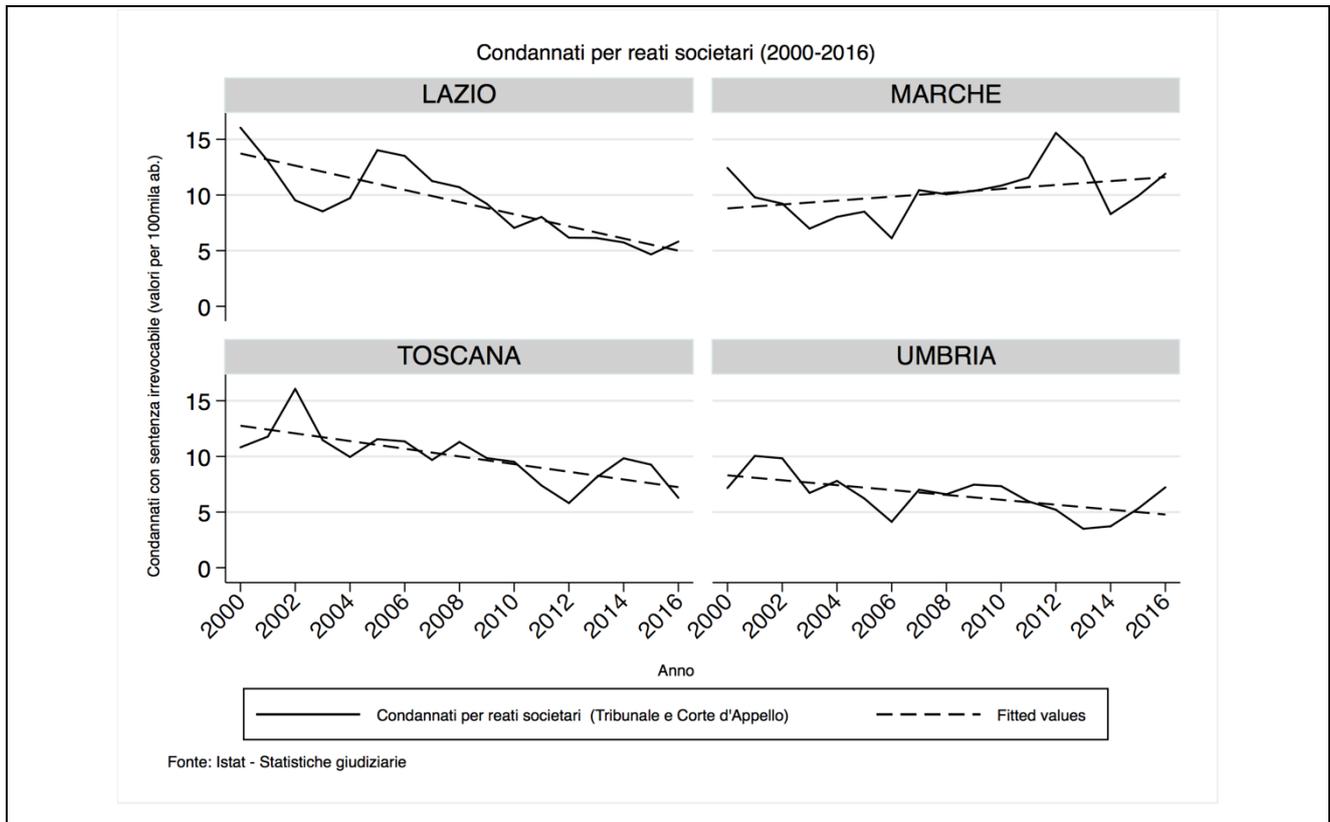


Figura 2.1.12: Condannati per reati tributari

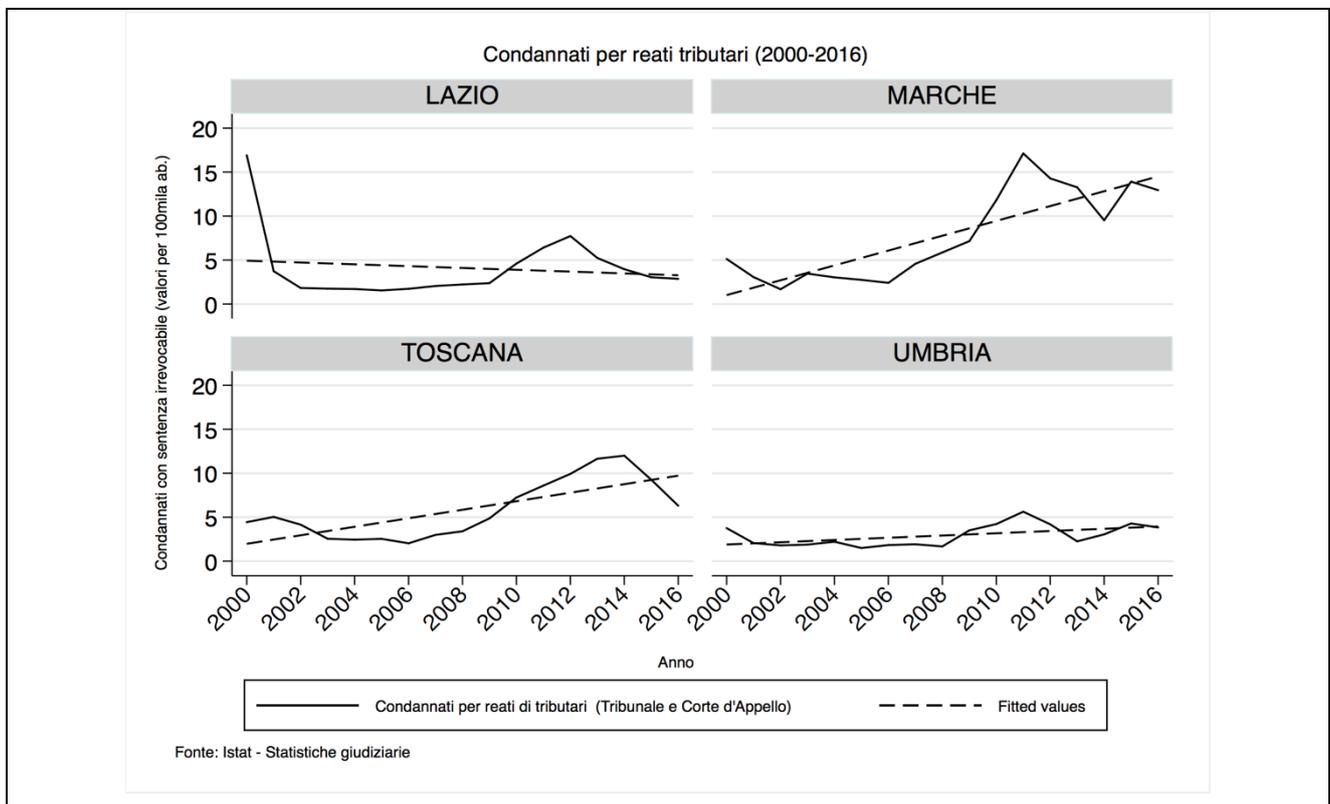
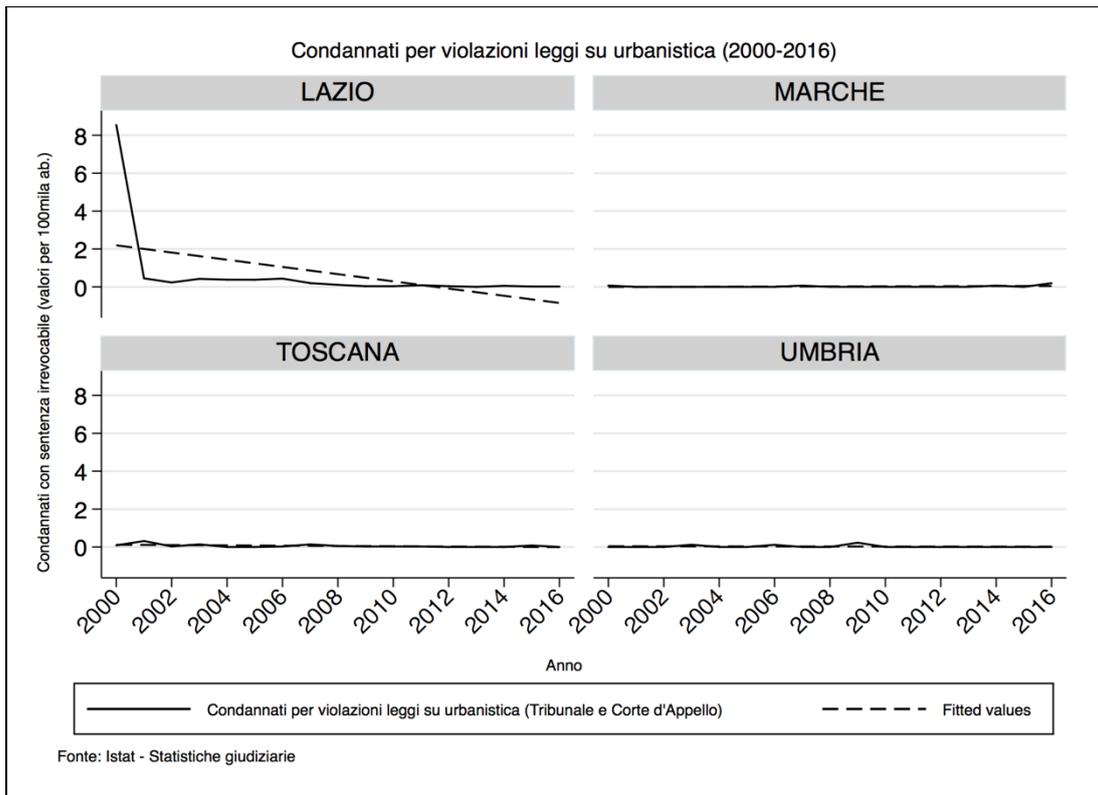


Figura 2.1.13: Condannati per reati urbanistici



2.2. Codifica eventi di corruzione (C.E.C.O.): analisi biennio 2016-2017 a livello nazionale e regionale

Nel primo rapporto sui fenomeni di corruzione e criminalità organizzata in Toscana presentato nel 2017 è stata fornita una prima panoramica sul progetto di codifica di eventi di corruzione (C.E.C.O.) tramite informazioni ricavate dalla stampa. I dati preliminari presentati facevano riferimento a un test pilota focalizzato esclusivamente sulla Toscana. La raccolta e l'analisi dati qui presentati estendono significativamente lo spettro delle informazioni codificate, includendo in questa sezione l'intero territorio italiano e il complesso di lanci di notizie ANSA, aventi a oggetto casi di corruzione negli anni 2016 e 2017.

Si tratta del primo tentativo di realizzazione di un osservatorio sui fatti di corruzione che entrano nel discorso pubblico attraverso i media, seguendo una metodologia che si riallaccia alle ricerche condotte da Franco Cazzola negli anni tra il 1988 e il 1992 attraverso un'analisi degli articoli aventi ad oggetto casi di corruzione pubblicati sul quotidiano la Repubblica.⁶⁷ Un approccio di questo tipo ha sia potenzialità che limiti. Se prendiamo l'universo dei casi di corruzione, quelli che sono rappresentati ed esaminati nel C.E.C.O. si limitano chiaramente al sottoinsieme di quelli oggetto di attenzione mediatica, spesso a seguito di inchiesta giudiziaria, oppure di altro tipo di denuncia – tra cui quella derivante da inchieste giornalistiche. Non ci è dato di sapere qual è la proporzione tra corruzione emersa e corruzione esposta attraverso i media, né il mutevole grado di salienza del tema (che in momenti diversi può indurre i giornalisti a includere ovvero a non considerare come notizia significativa eventi di una certa natura). Dunque, l'evoluzione numerica dei casi non rappresenta affatto le linee evolutive del fenomeno che si vanno sviluppando in

⁶⁷ F. Cazzola, *Della corruzione*, Bologna, Il Mulino, 1988; F. Cazzola, *L'Italia del pizzo*, Torino, Einaudi, 1992. Come osserva Cazzola, nella nostra capacità di osservazione della corruzione tramite fonti giornalistiche esiste una sorta di “imbuto” che progressivamente si restringe: dall'universo (di dimensioni ignote e insondabili) degli atti di corruzione praticati nell'ombra, all'insieme più circoscritto di casi che sono oggetto di attenzione e approfondimento grazie all'azione degli organi istituzionali di controllo, fino al sottoinsieme ancora più ristretto delle vicende oggetto di attenzione mediatica, e sui quali ci si sofferma mediante lo studio dei contenuti degli articoli di stampa. In realtà, la metodologia utilizzata nel C.E.C.O. consente di includere nell'analisi anche quelle vicende che rappresentano corruzione in quanto “abuso di potere delegato” – ad esempio segnalato da inchieste giornalistiche autonome, nonché dalla denuncia pubblica, iniziativa o mobilitazione di cittadini, comitati, movimenti – che pur non essendo rilevate dall'apparato giudiziario come violazioni di rilievo penale, e dunque senza aver dato luogo ad alcun procedimento giudiziario, hanno comunque suscitato la reazione di altri organismi istituzionali ovvero di attori politici e sociali.

profondità: una crescita dei casi di cui si parla sulla stampa non dimostra una maggiore presa del fenomeno corruttivo nella politica o nella pubblica amministrazione; né gli eventi *emersi* costituiscono un “campione rappresentativo” dell’ecosistema carsico della corruzione. Il solo fatto di essere stati scoperti e oggetto di reazione rappresenta un fattore che di per sé differenzia in modo sostanziale gli eventi qui analizzati da quelli invece mantenuti nell’ombra, senza venire alla luce, permettendo così ai loro protagonisti di replicare condotte e pratiche “di successo”, in quanto più efficaci nella complessa gestione degli affari illeciti, specie quelli che coinvolgono molteplici attori e presentano profili di scambio indiretto e differito. Per questo i dati del C.E.C.O. che osserviamo e presentiamo in questo osservatorio non sono generalizzabili come rappresentazione di una presunta “realtà” (per sua natura opaca e impenetrabile) della corruzione italiana. Tuttavia, l’ampiezza dei casi trattati – circa 800 eventi distillati da oltre 1.300 lanci di agenzia nel biennio considerato – ci permette per un verso di conseguire comunque uno “scandaglio” significativo, mediante una visione ad ampio raggio di una quota cospicua di eventi, che si possono – con alcune cautele metodologiche – impiegare per proiettare ovvero corroborare la plausibilità di ipotesi relative all’evoluzione altrimenti invisibile delle pratiche di corruzione. Per un altro verso, i dati del C.E.C.O. ci mostrano le caratteristiche di fondo della totalità dei casi di corruzione oggetto di interesse da parte dei media, attraverso il filtro delle notizie offerte dalla principale agenzia di stampa nazionale. Per questa ragione, tali dati – in questo rapporto opportunamente sintetizzati e presentati in forma grafica o di tabella – possono di certo fornire alcune coordinate essenziali per comprendere come il tema corruzione venga “letto” (in senso non soltanto letterale), interpretato, valutato all’interno del discorso pubblico, e conseguentemente attraverso quali meccanismi esso sia introdotto e preso in esame all’interno dell’agenda istituzionale e politica tanto a livello nazionale che regionale.

Quando guardiamo al livello toscano, in tutte le elaborazioni di questa sezione, è opportuna un’ulteriore precisazione di ordine metodologico. I numeri molto ridotti degli eventi codificati (a titolo di esempio, per la prima variabile appena 23 eventi nel 2016, 17 nel 2017) non consentono generalizzazioni affidabili in relazione a proporzioni relative e linee di tendenza. E’ sufficiente infatti la variazione di un ammontare molto esiguo di casi, anche uno soltanto, per determinare scostamenti cospicui nelle percentuali corrispondenti. Le considerazioni poste a commento di grafici e tabelle relative alla Toscana andranno dunque letteralmente “presi con le molle”, onde evitare conclusioni improprie.

Cos'è C.E.C.O. e come funziona

Il progetto C.E.C.O. ha a oggetto l'analisi di tutti i lanci di notizie concernenti 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 estrapolabili da sentenze ed 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 e risorse coinvolte, danno sociale, modalità di emersione.

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 delle 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 articoli che riguardino una medesima inchiesta giudiziaria, si è proceduto alla codifica di un unico evento, arricchendolo di ulteriori dettagli qualora gli articoli successivi presentino sviluppi che integrino e amplino la gamma di informazioni ricavabili sulla vicenda. Nel caso – infrequente, ma possibile – di un singolo lancio che faccia riferimento a molteplici inchieste o procedimenti giudiziari (ossia eventi), l'articolo è stato spacchettato nei più eventi che vi vengono rappresentati.

In caso di reazioni divergenti, 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, accompagnate 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 è stata dunque fatta per ciascun evento, così definito, non per 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 dato 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 che 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).

Alla luce della precedente distinzione tra articolo/lancio ed evento, nel 2017 sono stati selezionati 553 (771 nel 2016), da cui sono stati codificati 329 eventi nel 2017 (484 nel 2016). Riportiamo in tabella 2.2.1 la distribuzione degli eventi per regione e anno.

Tabella 2.2.1: Distribuzione eventi per regione e anno

Regione	2016		2017	
	Freq.	%	Freq.	%
Piemonte	21	4.34	11	3.34
Valle d'Aosta	3	0.62	4	1.22
Lombardia	70	14.46	47	14.29
Trentino-Alto Adige	3	0.62	3	0.91
Veneto	9	1.86	9	2.74
Friuli-Venezia Giulia	8	1.65	2	0.61
Liguria	25	5.17	10	3.04
Emilia-Romagna	27	5.58	14	4.26
Toscana	23	4.75	17	5.17
Umbria	4	0.83	3	0.91
Marche	11	2.27	2	0.61
Lazio	74	15.29	63	19.15
Abruzzo	27	5.58	13	3.95
Molise	3	0.62	1	0.30
Campania	51	10.54	37	11.25
Puglia	34	7.02	28	8.51
Basilicata	10	2.07	3	0.91
Calabria	15	3.10	14	4.26
Sicilia	49	10.12	40	12.16
Sardegna	17	3.51	8	2.43
Totale	484	100	329	100

Un primo dato significativo da rilevare tra il 2016 e il 2017 è il calo cospicuo – circa 220 unità – di lanci di notizie contenenti le parole chiave selezionate, cui corrisponde una riduzione altrettanto significativa del numero di eventi di (potenziale) corruzione codificati, pari a oltre 160. Il tema della corruzione, nel corso del 2017, è entrato nel discorso pubblico in misura significativamente inferiore rispetto all’anno precedente.

Riportiamo nelle pagine seguenti i dati longitudinali per gli anni in questione, confrontando l’evoluzione in Italia e Toscana. I grafici e le tabelle fanno riferimento a un’ampia batteria di variabili, che ricomprendono i tipi di reazione istituzionale, politica e 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.

Figura 2.2.1: Tipo di reazione, anni 2016-2017, Italia

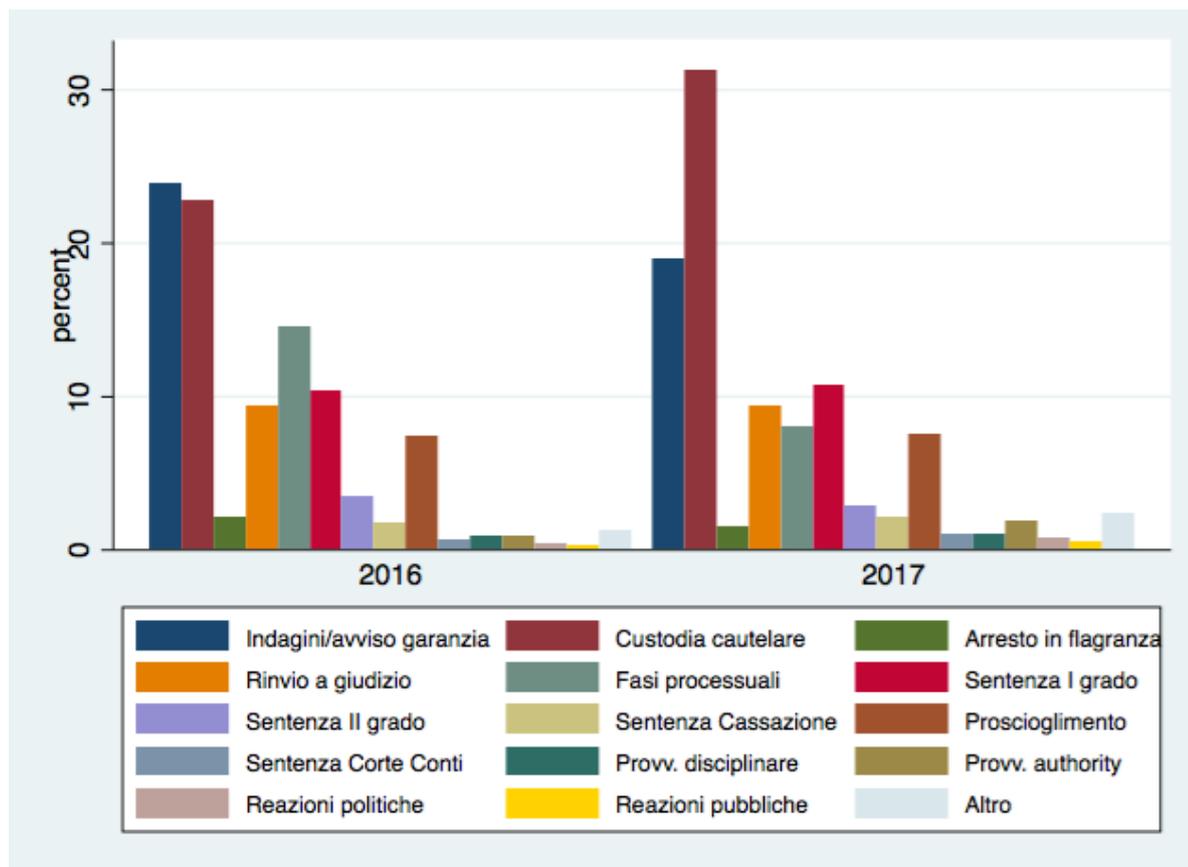
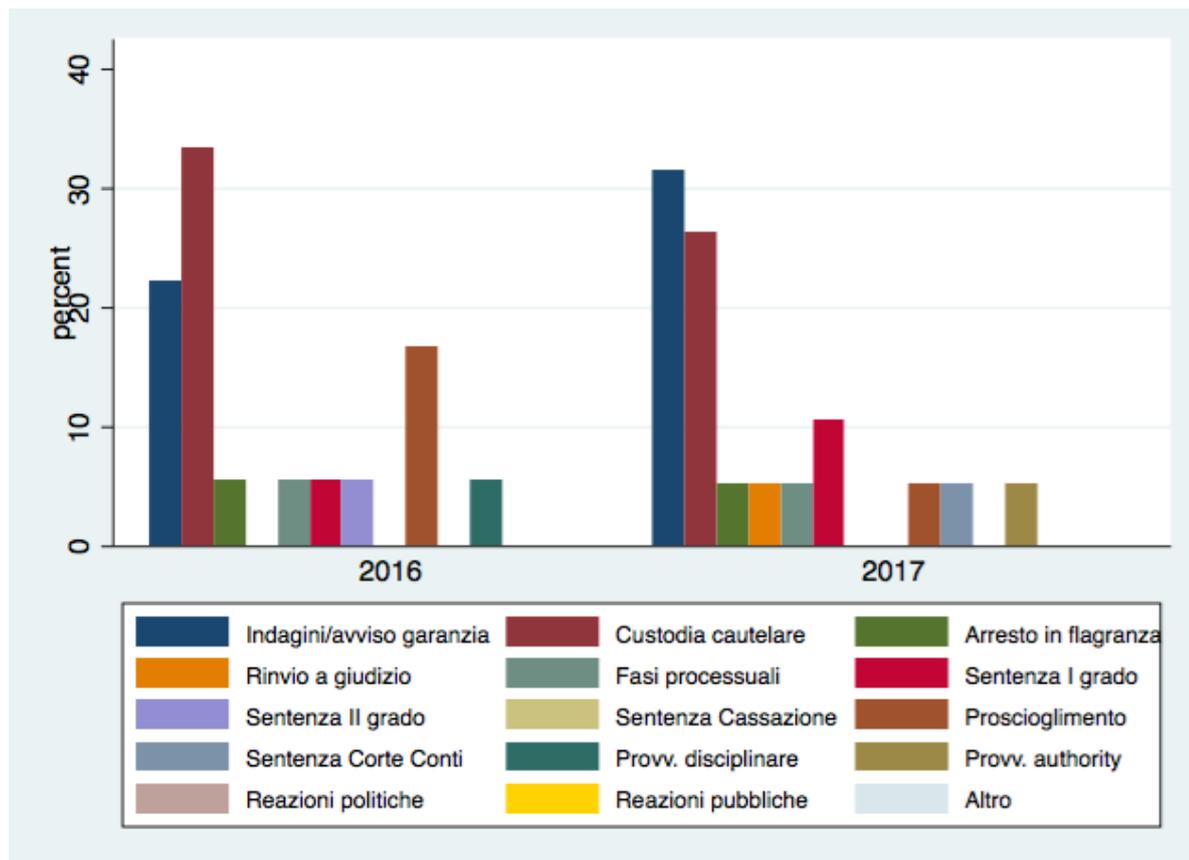


Figura 2.2.2: Tipo di reazione, anni 2016-2017, Toscana



I dati estrapolati dalla codifica degli eventi di corruzione negli anni 2016 e 2017 riportano casi di avvio indagini e avvisi di garanzia, nonché ordinanze di custodia cautelare come istanze principali di reazione istituzionale. A fronte di un numero inferiore di eventi riportati a mezzo stampa, segnaliamo tra il 2016 e il 2017 tra tutti un aumento delle ordinanze di custodia cautelare (+15%), di rinvii a giudizio (+2%) e sentenze di primo grado (+3%) sull'intero territorio italiano. Sono in aumento anche i provvedimenti adottati o le istruttorie avviate dall'ANAC o da altre authority, mentre gli avvisi di garanzia emessi sono sostanzialmente in linea con quelli emessi l'anno precedente. In altre parole, sembra crescere – si in termini assoluti che percentuali – la rilevanza mediatica di tutto ciò che afferisce alle fasi iniziali dei procedimenti giudiziari relativi a casi di corruzione.

Con tutte le cautele sopra rimarcate, che derivano dall'analisi di un insieme molto ristretto di eventi, nel contesto toscano notiamo tuttavia un aumento molto significativo degli avvisi di garanzia (+18%), e un lieve incremento dell'incidenza di notizie ordinanze di custodia cautelare (+3%) e sentenze di primo grado (+7%). Al contrario, si osserva tra il 2016 e il 2017 una diminuzione di casi di proscioglimento (-7%).

Tabella 2.2.2: Tipo di reazione istituzionale/politica/sociale, anni 2016-2017

TIPOEVEN	Italia					Toscana				
	2016		2017		Trend	2016		2017		Trend
	Freq.	%	Freq.	%		Freq.	%	Freq.	%	
<i>Avviso di garanzia</i>	110	22.36	73	22.05	=	4	17.39	6	35.29	+
<i>Ordinanza custodia cautelare</i>	105	21.34	120	36.25	+	6	26.09	5	29.41	+
<i>Arresto in flagranza</i>	10	2.03	6	1.81	-	1	4.35	1	5.88	+
<i>Rinvio a giudizio</i>	43	8.74	36	10.88	+			1	5.88	+
<i>Fasi processuali</i>	67	13.62	31	9.37	-	1	4.35	1	5.88	+
<i>Sentenza I grado</i>	48	9.76	41	12.39	+	1	4.35	2	11.76	+
<i>Sentenza II grado</i>	16	3.25	11	3.32	=	1	4.35			-
<i>Sentenza Cassazione</i>	8	1.63	8	2.42	+					
<i>Proscioglimento</i>	34	6.91	29	8.76	+	3	13.04	1	5.88	-
<i>Sentenza Corte dei Conti</i>	3	0.61	4	1.21	+			1	5.88	+
<i>Provvedimento disciplinare</i>	4	0.81	4	1.21	+	1	4.35			-
<i>Provvedimento authority</i>	4	0.81	7	2.11	+			1	5.88	+
<i>Reazioni politiche</i>	2	0.41	3	0.91	=					
<i>Reazioni pubbliche</i>	1	0.20	2	0.60	=					
<i>Altro</i>	6	1.22	9	2.72	+					

Figura 2.2.3: Tipo di reato, anni 2016-2017, Italia

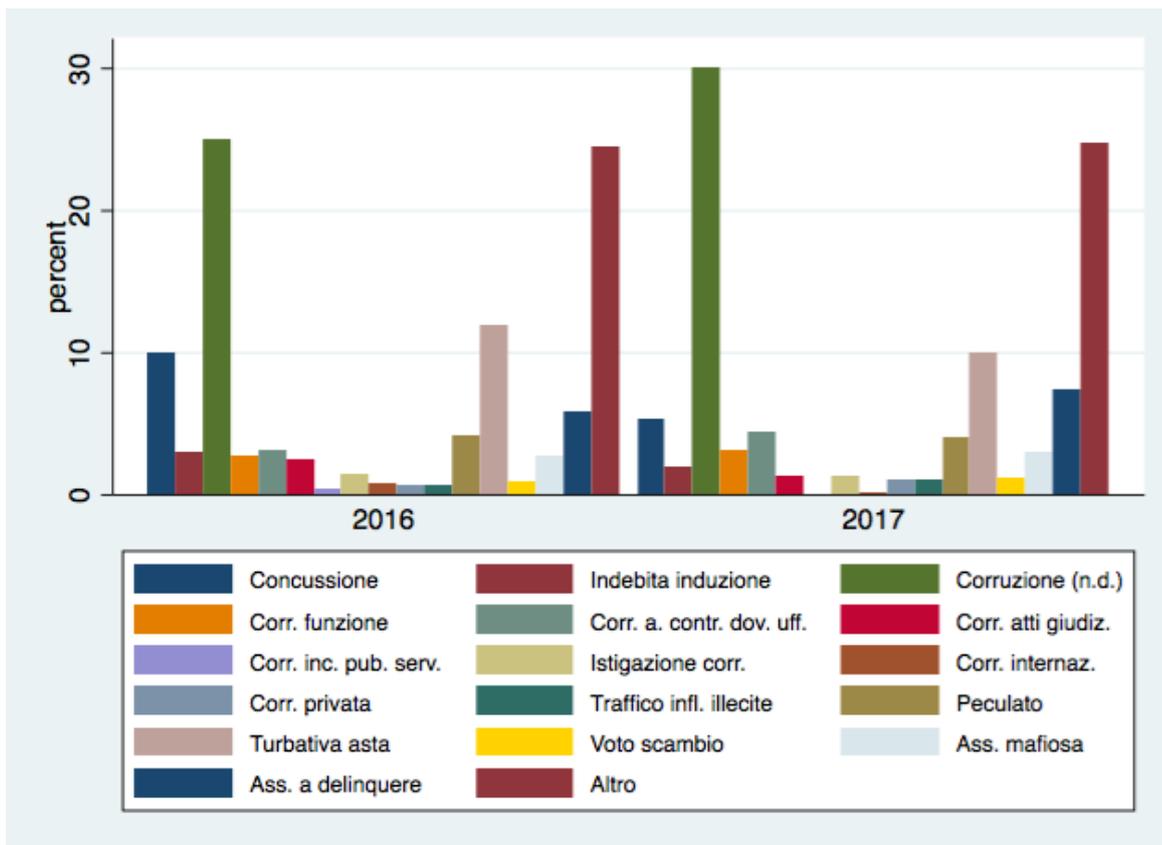


Figura 2.2.4: Tipo di reato, anni 2016-2017, Toscana

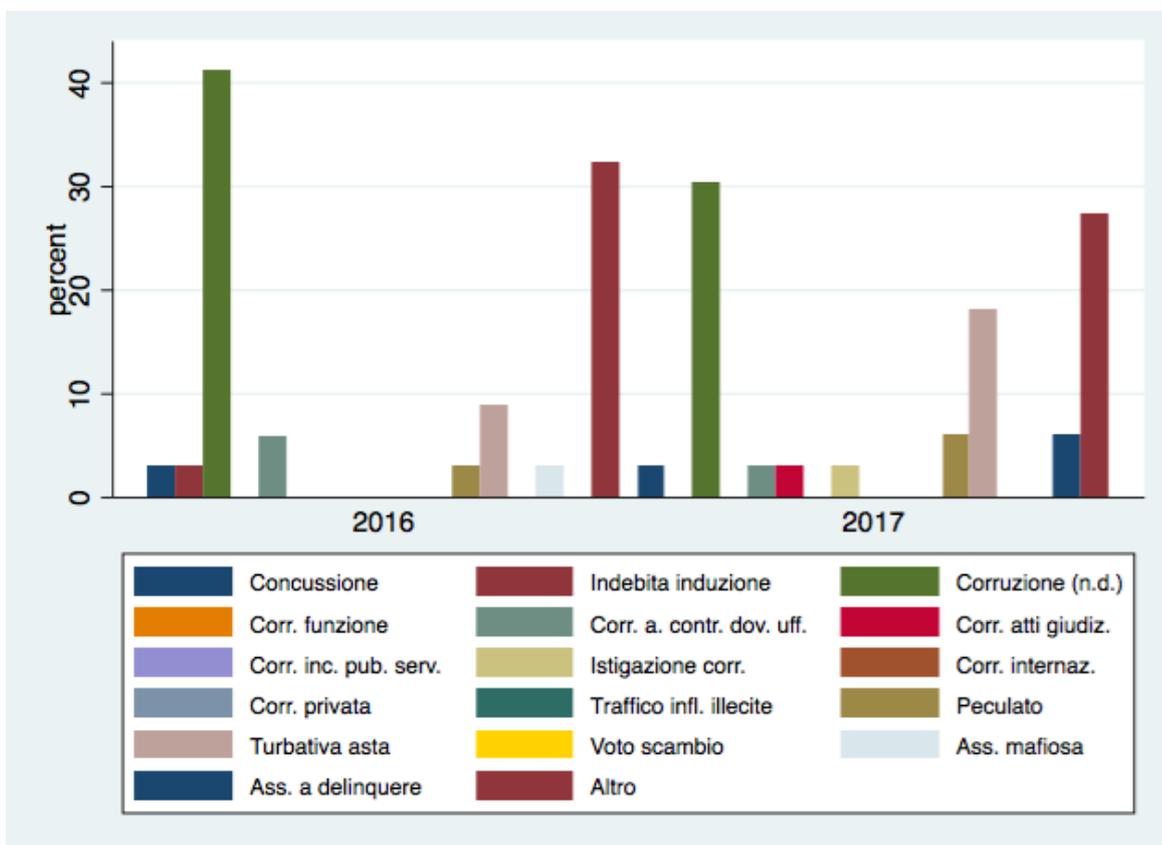


Tabella 2.2.3: Tipo di reato, anni 2016-2017

TIPOREATI	Italia					Toscana				
	2016		2017		Trend	2016		2017		Trend
	Freq.	%	Freq.	%		Freq.	%	Freq.	%	
<i>Concussione</i>	85	17.28	35	10.57	-	1	4.35	1	5.88	+
<i>Indebita induzione</i>	25	5.08	13	3.93	-	1	4.35			-
<i>Corruzione (n.d.)</i>	212	43.09	200	60.42	+	14	60.87	10	58.82	-
<i>Corruzione funzione</i>	23	4.67	21	6.34	+					
<i>Corruzione atto contrario doveri ufficio</i>	26	5.28	29	8.76	+	2	8.70	1	5.88	-
<i>Corruzione atti giudiziari</i>	21	4.27	9	2.72	-			1	5.88	+
<i>Corruzione incaricato di pubblico servizio</i>	3	0.61			-					
<i>Istigazione alla corruzione</i>	12	2.44	9	2.72	=			1	5.88	+
<i>Corruzione internazionale</i>	7	1.42	1	0.30	-					
<i>Corruzione privata</i>	5	1.02	7	2.11	+					
<i>Traffico influenze illecite</i>	5	1.02	7	2.11	+					
<i>Peculato, malversazione</i>	35	7.11	27	8.16	+	1	4.35	2	11.76	+
<i>Turbativa d'asta</i>	101	20.53	66	19.94	-	3	13.04	6	35.29	+
<i>Voto di scambio</i>	8	1.63	8	2.42	+					
<i>Associazione mafiosa</i>	23	4.67	20	6.04	+	1	4.35			-
<i>Associazione a delinquere</i>	49	9.96	49	14.80	+			2	11.76	+
<i>Altro</i>	209	42.28	165	49.85	+	11	47.83	9	52.94	+

I tipi di reato riportati si concentrano prevalentemente su casi di (potenziale) corruzione, in sostanziale aumento a livello nazionale nell'arco del biennio (+17%), mentre risultano in netto calo tanto in termini assoluti che percentuali gli eventi nei quali entrano in gioco reati di concussione e indebita induzione (-7%). Al netto del numero inferiore di eventi riportati, dovuta al minor numero di casi codificati, altri tipi di reato che mostrano trend positivo sono quelli di corruzione per atto contrario ai doveri d'ufficio (+3%), associazione a delinquere (+5%). Ridotta in termini assoluti, ma pur sempre significativa e in crescita, la presenza di vicende nelle quali entrano in gioco reati di corruzione privata e traffico di influenze illecite. Nell'ultimo biennio sembra dunque di rilevare, in altri termini, uno slittamento verso eventi di corruzione dove nel reticolo di attori coinvolti prevale

la dimensione collusiva e proattiva, fondata su una pluralità di intese cementate da vantaggi reciproci, rispetto ai casi dove domina la pressione estorsiva degli agenti pubblici nei confronti dei loro interlocutori privati.

Si diversifica invece il novero di reati di corruzione in Toscana: mentre sono in diminuzione le notizie aventi a oggetto casi di corruzione non specificata (fattispecie ancora dominante), ve ne sono altre riportanti casi di corruzione in atti giudiziari e istigazione alla corruzione. Aumentano i casi di peculato, malversazione e frode nelle pubbliche forniture (+7%) e quelli di associazione a delinquere (+12%). Appare altresì critico l'aumento di casi di turbativa d'asta (+22%), peraltro in controtendenza rispetto al livello nazionale.

Figura 2.2.5: Settore episodio, anni 2016-2017, Italia

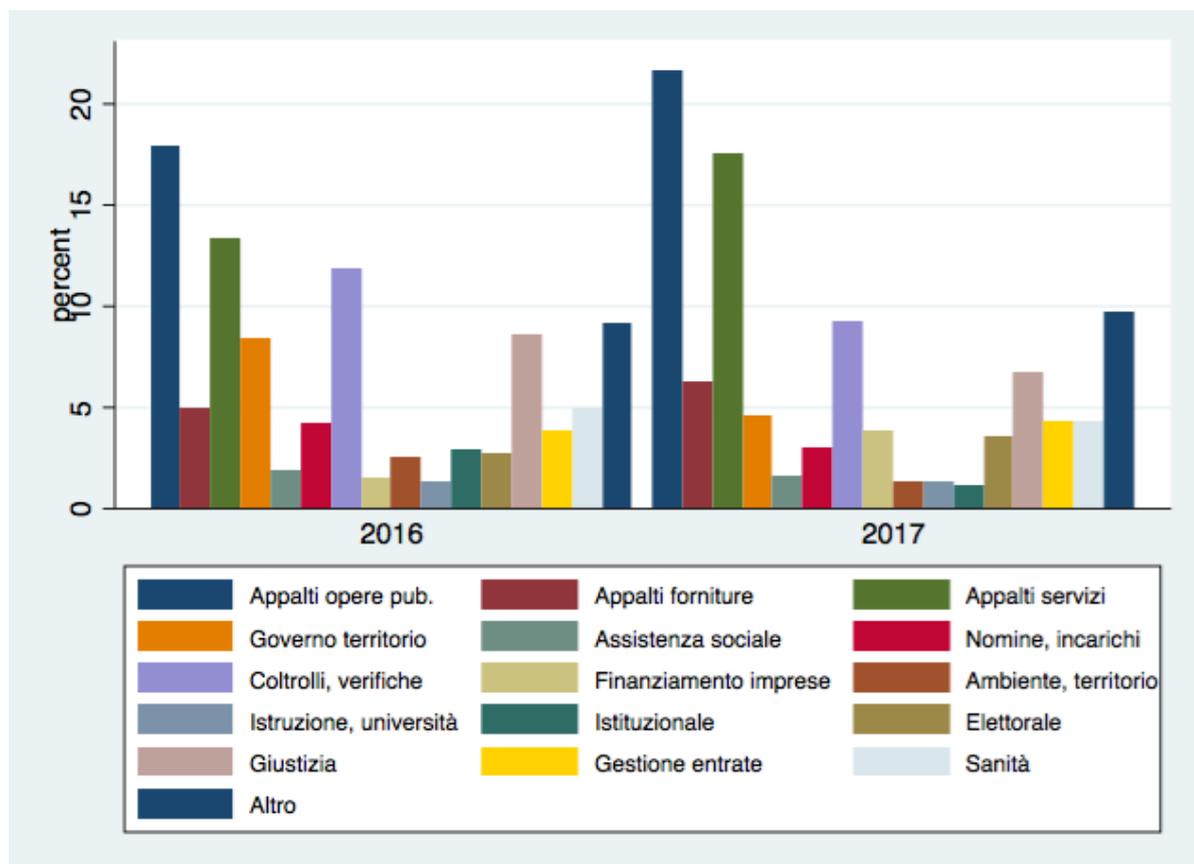


Figura 2.2.6: Settore episodio, anni 2016-2017, Toscana

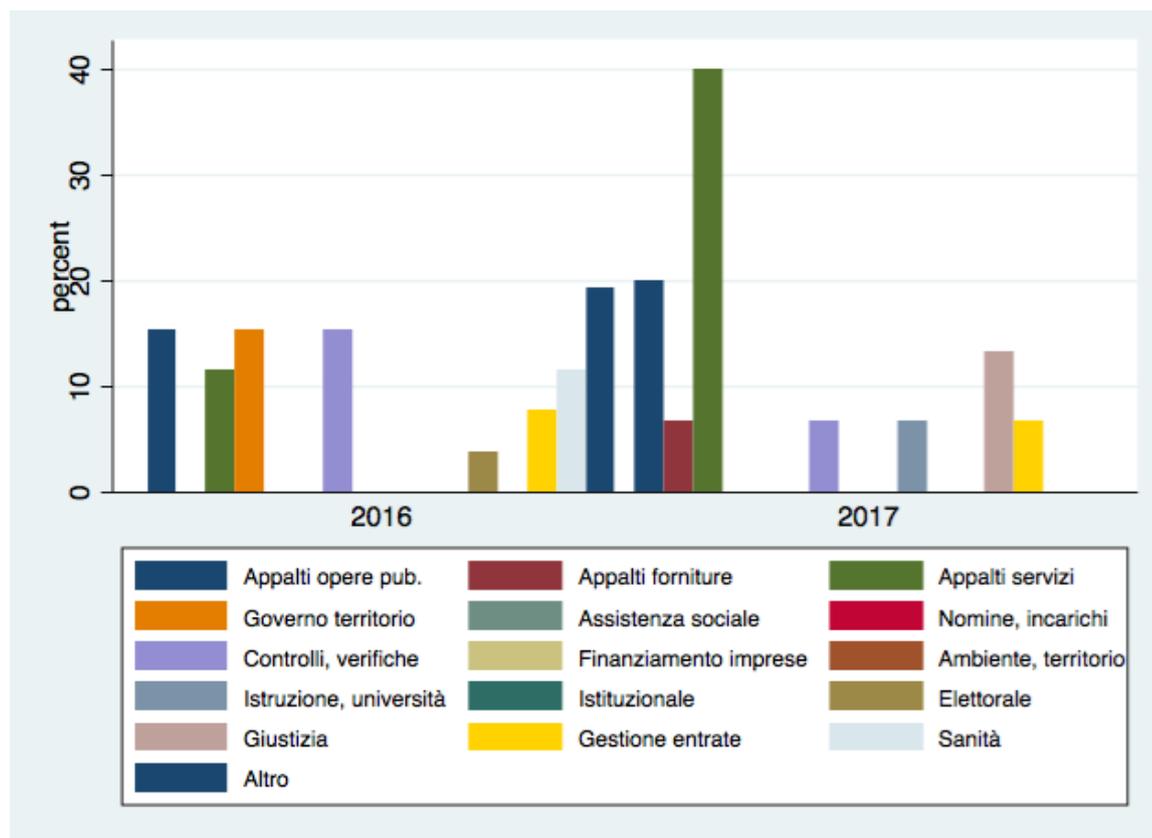


Tabella 2.2.4: Settore episodio di corruzione, anni 2016-2017

SETEPIS	Italia					Toscana				
	2016		2017		Trend	2016		2017		Trend
	Freq.	%	Freq.	%		Freq.	%	Freq.	%	
<i>Appalti opere pubbliche</i>	94	19.11	80	24.17	+	4	17.39	3	17.65	=
<i>Appalti forniture</i>	26	5.28	23	6.95	+			1	5.88	+
<i>Appalti servizi</i>	70	14.23	65	19.64	+	3	13.04	6	35.29	+
<i>Governo territorio</i>	44	8.94	17	5.14	-	4	17.39			-
<i>Assistenza sociale</i>	10	2.03	6	1.81	-					
<i>Nomine, incarichi</i>	22	4.47	11	3.32	-					
<i>Controlli, verifiche</i>	62	12.60	34	10.27	-	4	17.39	1	5.88	-
<i>Finanziamento imprese</i>	8	1.63	14	4.23	+					
<i>Ambiente, territorio</i>	13	2.64	5	1.51	-					
<i>Istruzione, università</i>	7	1.42	5	1.51	=			1	5.88	+
<i>Istituzionale</i>	15	3.05	4	1.21	-					
<i>Elettorale</i>	14	2.85	13	3.93	-	1	4.35			-
<i>Giustizia</i>	45	9.15	25	7.55	-			2	11.76	+
<i>Gestione entrate</i>	20	4.07	16	4.83	=	2	8.70	1	5.88	-
<i>Sanità</i>	26	5.28	16	4.83	-	3	13.04			-
<i>Altro</i>	48	9.76	36	10.88	+	5	21.74			-

A livello nazionale, il settore più sensibile al manifestarsi di eventi di corruzione permane quello degli appalti, che fa la parte del leone: da circa il 40% ad oltre il 50% degli eventi codificati sommando appalti per opere pubbliche, forniture, servizi. In particolare, quest'ultimo sotto-settore (appalti per servizi) mostra a livello nazionale un incremento percentuale molto cospicuo. Altri settori vulnerabili continuano a essere quello legato a controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni, seppur in parziale flessione rispetto all'anno 2016; quello dell'urbanistica e del governo del territorio (poco più del 5% dei casi nel 2017, in calo dal 9% del 2016); quello della giustizia, tra il 9% e l'8% nei due anni considerati; quello della sanità, stabile intorno al 5%. In aumento percentuale risultano i casi di corruzione aventi a oggetto il finanziamento di imprese (+3%).

Nei diversi settori – ma in particolare in quello degli appalti – si è altresì rilevato come nell'ultimo biennio una quota molto esigua sia riconducibile a meccanismi straordinari o emergenziali: per l'anno 2016, l'utilizzo di strutture e criteri emergenziali o straordinari nella procedura ammonta allo 0,81% dei casi (4 su 492); nell'anno 2017, questi eventi hanno un'incidenza dello 1,51% (5 su 331).

A livello toscano, la maggiore criticità è presentata dall'aumento di corruzione in appalti per servizi (+22%) e giustizia e contenziosi (+12%). In flessione invece i casi di corruzione riguardo a controlli e verifiche e quelli relativi al governo del territorio, questi ultimi azzerati nel 2017. A questo dato piuttosto sorprendente – ma confermato da quanto emerge nell'analisi approfondita dei casi basata sulla rassegna stampa locale – e alla sua possibile interpretazione si fa riferimento in un breve approfondimento nella sezione di questo rapporto dedicata ai casi di studio.

Figura 2.2.7: Tipo di attore pubblico coinvolto, anni 2016-2017, Italia

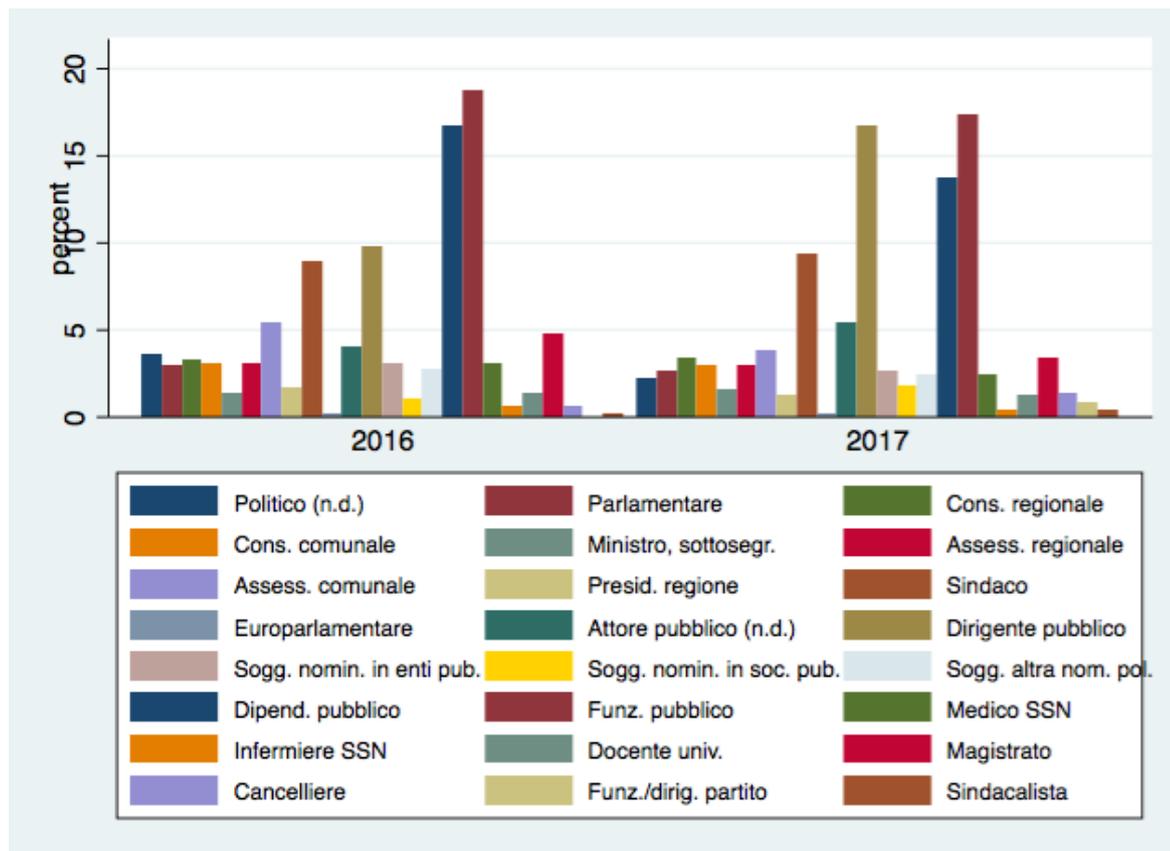


Figura 2.2.8: Tipo di attore pubblico coinvolto, anni 2016-2017, Toscana

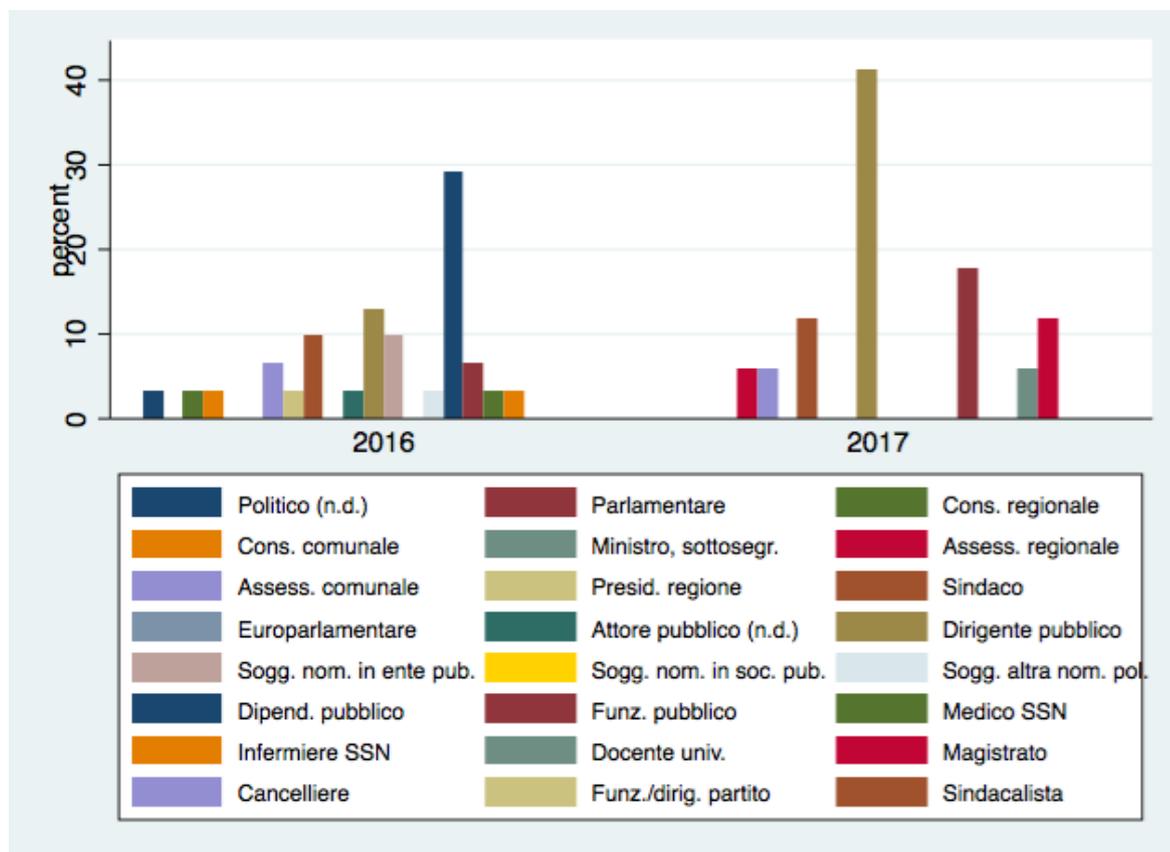


Tabella 2.2.5: Tipo di attore pubblico coinvolto, anni 2016-2017

TIPATPUB	Italia					Toscana				
	2016		2017		Trend	2016		2017		Trend
	Freq.	%	Freq.	%		Freq.	%	Freq.	%	
<i>Politico (n.d.)</i>	23	4.67	11	3.32	-	1	4.35			-
<i>Parlamentare</i>	19	3.86	13	3.93	=					
<i>Consigliere regionale</i>	21	4.27	17	5.14	+	1	4.35			-
<i>Consigliere comunale</i>	20	4.07	15	4.53	=	1	4.35			-
<i>Ministro, sottosegretario</i>	9	1.83	8	2.42	-					
<i>Assessore regionale</i>	20	4.07	15	4.53	=			1	5.88	+
<i>Assessore comunale</i>	35	7.11	19	5.74	-	2	8.70	1	5.88	-
<i>Presidente regione</i>	11	2.24	6	1.81	-	1	4.35			-
<i>Sindaco</i>	58	11.79	47	14.20	+	3	13.04	2	11.76	-
<i>Europarlamentare</i>	1	0.20	1	0.30	=					
<i>Attore pubblico (n.d.)</i>	26	5.28	27	8.16	+	1	4.35			-
<i>Manager/dirigente pubblico</i>	64	13.01	84	25.38	+	4	17.39	7	41.18	+
<i>Soggetto nominato in enti pubblici</i>	20	4.07	13	3.93	-	3	13.04			-
<i>Soggetto nominato in società pubbliche</i>	7	1.42	9	2.72	+					
<i>Soggetto di altra nomina politica</i>	18	3.66	12	3.63	=	1	4.35			-
<i>Dipendente pubblico</i>	109	22.15	69	20.85	-	9	39.13			
<i>Funzionario pubblico</i>	122	24.80	87	26.28	+	2	8.70	3	17.65	+
<i>Medico SSN</i>	20	4.07	12	3.63	-	1	4.35			-
<i>Infermiere SSN</i>	4	0.81	2	0.60	=	1	4.35			-
<i>Docente universitario</i>	9	1.83	6	1.81	=			1	5.88	+
<i>Magistrato</i>	31	6.30	17	5.14	-			2	11.76	+
<i>Cancelliere</i>	4	0.81	7	2.11	+					
<i>Funzionario/dirigente partito</i>			4	1.21	+					
<i>Sindacalista</i>	1	0.20	2	0.60	=					

L'immagine che scaturisce dalla codifica di eventi per gli anni 2016-2017 è quella di un crescente coinvolgimento di manager e dirigenti pubblici (+12%) e di un costante e significativo coinvolgimento di funzionari e dipendenti pubblici. Aumentano a livello nazionale in termini percentuali (ma non in valori assoluti) anche i casi di corruzione da parte di sindaci (+2%), mentre più in generale negli eventi oggetto di attenzione mediatica permane elevata la componente di attori politici – all'incirca il 40% nei due anni considerati.

Figura 2.2.9: Ruolo attore pubblico, anni 2016-2017, Italia

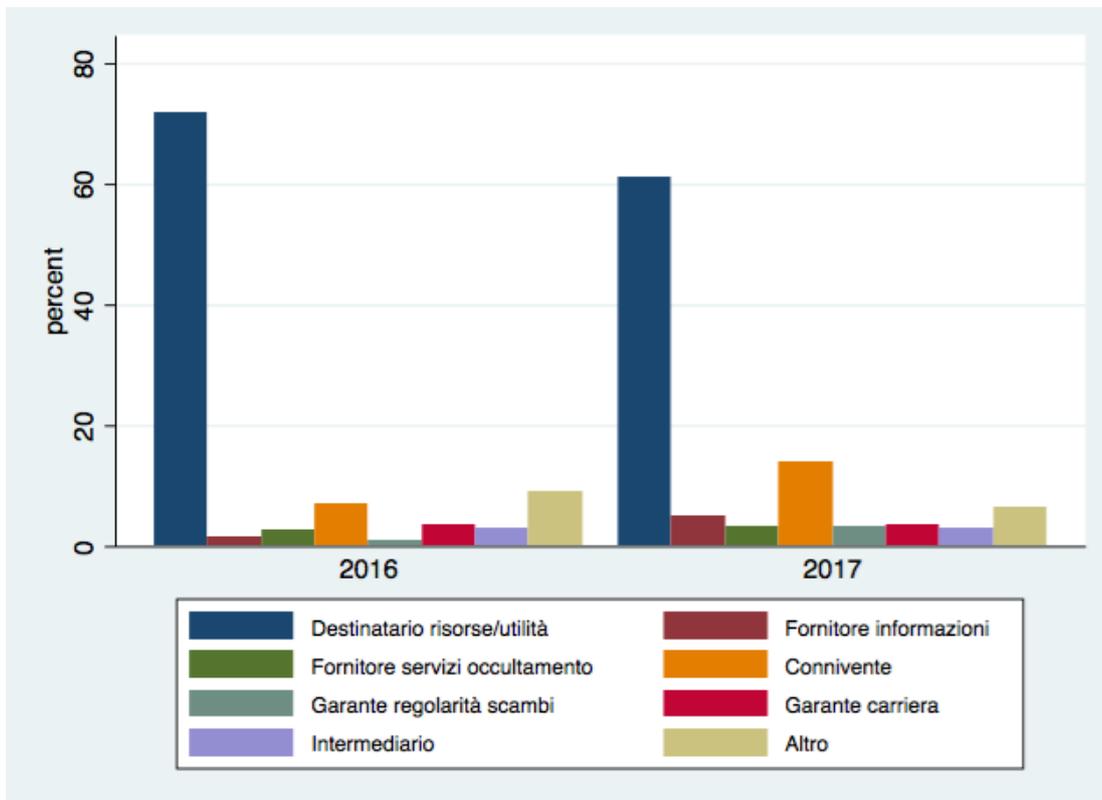
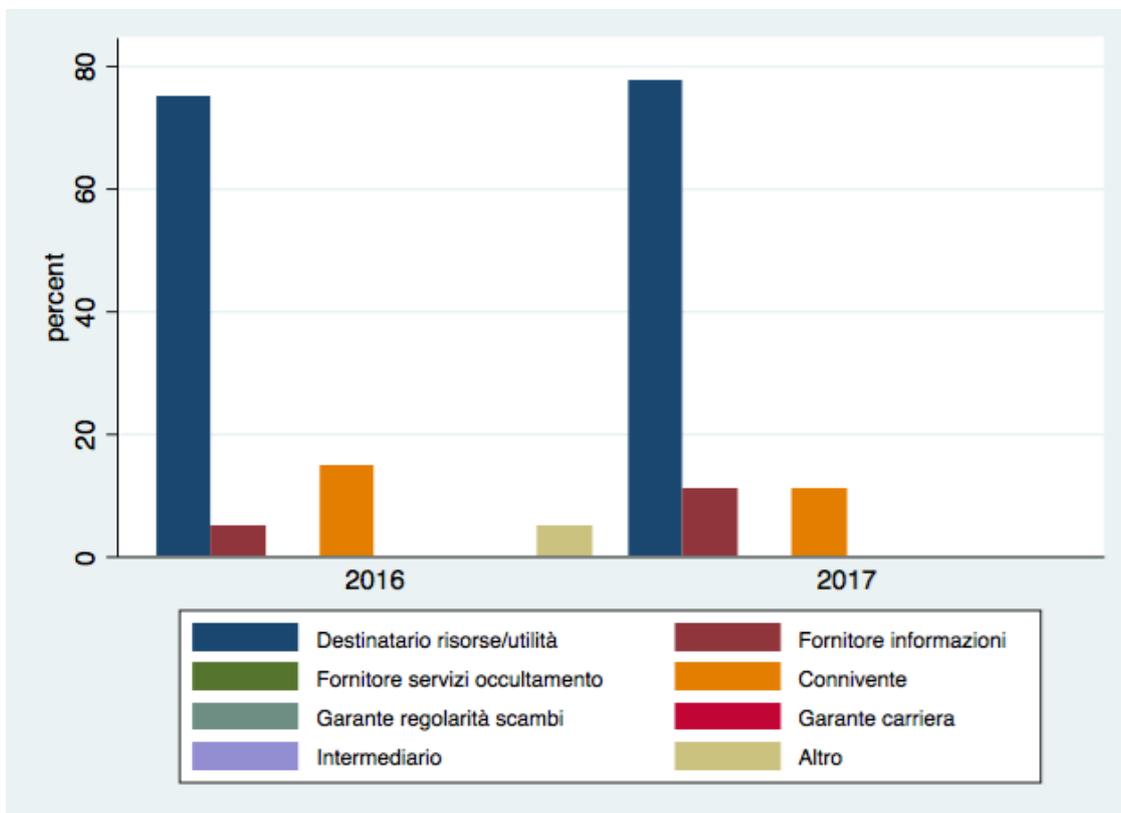


Figura 2.2.10: Ruolo attore pubblico, anni 2016-2017, Toscana



In Toscana, per quanto i bassi numeri impediscano valutazioni significative, a titolo illustrativo si osserva che diminuisce il coinvolgimento di soggetti nominati da organi politici in enti pubblici, consorzi, ecc., nonché quello di dipendenti pubblici – una delle figure che ha invece presentato maggiori margini di coinvolgimento durante l’anno 2016. Aumentano invece anche in termini assoluti eventi di (potenziale) corruzione nei quali giocano un ruolo manager e dirigenti pubblici (+24%) e funzionari pubblici (+9%).

Tabella 2.2.6: Ruolo attore pubblico coinvolto, anni 2016-2017

RUOLATPUB	Italia					Toscana				
	2016		2017		Trend	2016		2017		Trend
	Freq.	%	Freq.	%		Freq.	%	Freq.	%	
<i>Destinatario risorse</i>	296	60.16	221	66.77	+	15	65.22	7	41.18	-
<i>Fornitore informazioni</i>	7	1.42	18	5.44	+	1	4.35	1	5.88	+
<i>Fornitore servizi occultamento</i>	11	2.24	12	3.63	+					
<i>Connivente destinatari risorse</i>	29	5.89	51	15.41	+	3	13.04	1	5.88	-
<i>Garante regolarità scambi occulti</i>	4	0.81	12	3.63	+					
<i>Garante carriera destinatari risorse</i>	15	3.05	13	3.93	+					
<i>Intermediario</i>	12	2.44	11	3.32	+					
<i>Altro</i>	37	7.52	24	7.25	=	1	4.35			-

Il confronto tra Italia e Toscana nel biennio analizzato indica che gli attori pubblici coinvolti continuano ad avere un ruolo prevalente – in circa due terzi degli eventi – di destinatari di risorse o altre utilità in cambio di abusi di potere (in aumento del 6% a livello nazionale, ma in flessione sostanziale in Toscana), ma anche in misura minore a fornire informazioni ai destinatari di risorse e ad agire da conniventi coi destinatari di risorse. Osservando le linee di tendenza a livello nazionale si rilevano in questo contesto alcuni spunti meritevoli di approfondimento. Alcuni segnali convergenti – la crescita in termini percentuali e assoluti di alcune variabili, i cui valori pure permangono relativamente modesti – mostrano infatti come gli attori pubblici tendano a giocare un ruolo diverso da quello convenzionalmente loro attribuito, ossia di controparte in uno scambio corrotto nel quale essi pongono in “vendita” il proprio potere decisionale.

Figura 2.2.11: Tipo di attore privato coinvolto, anni 2016-2017, Italia

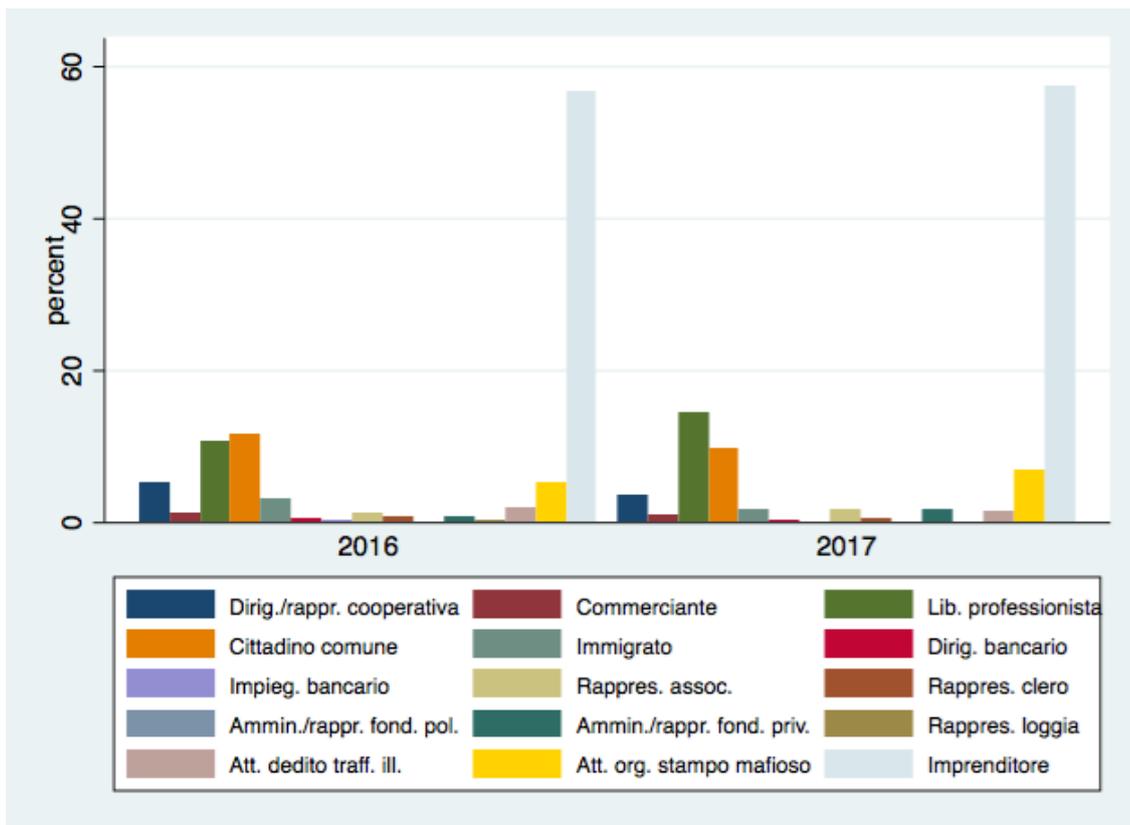


Figura 2.2.12: Tipo di attore privato coinvolto, anni 2016-2017, Toscana

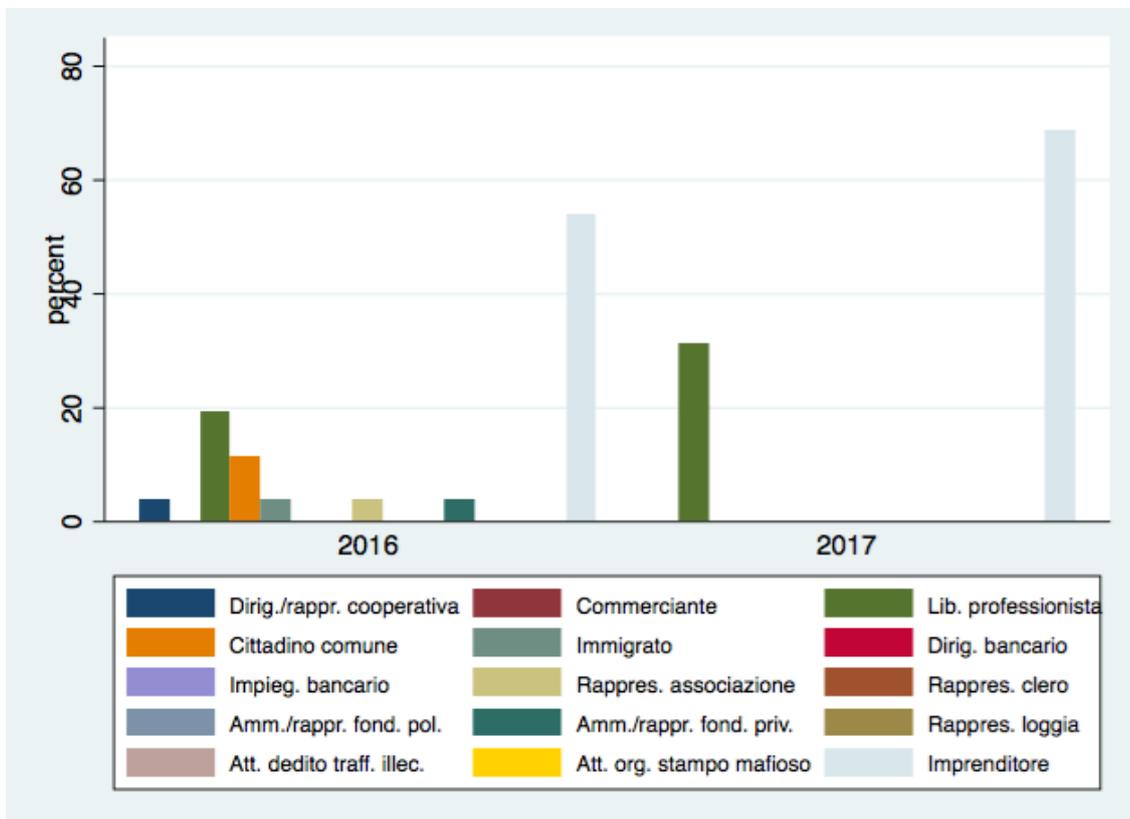


Tabella 2.2.7: Tipo di attore privato coinvolto, anni 2016-2017

TIPATPRIV	Italia					Toscana				
	2016		2017		Trend	2016		2017		Trend
	Freq.	%	Freq.	%		Freq.	%	Freq.	%	
<i>Dirigente/rappresentate cooperativa</i>	25	5.08	13	3.93	-	1	4.35			-
<i>Commerciante</i>	6	1.22	4	1.21	=					
<i>Libero professionista</i>	50	10.16	53	16.01	+	5	21.74	5	29.41	+
<i>Cittadino comune</i>	55	11.18	36	10.88	-	3	13.04			-
<i>Immigrato</i>	15	3.05	6	1.81	-	1	4.35			-
<i>Dirigente bancario</i>	3	0.61	1	0.30	-					
<i>Impiegato bancario</i>	1	0.20			-					
<i>Rappresentante associazione</i>	6	1.22	6	1.81	+	1	4.35			-
<i>Rappresentate clero</i>	4	0.81	2	0.60	-					
<i>Rappresentanti fondazioni politiche</i>										
<i>Rappresentanti fondazioni private</i>	4	0.81	6	1.81	+	1	4.35			-
<i>Rappresentante loggia massonica</i>	1	0.20			-					
<i>Attore dedito a traffici illeciti</i>	9	1.83	5	1.51	-					
<i>Attore organizzazioni stampo mafioso</i>	25	5.08	25	7.55	+					
<i>Imprenditore</i>	266	54.07	211	63.75	+	14	60.87	11	64.71	+

La maggiore rilevanza delle informazioni quale risorsa che “smaterializza” la contropartita offerta ai corruttori, l’esercizio di una funzione ulteriore o alternativa di intermediari e di garanti, la copertura connivente delle attività illecite condotte da altri, sono indicatori che potrebbero segnalare la capacità degli attori pubblici di adattarsi plasticamente alle necessità di reti più complesse e articolate di transazioni occulte entro le quali sono attivamente inseriti.

Figura 2.2.13: Ruolo attore privato coinvolto, anni 2016-2017, Italia

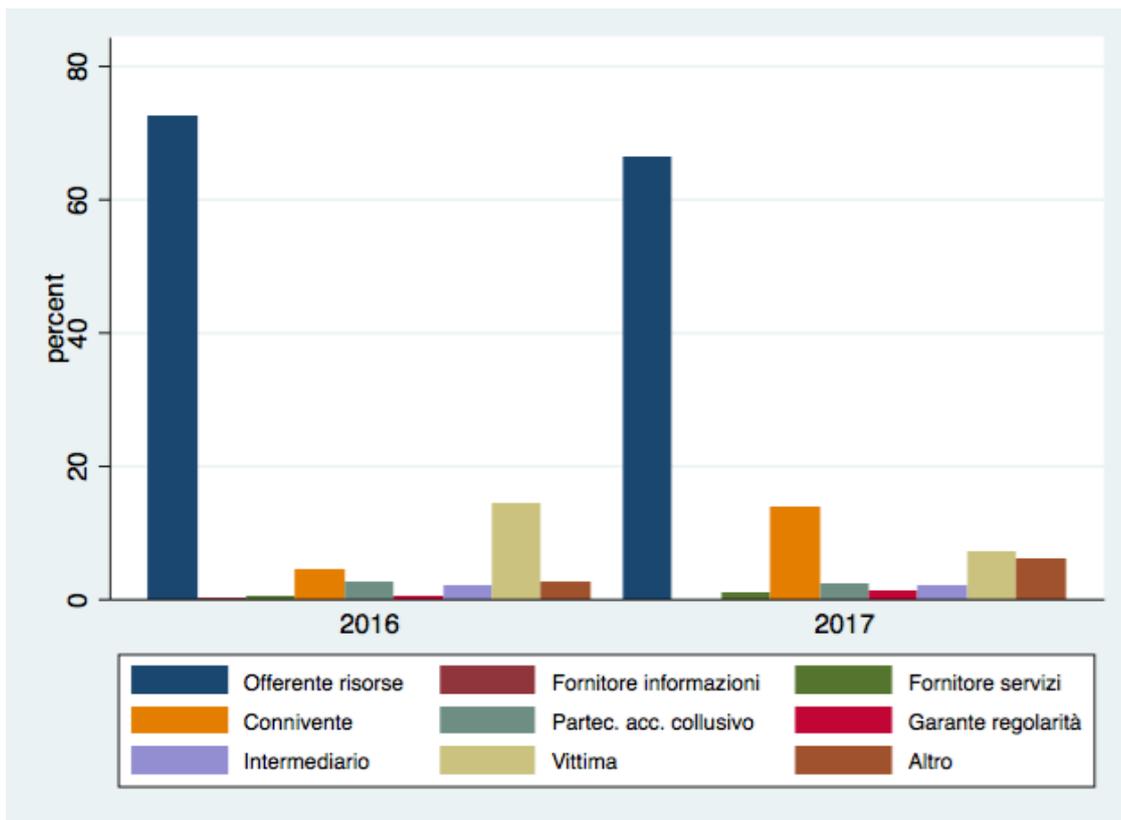


Figura 2.2.14: Ruolo attore privato coinvolto, anni 2016-2017, Toscana

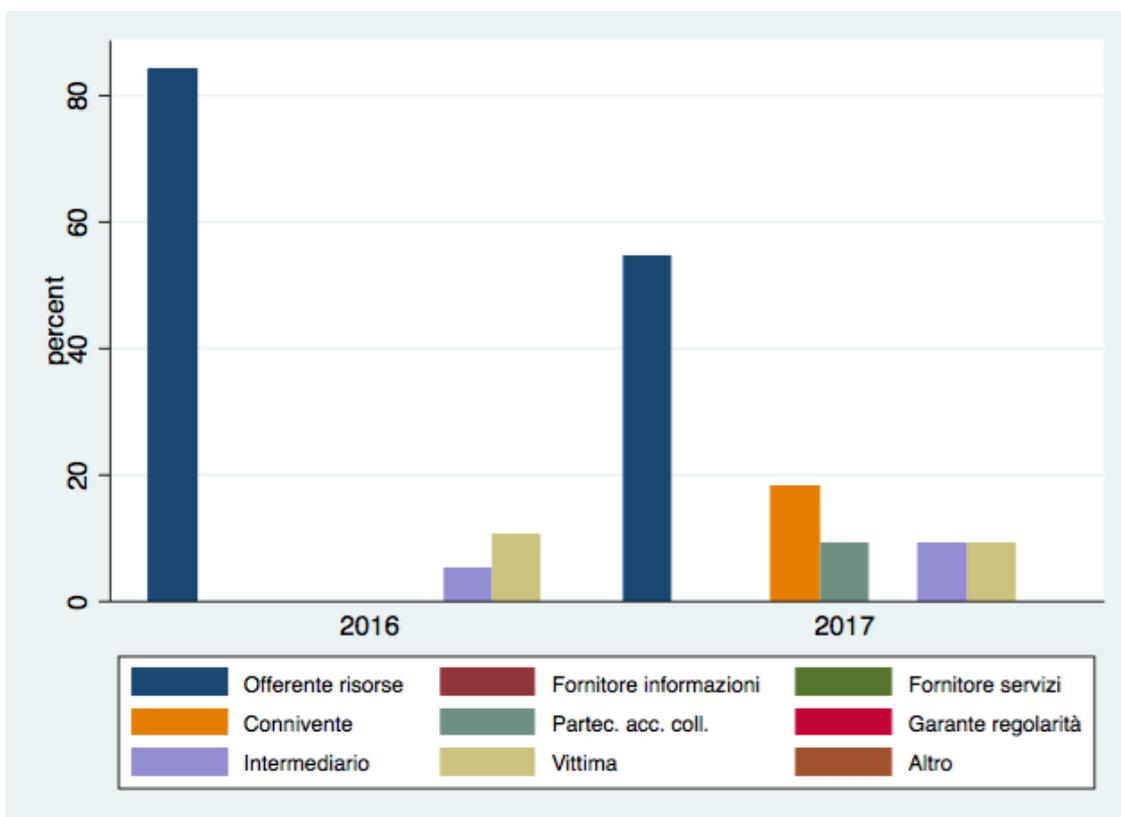


Tabella 2.2.8: Ruolo attore privato coinvolto, anni 2016-2017

RUOLATPRIV	Italia					Toscana				
	2016		2017		Trend	2016		2017		Trend
	Freq.	%	Freq.	%		Freq.	%	Freq.	%	
<i>Offerente risorse</i>	285	57.93	221	66.77	+	16	69.57	6	35.29	-
<i>Fornitore informazioni</i>	1	0.20			-					
<i>Fornitore servizi occultamento</i>	2	0.41	3	0.91	+					
<i>Connivente</i>	18	3.66	46	13.90	+			2	11.76	+
<i>Partecipante ad accordo collusivo</i>	10	2.03	8	2.42	=			1	5.88	+
<i>Garante regolarità scambi occulti</i>	2	0.41	4	1.21	+					
<i>Intermediario</i>	8	1.63	7	2.11	+	1	4.35	1	5.88	+
<i>Vittima (concussione)</i>	57	11.59	24	7.25	-	2	8.70	1	5.88	-
<i>Altro</i>	10	2.03	20	6.04	+					

Il ruolo esercitato da questi attori, come prevedibile, continua a essere quello di offerente risorse o altre utilità e benefici in cambio di abusi di potere che lo avvantaggino. Mentre a livello nazionale le percentuali sono in aumento del 10% nell'arco del biennio 2016-2017, a livello regionale questa modalità si è ridotta drasticamente nell'ultimo anno (-34%). Restando a livello nazionale, l'andamento di alcune variabili offre segnali compatibili con le considerazioni precedenti: si osserva infatti una crescita delle percentuali eventi nei quali gli attori privati giocano ruoli diversi da quelli – pure dominanti – di meri erogatori di risorse destinate agli attori pubblici, ossia i casi nei quali essi offrono copertura e connivenza (più che triplicato, con un +10%), oltre che di garanti e di intermediari, presumibilmente adattandosi ad esigenze nascenti entro reti articolate di scambio occulto. Più che dimezzato invece – coerentemente con quanto osservato sopra in relazione ai reati contestati, con il calo dei casi di concussione e indebita induzione – in termini assoluti (-5%) l'ammontare di eventi nei quali gli attori privati sono “vittime”: quella che affiora in altri termini è una “corruzione di mercato”, alla quale si partecipa deliberatamente in vista delle aspettative di profitto illecito. È opportuno infine segnalare che in Toscana – nonostante il più volte segnalato limite della scarsa significatività di un dato fondato su numeri così esigui – a questa diminuzione ha fatto da contrappunto un aumento di casi in cui l'attore privato coinvolto è connivente coi partecipanti agli scambi occulti (un trend in aumento anche a livello nazionale), partecipante ad accordi collusivi o intermediario.

Figura 2.2.15: Risorse pubbliche impiegate, anni 2016-2017, Italia

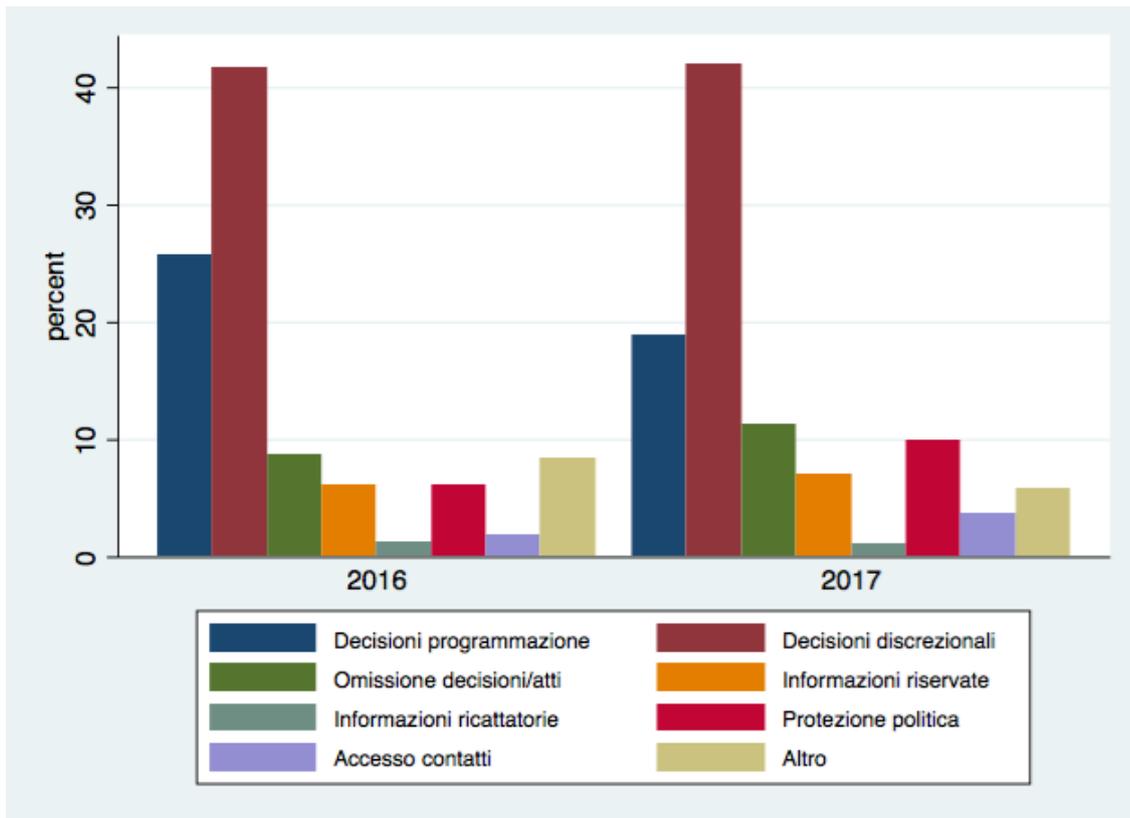


Figura 2.2.16: Risorse pubbliche impiegate, anni 2016-2017, Toscana

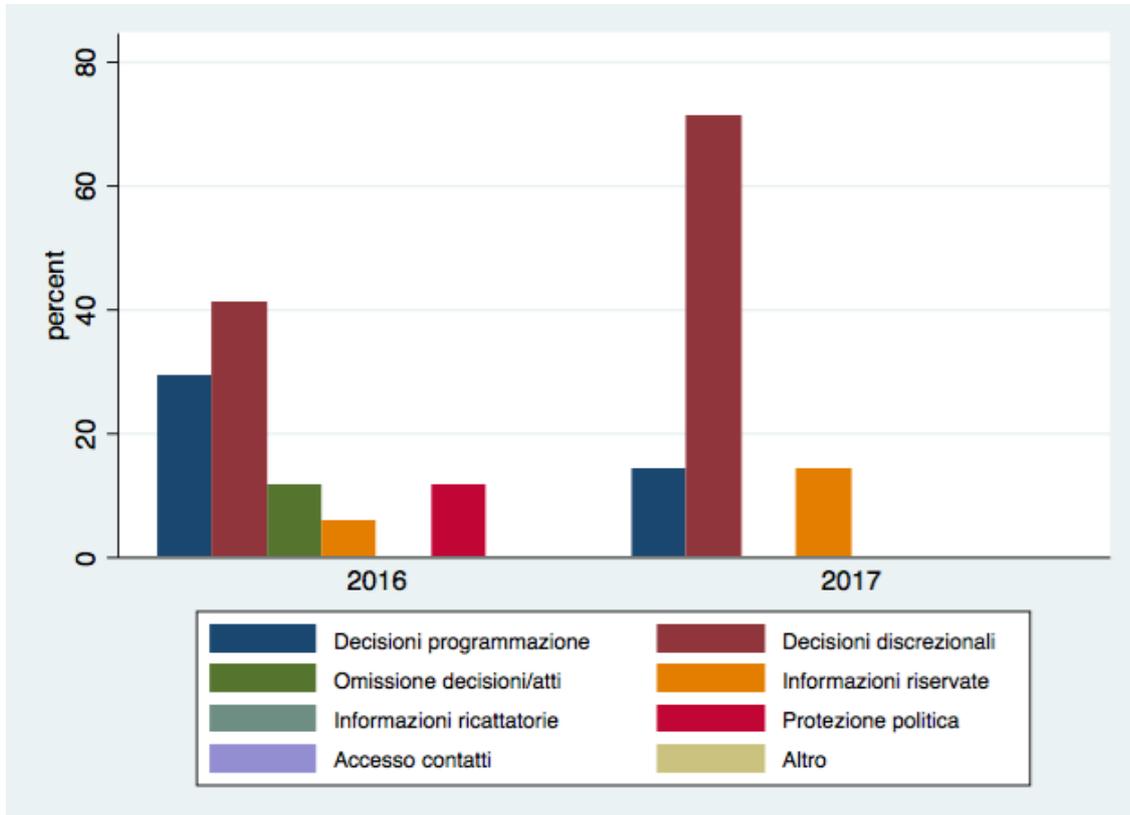


Tabella 2.2.9: Risorse pubbliche impiegate, anni 2016-2017

RISPUB	Italia					Toscana				
	2016		2017		Trend	2016		2017		Trend
	Freq.	%	Freq.	%		Freq.	%	Freq.	%	
<i>Decisioni programmazione</i>	97	19.72	85	25.68	+	5	21.74	2	11.76	-
<i>Decisioni discrezionali</i>	157	31.91	189	57.10	+	7	30.43	10	58.82	+
<i>Omissione decisioni</i>	33	6.71	51	15.41	+	2	8.70			-
<i>Informazioni riservate</i>	23	4.67	32	9.67	+	1	4.35	2	11.76	+
<i>Informazioni ricattatorie</i>	5	1.02	5	1.51	=					
<i>Protezione politica</i>	23	4.67	45	13.60	+	2	8.70			-
<i>Accesso a contatti</i>	7	1.42	17	5.14	+					
<i>Altro</i>	32	6.50	26	7.85	+					

Per quanto concerne il tipo di risorse impiegate nell'abuso di potere da parte degli attori pubblici, notiamo a livello nazionale un aumento di eventi riportanti decisioni di programmazione o regolazione (+6%, seppure in calo in termini assoluti), omissione di decisioni o atti (+9%), informazioni riservate (+5%), protezione politica (+9%) e accesso a contratti (+4%). Significativo inoltre a livello nazionale l'incremento di decisioni discrezionali relative ad atti specifici quale contropartita dello scambio corrotto (+25%, in aumento anche in termini assoluti). Appare significativo, in quanto congruente con le considerazioni a commento delle precedenti variabili, l'aumento significativo – in termini percentuali ed assoluti – degli eventi nei quali le risorse pubbliche in gioco sono informazioni riservate (anche di natura ricattatoria, +6%), ovvero protezione (+9%) e accesso a contatti (+4%): le risorse pubbliche che entrano in gioco appaiono nell'ultimo anno in misura crescente funzionali allo sviluppo di reticoli più estesi di scambio occulto e ricorrente, cui assicurano la disponibilità di meccanismi di selezione e accesso, collante fiduciario, regolazione.

Anche per gli eventi emersi sul territorio toscano l'aumento più evidentemente riguarda quello di decisioni discrezionali (+28%), mentre diminuiscono i casi di decisioni di programmazione, omissioni di decisioni e quelli di protezione politica.

Figura 2.2.17: Risorse private impiegate, anni 2016-2017, Italia

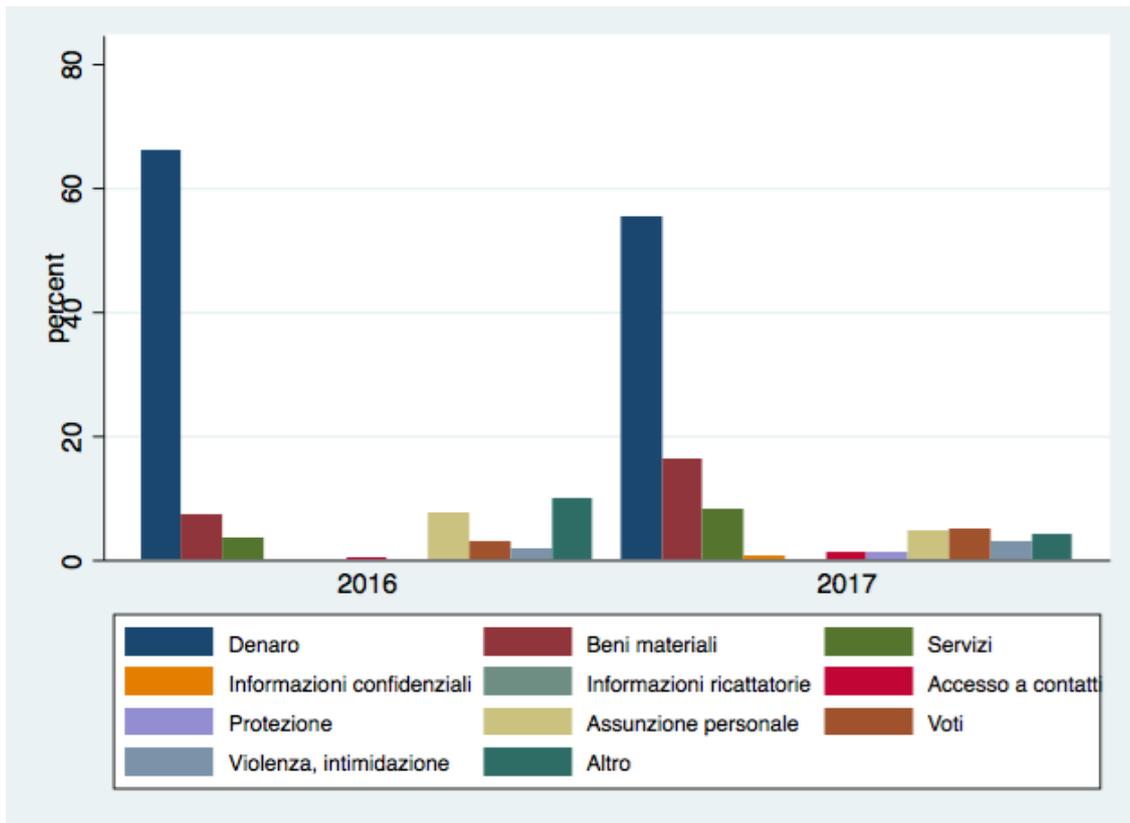


Figura 2.2.18: Risorse private impiegate, anni 2016-2017, Toscana

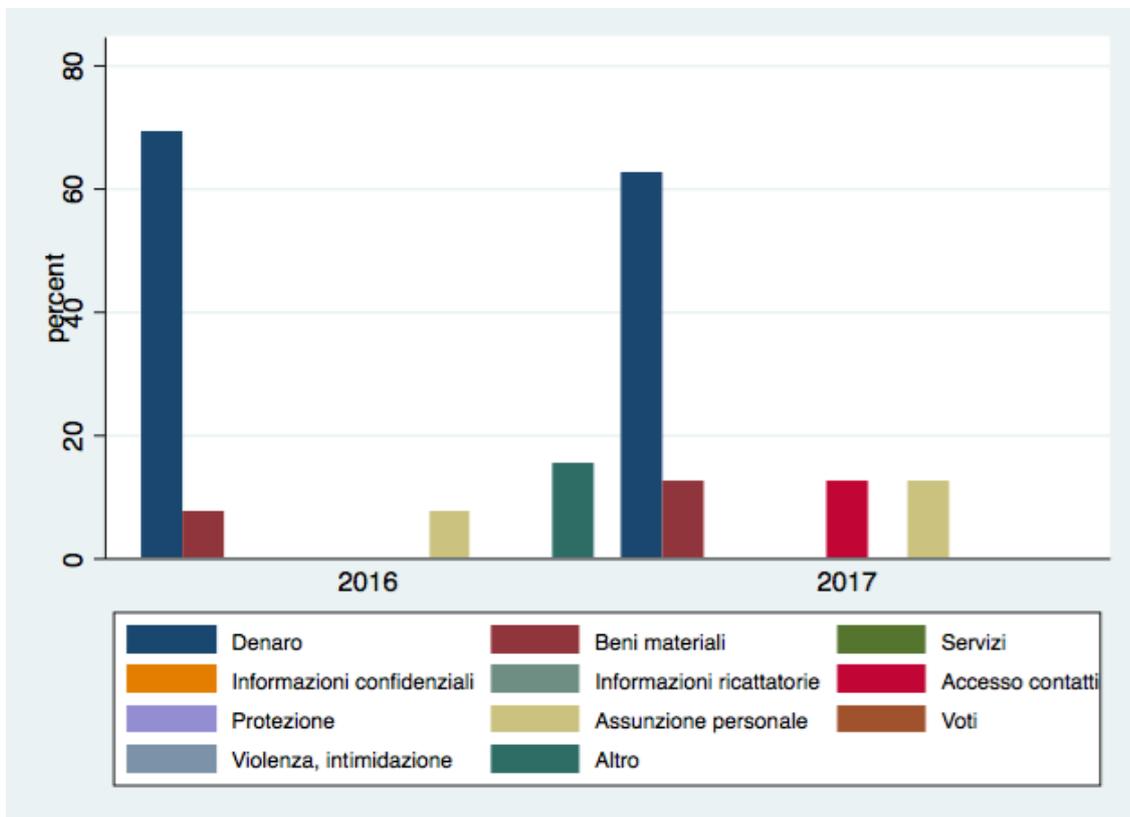


Tabella 2.2.10: Risorse private impiegate, anni 2016-2017

RISPRIV	Italia					Toscana				
	2016		2017		Trend	2016		2017		Trend
	Freq.	%	Freq.	%		Freq.	%	Freq.	%	
Denaro	216	43.90	164	49.55	+	9	39.13	5	29.41	-
Beni materiali	24	4.88	48	14.50	+	1	4.35	1	5.88	+
Servizi	12	2.44	24	7.25	+					
Informazioni confidenziali			2	0.60	+					
Informazioni ricattatorie										
Accesso a contatti	1	0.20	4	1.21	+			1	5.88	+
Protezione			4	1.21	+					
Assunzione personale	25	5.08	14	4.23	-	1	4.35	1	5.88	+
Voti, sostegno politico	10	2.03	15	4.53	+					
Violenza, intimidazione	6	1.22	9	2.72	+	2	8.70			-
Altro	33	6.71	12	3.63	-					

Gli attori privati continuano a preferire l'uso di risorse monetarie e materiali, tanto a livello nazionale quanto regionale. Ma è significativo a livello nazionale l'incremento nell'offerta di altri servizi come contropartita di scambi occulti (+5%), così come di voti e altre forme di sostegno politico (+3%). Aumentano – per quanto ancora contenute in termini percentuali ed assoluti – tutte le contropartite private che possono contribuire a consolidare reti più estese di rapporti: le informazioni, l'accesso ai contatti, la protezione.

Seppur modalità tuttora prevalente, a livello toscano diminuiscono le contropartite di denaro nell'arco del biennio (-10%) e non vengono riportati i casi di violenza e intimidazione nel corso dell'anno 2017.

Dall'analisi di alcune variabili sopra esaminate emerge la natura sistemica di una quota non irrilevante di eventi di (potenziale) corruzione oggetto di attenzione mediatica, che si traduce nell'esistenza di modelli condivisi e reiterati di condotta, schemi di regolazione delle pratiche illecite, strutture di autorità che ne governano il funzionamento: riducendone i costi di transazione, questi meccanismi di governance della corruzione favoriscono l'attivarsi di una tendenza diffusiva di tali attività illecite e informali.⁶⁸ Nella sezione di questo rapporto contenente il focus relativo ai casi di studio in Toscana il tema viene brevemente sviluppato. È interessante notare che altri indicatori dell'analisi C.E.C.O. corroborano queste conclusioni. La tabella 2.2.11 mostra che sia nel

⁶⁸ A. Vannucci, *Costi di transazione e meccanismi di governance della corruzione*, in "Rivista italiana di politiche pubbliche", n.1, 2018.

2016 che nel 2017 gli attori pubblici coinvolti negli eventi di corruzione sono uno o due in circa due terzi dei casi, ma risultano tra i tre e i dieci in circa il 30%, oltre 10 nel 2%: dovendosi relazionare tra di loro, e con gli interlocutori privati, aumenta esponenzialmente la domanda di modelli stabili di condotta e di protezione di scambi occulti aventi una configurazione sempre più complessa e articolata.

Tabella 2.2.11: Numero attori pubblici coinvolti, in percentuale per anno

	2016	2017
1-2	67,12%	67,95%
3-10	30,99%	29,91%
11+	1,89%	2,14%

Le tabelle 2.2.12 e 2.2.13 confermano questa ipotesi: una quota rilevante di casi – pari a oltre il 10% – di scambi corrotti tanto nel 2016 che nel 2017 vede applicata una “regola avente una valenza generale”. Non irrilevante (per quanto in calo tra il 2016 e il 2017) è poi la quota di eventi nei quali la ripartizione dei vantaggi della corruzione segue regole consuetudinarie valide soltanto tra gli attori coinvolti (tra il 43% del 2016 e il 21% dei casi nel 2017).

Tabella 2.2.12: Modalità di definizione delle risorse private utilizzate come contropartita, anno 2016

	Freq.	%
Negoziata in ogni scambio	33	29,46
Definita in base a regola applicata solo tra quegli attori	48	42,86
Definita in base a una regola avente una valenza generale	7	6,25
Casuale e/o variabile	13	11,61
Altro	11	9,82

Tabella 2.2.13: Modalità di definizione delle risorse private utilizzate come contropartita, anno 2017

	Freq.	%
Negoziata in ogni scambio	23	43,40
Definita in base a regola applicata solo tra quegli attori	11	20,75
Definita in base a una regola avente una valenza generale	7	13,21
Casuale e/o variabile	12	22,64

Si noti che circa un terzo degli eventi di (potenziale) corruzione rilevati tra il 2016 e il 2017 mostrano una natura almeno tendenzialmente seriale, in quanto non casi isolati, ma reiterati per

almeno 2-3 volte (tra il 21% e il 18% dei casi), e addirittura oltre 4 volte (dal 10 al 16 per cento dei casi tra il 2016 e il 2017).

Tabella 2.2.14: Numero complessivo degli episodi di pagamento di risorse private ad agenti pubblici, in percentuale, anni 2016-2017

	2016	2017
1	69,05%	65,91%
2-3	21,42%	18,19%
4+	9,52%	15,90%

Pluralità di attori pubblici coinvolti nel reticolo di scambio, applicazione di regole e prassi nella definizione delle condizioni di scambio, reiterazione potenzialmente indefinita degli scambi: in una quota significativa degli eventi di corruzione gli “ingredienti base” della corruzione sistemica appaiono presenti.

Figura 2.2.19: Altri tipi di costi derivati, anni 2016-2017, Italia

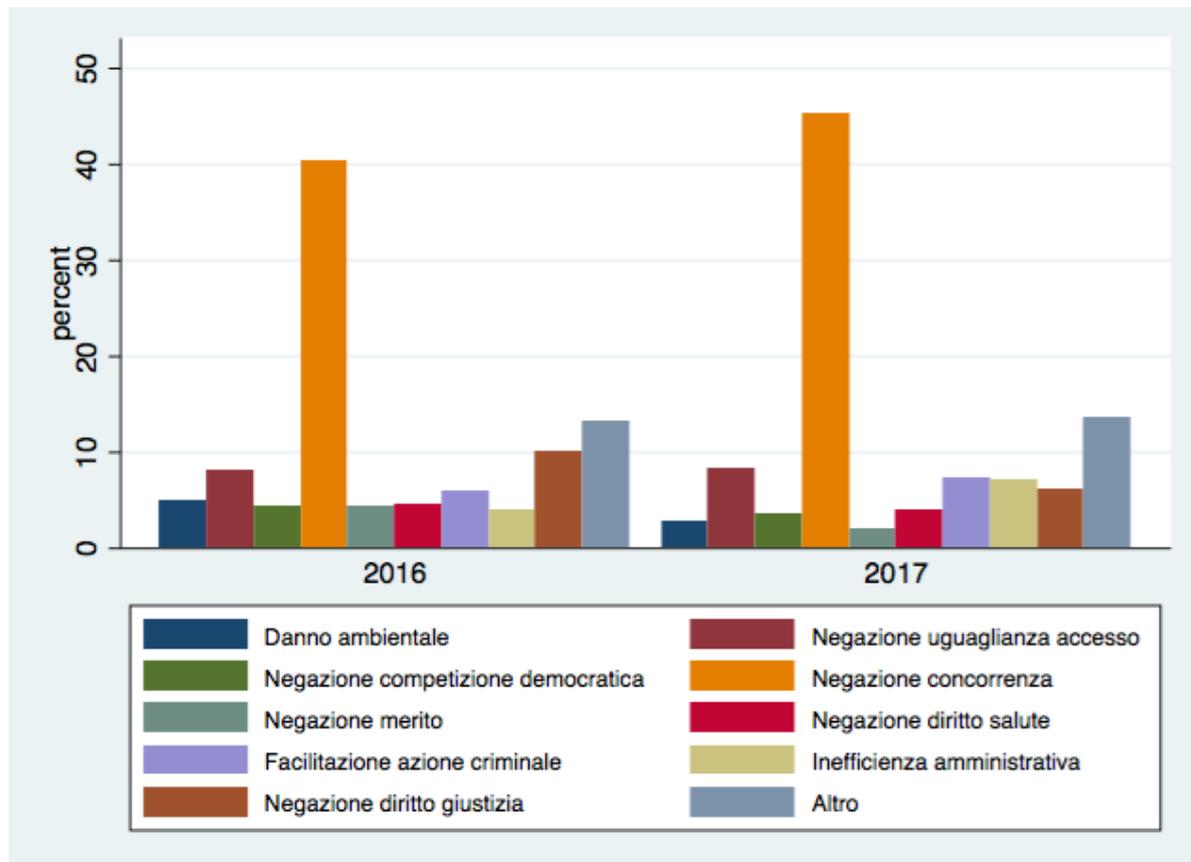
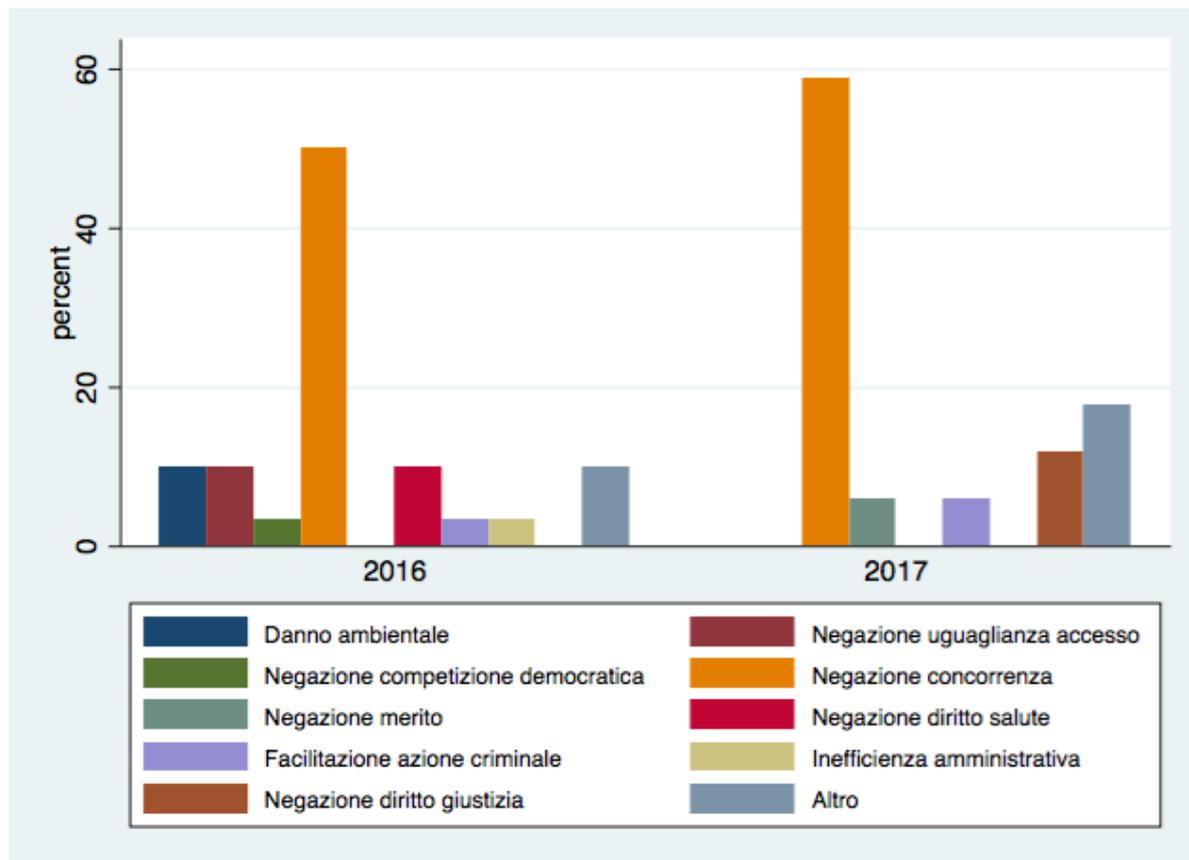


Figura 2.2.20: Altri tipi di costi derivati, anni 2016-2017, Toscana



Un tema spesso evocato nel discorso pubblico è quello dei *costi della corruzione*, dei quali talora si forniscono tentativi di quantificazione monetaria, discutibili dal punto di vista analitico.⁶⁹ Con la codifica eventi condotta tramite il C.E.C.O. abbiamo identificato quali costi indiretti emergano negli scambi occulti. Si tratta spesso di costi politici, economici e sociali non direttamente esprimibili in termini economici, ma altrettanto rilevanti per la qualità della vita democratica e civile, nonché per la tutela di diritti fondamentali dei cittadini. Negli eventi di corruzione di cui si è avuto notizia tramite i lanci di notizie ANSA i costi derivati più frequentemente evocati – in oltre la metà dei casi nel 2017 – vanno a colpire una variabile economica cruciale per le potenzialità di sviluppo del paese, ossia il principio di concorrenza tra gli imprenditori, con un incremento a livello nazionale (+7%). Si tratta di un dato che non sorprende, sostanzialmente in linea con l’ammontare di casi nei quali la corruzione investiva il settore degli appalti – dove per definizione qualsiasi condizionamento improprio del processo di selezione del contraente determinato dalla corruzione implica una violazione del principio di concorrenza. Si nota

⁶⁹ Per un approfondimento si veda L. Picci e A. Vannucci, *Lo zen e l’arte della lotta alla corruzione*, Milano, Altreconomia, 2018, di prossima pubblicazione.

al contrario l'esiguità di casi di danno ambientale, peraltro in calo nel 2017: anche in questo caso si tratta un dato comprensibile, stante la difficoltà di associare a livello di discorso pubblico, di riconoscibilità mediatica, e quindi anche di perseguibilità a livello giudiziario, questo tipo di effetti (spesso difficilmente osservabili o misurabili, ambigui, diluiti nel tempo) a vicende – come quelle di corruzione – generalmente distanti dal punto di vista temporale o solo di riflesso e parzialmente associabili al danno ambientale generato. Ma è interessante che in una quota cospicua di casi altri effetti perversi – per quanto indiretti – della corruzione siano riconoscibili in qualche forma e intensità: si pensi all'inefficienza amministrativa (in crescita sia in termini assoluti che percentuali, +4%), alla negazione dei diritti alla giustizia e alla salute, del merito e dell'uguaglianza nell'accesso ai servizi pubblici.

Tabella 2.2.15: Altri tipi di costi derivati, anni 2016-2017

ALTRICOSTI	Italia					Toscana				
	2016		2017		Trend	2016		2017		Trend
	Freq.	%	Freq.	%		Freq.	%	Freq.	%	
<i>Danno ambientale</i>	29	5.89	11	3.32	-	3	13.04			-
<i>Negazione uguaglianza accesso servizi</i>	47	9.55	33	9.97	=	3	13.04			-
<i>Negazione competizione democratica</i>	25	5.08	14	4.23	-	1	4.35			-
<i>Negazione principio concorrenza</i>	234	47.56	180	54.38	+	15	65.22	10	58.82	-
<i>Negazione riconoscimento merito</i>	25	5.08	8	2.42	-			1	5.88	+
<i>Negazione diritto salute</i>	27	5.49	16	4.83	-	3	13.04			-
<i>Facilitazione organizzazioni criminali</i>	34	6.91	29	8.76	+	1	4.35	1	5.88	+
<i>Inefficienza amministrativa</i>	23	4.67	28	8.46	+	1	4.35			-
<i>Negazione diritto giustizia</i>	58	11.79	24	7.25	-			2	11.76	+
<i>Altro</i>	77	15.65	54	16.31	+	3	13.04	3	17.65	+

Mentre in Italia si nota nel complesso una percentuale in crescita (ma non in termini assoluti) di casi in cui la corruzione è funzionale alla facilitazione dell'operato di organizzazioni criminali e mafiose, in Toscana si rileva una crescita delle istanze di negazione del diritto alla

giustizia e del diritto di merito, una riduzione di eventi che risultano in danni ambientali, impattano l'accesso ai servizi, o si risolvono nella negazione del diritto alla salute – per quanto nell'analisi del dato regionale naturalmente l'esiguità dei casi trattati renda il dato significativo solo a scopo illustrativo, senza alcuna pretesa di individuare linee di tendenza.

Tabella 2.2.16: Meccanismi che fanno emergere la vicenda, anni 2016-2017

SVELA	Italia		Toscana	
	Freq.	%	Freq.	%
<i>Confessione partecipante</i>	19	4.18		
<i>Segnalazione soggetto danneggiato</i>	45	9.89	1	10
<i>Whistleblowing</i>	7	1.54	1	10
<i>Conflitto derivante da contrasti tra partecipanti</i>	6	1.32	1	10
<i>Segnalazione anonima</i>	5	1.10	2	20
<i>Segnalazione comitati</i>	5	1.10	1	10
<i>Segnalazione authority</i>	9	1.98	1	10
<i>Indagini diverso reato</i>	94	20.66	1	10
<i>Servizio giornalistico</i>	4	0.88		
<i>Denuncia blog</i>	1	0.22		
<i>Denuncia pubblica</i>	3	0.66		
<i>Altro</i>	257	56.48	2	20

Riportiamo in tabella 2.2.16 i dati aggregati sui meccanismi che per primi hanno permesso lo svelamento o fatto emergere gli eventi di corruzione. Nella prospettiva di elaborazione di soluzioni di policy che possano agevolare la segnalazione di scambi occulti, riteniamo che questa prima ricognizione a mezzo stampa presenti un'interessante panoramica sul complesso di denunce – formali o informali – presentate. Notiamo che il *whistleblowing*, ossia la segnalazione riservata prevista da disposizioni di legge come opportunità all'interno degli enti pubblici, rimanga ancora una pratica poco diffusa tra quelle individuate sia a livello nazionale che regionale, questo nonostante la rilevanza (a fronte dell'esiguità di casi) di segnalazioni anonime in Toscana. I meccanismi più rilevanti a livello nazionale continuano a emergere durante procedimenti formali, come ad esempio inchieste della magistratura avviate a partire da notizie di reato derivante da

indagini su diverso reato, o a seguito di segnalazioni di confessioni da parte di partecipanti attivi alla corruzione.

Da ultimo, emerge un dato interessante: in un ammontare non irrilevante di vicende l'evento di corruzione viene alla luce grazie alla denuncia di soggetti che si ritengono da esso danneggiati (circa il 10% dei casi). In altri termini, la possibilità di portare alla luce e colpire le pratiche di corruzione discende non soltanto dall'intervento dell'apparato repressivo dello Stato, cui tale funzione è istituzionalmente attribuita, ma anche da una consapevolezza – che purtroppo spesso risulta solo parziale, incerta o ambigua – di esserne colpiti personalmente e direttamente. Si tratta di un passaggio tutt'altro che scontato, dal momento che molte tra le più rilevanti ricadute della corruzione, per quanto socialmente ed economicamente nocive – come si è messo in evidenza nell'analisi della precedente variabile – non sono facilmente percepibili o avvertite come tali dai cittadini, in quanto non immediatamente riconoscibili o riconducibili quale effetto dello sviluppo sotterraneo di pratiche di corruzione. Basti pensare alla negazione dei diritti di cittadinanza (alla salute, alla giustizia, etc.), che in molti casi tendono a confondersi con una generale condizione di inefficienza, lentezza di risposta, insufficiente dotazione di risorse materiali e organizzative che in molti contesti affligge il funzionamento degli apparati pubblici. Di qui una possibile indicazione di *policy*: accrescere gli investimenti pubblici da un lato sul versante educativo, promuovendo la consapevolezza dei diritti di cittadinanza e, dall'altro, in termini di informazione/comunicazione sulla natura parassitaria e socialmente devastante dei fenomeni di corruzione, così da far maturare una sensibilità diffusa sulla loro insostenibilità di lungo termine – preconditione per una mobilitazione individuale e collettiva – come quella descritta nella sezione di questo rapporto sulla mobilitazione anticorruzione dal basso, che si traduca anche in disponibilità all'impegno, alla denuncia, al monitoraggio civico.⁷⁰ Si potrebbero al riguardo citare le parole di Papa Francesco, quando osserva che: “La corruzione trova sempre il modo di giustificare sé stessa, presentandosi come la condizione ‘normale’, la soluzione di chi è ‘furbo’, la via percorribile per conseguire i propri obiettivi. Ha una natura contagiosa e parassitaria, perché non si nutre di ciò che di buono produce, ma di quanto sottrae e rapina. È una radice velenosa che altera la sana concorrenza e allontana gli investimenti. In fondo, la corruzione è un habitus costruito sull'idolatria del denaro e la mercificazione della dignità umana, per cui va combattuta con misure non meno incisive di quelle

⁷⁰

L. Ferrante e A. Vannucci, *Anticorruzione pop. È semplice combattere il malaffare se sai come farlo*, Torino, Edizioni Gruppo Abele, 2017.

previste nella lotta alle mafie.”⁷¹ Questo stesso rapporto intende rappresentare anche uno strumento per la promozione di conoscenza e consapevolezza sulla rilevanza dei temi della corruzione e delle infiltrazioni mafiose, volto a introdurre anticorpi, a stimolare la maturazione di valori sociali incline all’impegno civico e alla coscienza civile, fattori che costituiscono il più potente presidio contro la diffusione di ogni forma di malaffare.

⁷¹ Discorso del Santo Padre Francesco ai membri della Commissione Parlamentare Antimafia, 21 settembre 2017, in https://w2.vatican.va/content/francesco/it/speeches/2017/september/documents/papa-francesco_20170921_commissione-antimafia.html.

2.3. Casi di studio in Toscana

Da un'analisi della banca dati dell'archivio rassegna stampa della Regione Toscana condotta per parole chiave (corruzione, concussione, turbativa d'asta, illecito finanziamento) relativamente al periodo 1 gennaio 2017 - 31 dicembre 2017 su un insieme di 69 testate locali (vedi nota metodologica in appendice) sono stati selezionati 631 articoli, dai quali sono state estrapolate informazioni relative a 33 eventi di corruzione realizzati in Toscana o aventi rilevanza per il territorio toscano – in fasi differenziate dei corrispondenti procedimenti penali, che variano dall'avvio o alla chiusura di indagini fino alle sentenze della Cassazione. Una breve sintesi di tali eventi viene presentata di seguito, ripartita per provincia e, all'interno di ciascuna di esse, in successione temporale rispetto all'emergere delle vicende. Due casi sono oggetto di ulteriore approfondimento in un focus tematico sviluppato attingendo a informazioni ricavate da atti giudiziari. La descrizione degli eventi rappresentata in questa sezione 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.

Provincia di Firenze

Firenze, 9 gennaio, caso azienda farmaceutica

La procura di Firenze, a seguito della condanna dei vertici di un'azienda farmaceutica, ha eseguito un provvedimento di sequestro preventivo pari ad un controvalore di 1,2 miliardi di euro ai due fratelli dirigenti della multinazionale farmaceutica, condannati nel settembre 2016 in primo grado per evasione fiscale, riciclaggio e corruzione. Secondo i magistrati tale somma costituirebbe per equivalente il profitto derivante dal riciclaggio dei proventi di «reiterati delitti di frode fiscale» e dei rendimenti che ne sono derivati. Una somma che secondo l'ipotesi accusatoria avvalorata dal primo

grado di giudizio sarebbe stata accumulata dal padre dei due imprenditori, grazie a un sistema di società estere fittizie, o “interposte”, di sovrapproduzioni dei principi attivi dei farmaci acquistati dalle case farmaceutiche straniere e di trasferimenti dei profitti in nero su conti di società offshore.⁷²

Firenze, 21 febbraio e 1° novembre, processo d’appello per ex-chirurgo dopo assoluzione in primo grado

Assolto in primo grado per truffa e tentata truffa,⁷³ un chirurgo di fama internazionale che tra il 2009 e il 2013 ha operato in un ospedale fiorentino è stato sottoposto in appello a nuovo giudizio con una modifica dell’imputazione, che la nuova ipotesi accusatoria formulata dalla Procura di Firenze configura come concussione e tentata concussione. Le sue presunte condotte illecite sono state equiparate dal Pm a quelle di incaricato di pubblico servizio, che avrebbe indotto a rivolgersi a strutture private ove operava ovvero intascato indebitamente somme da paziente e da loro familiari.⁷⁴

Firenze, 23 febbraio, assoluzioni e prescrizione inchiesta su sanatorie e permessi di un’amministrazione comunale

Il procedimento giudiziario nei confronti di 14 imputati, tra cui l’ex-sindaca, un dirigente e un funzionario di un’amministrazione comunale, che aveva portato al sequestro di 14 cantieri, si è concluso con alcune assoluzioni per reati urbanistici e con la prescrizione degli imputati dalla gran parte dei reati di abuso di ufficio, falso, corruzione e concussione. Nell’ipotesi accusatoria dirigenti e tecnici dell’amministrazione comunale avrebbero favorito il rilascio di sanatorie e permessi a costruire illegittimi, in cambio di incarichi professionali, appartamenti a prezzi di favore, compensi in denaro.⁷⁵

Firenze, 5 aprile, inchiesta sugli appalti Anas

⁷² La Repubblica-Firenze, 10 gennaio 2017, p.IV.

⁷³ Corriere fiorentino, 21 febbraio 2017, p. 6.

⁷⁴ La Nazione-Firenze, 1° novembre 2017, p. 6.

⁷⁵ La Repubblica-Firenze, 23 febbraio 2017, p. XIII.

Nell'indagine della Procura di Firenze sugli appalti ANAS per lavori stradali ad aprile 2017 vi sono 19 nuovi indagati per corruzione, associazione a delinquere e abuso d'ufficio, quattro funzionari (uno dei quali in pensione) e impresari stradali, in un filone d'inchiesta avviato nel 2015 con l'inchiesta "Strade dell'oro". Secondo l'accusa, vi sarebbero stati affidamenti diretti, quando sarebbe stata richiesta la procedura di gara. Presunta contropartita sono anche beni di lusso (orologi) o di consumo, nonché altre utilità legate alla fitta tessitura di rapporti tra i partecipanti - come afferma un imprenditore in una intercettazione: "tra pranzi e cene, alberghi, viaggi spenderò un centinaio, 200mila euro all'anno...".⁷⁶ I fatti risalgono al periodo 2012-2013: secondo l'ipotesi dei magistrati i funzionari Anas avrebbero certificato un'urgenza inesistente per poter giustificare l'assegnazione in affidamento diretto in numerose gare di valore limitato a poche decine di migliaia di euro per asfaltature, ripavimentazioni del manto stradale, manutenzioni straordinarie a ponti, viadotti, opere stradali varie, soprattutto nella zona di Grosseto e della Maremma. In un'intercettazione telefonica un imprenditore afferma di poter definire, grazie ai suoi contatti coi funzionari dell'ente, le necessità dell'ente in relazione ai lavori da appaltare: «I lavori li propongo io, vado in giro per le strade della Toscana e faccio fotografie. Poi gli dico: avete il ponte distrutto, va rifatto». ⁷⁷ Per ricorrere agli affidamenti diretti si sarebbe proceduto a un frazionamento artificioso delle gare, così da restare al di sotto della soglia che avrebbe imposto il ricorso alla gara ad evidenza pubblica. In un caso un funzionario dell'Anas avrebbe ricevuto una tangente in cambio di una gestione favorevole del contenzioso avviato dalla seconda classificata nella gara, che ne aveva ottenuto l'annullamento, ottenendo una sospensione della sentenza del Tar dal Consiglio di Stato, motivata dall'urgenza e dai pericoli per la circolazione stradale della sospensione dei lavori. Si è ipotizzata l'esistenza di una sorta di "tariffario" fisso rispetto al valore degli appalti, pari al 3 per cento dell'importo dei lavori.⁷⁸ L'inchiesta ha coinvolto anche un ex-assessore regionale e un funzionario della regione Sicilia. Ad ottobre 2017 è stata notificata agli indagati la chiusura delle indagini. Alcuni degli imputati sono stati coinvolti anche in un'inchiesta per attentato alla sicurezza dei trasporti, a causa del pessimo stato di manutenzione del manto stradale della E45, caratterizzata da "buche di rilevanti dimensioni e profondità", sconnessione dei viadotti, giunti metallici che si staccano dalla sede stradale per conficcarsi nei veicoli in transito, lavori di rifacimento del manto

⁷⁶ La Nazione-Firenze, 6 aprile 2017, p. 6.

⁷⁷ Corriere fiorentino, 6 aprile 2017, p. 9.

⁷⁸ Corriere fiorentino, 20 aprile 2017, p.7.

stradale puramente superficiali, mentre il rilevato sottostante è in “evidente e avanzato stato di degrado”.⁷⁹

Segnali di allarme: Contenzioso amministrativo sull’aggiudicazione della gara; gestione emergenziale delle procedure, senza evidenza pubblica; frazionamento artificiale dell’importo delle gare così da restare al di sotto della soglia che impone la gara ad evidenza pubblica; scadente qualità delle opere realizzate e dei materiali impiegati per la realizzazione, in questo caso lavori stradali (da un lato la pessima qualità delle opere è strumentale al recupero del “prezzo” della corruzione, dal momento che non vi saranno controlli efficaci sulla qualità della realizzazione e dei materiali impiegati da parte di funzionari corrotti; dall’altro pone le premesse per ulteriori assegnazioni emergenziali dei lavori di ripristino e manutenzione straordinaria, in quanto fattore che mette a repentaglio la sicurezza stradale).

Firenze, 10 maggio, riflessi toscani dell’inchiesta Pasimafi

L’inchiesta denominata "Pasimafi" della Procura di Parma ha portato a un’ordinanza di custodia cautelare nei confronti di 19 persone, 75 indagati e 17 aziende coinvolte in 7 regioni, tra cui un professore specialista nella terapia del dolore, che in un’intercettazione così descrive il proprio ruolo: «Io prendo soldi dall’uno e dall’altro in maniera uguale e paritaria, sono bravo a tenere il piede in quattro o cinque scarpe. Io ho il centro del dolore più grosso di Italia, ho la forza di spostare milioni di euro perché con la forza scientifica tutti danno credito a ciò che scriviamo».⁸⁰ Secondo l’ipotesi accusatoria della Procura medici e imprenditori attivi nella commercializzazione e promozione di farmaci e di dispositivi medici avrebbero condizionato illecitamente l’attività di sperimentazione sanitaria e di divulgazione scientifica, favorendo le attività commerciali di imprese farmaceutiche nazionali ed estere attraverso pratiche di corruzione, abuso d’ufficio, peculato, truffa aggravata e trasferimento fraudolento di valori. Coinvolte due società toscane: una società farmaceutica che avrebbe versato somme di denaro al professore per promuovere il principio attivo utilizzato nei farmaci da essi prodotti presso la Commissione per l’attuazione della legge sul dolore, presieduta dallo stesso medico; e un’altra azienda che si occupa di comunicazione, marketing, organizzazione di eventi e corsi di formazione. L’amministratore di quest’ultima è interlocutore del professore, che si sarebbe rivolto a lui per la costituzione di un’associazione da impiegare come

⁷⁹ La Nazione-Arezzo, 4 ottobre 2017, p. 3.

⁸⁰ Corriere fiorentino, 9 maggio 2017, p.VIII.

strumento di pressione nei confronti delle case farmaceutiche, per l'organizzazione di attività di formazione per giovani medici sponsorizzate da case farmaceutiche, per mettere in contatto con le aziende farmaceutiche professionisti operanti nel settore pubblico affinché condizionassero le prescrizioni dei colleghi. Così in un'intercettazione si esprime il professore rispetto alle attività dell'imprenditore fiorentino: "Ha inventato un mestiere che mancava. Ha nel suo portafoglio dieci-quinici opinion leader. È un procacciatore!".⁸¹

Segnali di allarme: attività di formazione ed eventi scientifici che vedono la partecipazione di medici finanziate da case farmaceutiche.

Firenze, 12 maggio, contestazione danno erariale nei confronti di un ex-primario di un ospedale fiorentino

La Corte dei conti della Toscana ha formulato la richiesta di procedere nei confronti di un ex-primario di un ospedale fiorentino ed ex-direttore della scuola di specializzazione in chirurgia plastica, che nel 2014 ha patteggiato una pena a due anni (sospesa) per peculato, corruzione e concussione, per un presunto danno erariale e di immagine prodotto nei confronti dei due enti pubblici, quantificato in 75mila euro, 50mila all'azienda ospedaliera e 25mila all'Università. Il professore avrebbe omesso di versare all'azienda ospedaliera il 5% dei compensi incassati all'interno delle strutture sanitarie dove svolgeva attività libero-professionale intramoenia, anche attraverso suoi collaboratori, e avrebbe indotto una dottoressa ad assisterlo nella attività libero-professionale, distogliendola dal lavoro in reparto.⁸²

Firenze, 15 maggio, appalti Estar, ente di supporto per le aziende sanitarie toscane

Arrestato un funzionario di Estar, ente di supporto tecnico amministrativo regionale per le Aziende sanitarie toscane, insieme a due architetti, nell'ambito di un'inchiesta della Procura di Firenze per corruzione negli appalti. Oggetto di indagini sono alcune gare di appalto relative a lavori in vari immobili, tra cui la procedura di acquisto per 17 milioni di euro dell'attuale magazzino Estar di Calenzano, centro di deposito e distribuzione dei farmaci destinati alle Aziende sanitarie di Firenze, Prato e Pistoia, nella quale secondo gli inquirenti il funzionario arrestato, come responsabile unico

⁸¹ La Repubblica-Firenze, 10 maggio 2017, p. IV.

⁸² La Repubblica-Firenze, 12 maggio 2017, p. IX.

del procedimento, avrebbe indotto l'amministratore della società che vendeva l'immobile e a cui carico erano i lavori di adeguamento a concedergli varie utilità, tra cui l'assegnazione per 250mila euro dell'incarico di progettazione e direzione dei lavori di ristrutturazione a un ingegnere, a sua volta indagato per corruzione nella stessa inchiesta. Denaro che sarebbe stato in parte poi girato al funzionario attraverso incarichi di progettazione affidati ai due architetti anch'essi arrestati. L'amministratore della società sarebbe inoltre stato indotto ad affidare successivi lavori di ristrutturazione e pulizia, per un importo di 5 milioni di euro, a una società che per gli investigatori sarebbe stata amministrata di fatto dal funzionario, un affare poi non andato in porto per mancanza di garanzie bancarie. In altre tre gare d'appalto oggetto di indagine, indette da Estav per un importo complessivo di 500 mila euro, secondo l'ipotesi accusatoria il funzionario avrebbe esercitato pressioni sulla società aggiudicataria, per affidare la progettazione a un architetto, socio occulto dello stesso funzionario in una società della quale è socia la moglie del funzionario, mentre l'esecuzione dei lavori e altri lavori in subappalto (non autorizzato) sarebbero stati affidati a ditte legate al funzionario.

Segnali di allarme: affidamento di incarichi professionali, subappalti o incarichi da parte di appaltatori di enti pubblici a soggetti che sono congiunti, parenti o contigui ai dirigenti pubblici coinvolti nei corrispondenti processi decisionali.

Firenze, 19 maggio, Agenzia delle entrate

Nell'inchiesta per corruzione all'Agenzia delle entrate tre patteggiamenti e una condanna con rito abbreviato in primo grado per l'ex direttore provinciale (già condannato in via definitiva a 4 anni per vicende analoghe), un commercialista, un geometra e un imprenditore tessile. Il pagamento di tangenti aveva per i professionisti come contropartita uno "sconto fiscale", ossia una riduzione delle somme dovute quali esito di controlli fiscali. Le somme ricevute dal dirigente nelle due vicende sarebbero pari a 22.000 euro, confiscate a seguito della sentenza. Il commercialista avrebbe svolto la funzione di intermediario, incassando materialmente le somme che poi avrebbe destinato al funzionario.

Firenze, 1° giugno, inchiesta UNCEM Toscana

Nella gestione di Uncem Toscana, ente dei comuni montani oggi in liquidazione, sono state riscontrate irregolarità contabili – l'ente era privo di un revisore dei conti nel corso della sua gestione ordinaria – che hanno portato la procura di Firenze a emettere un'ordinanza di custodia cautelare per peculato e – in un'altra distinta vicenda – per traffico di influenze nei confronti dell'allora sindaco di un comune toscano, in qualità di ex-presidente dell'Ente. Questi, secondo l'ipotesi accusatoria, si sarebbe indebitamente appropriato di circa mezzo milione euro mediante, tra l'altro, acquisti in negozi di articoli sportivi e religiosi, tramite disposizioni di pagamento in proprio favore per 200.000 euro "senza alcun giustificativo di spesa", autoliquidandosi rimborsi spesa per 233.000 euro con rendiconti autocertificati (taluni non firmati) relativi ad acquisti di numerosi cellulari, fruizione di parcheggio e autostrade, acquisti di carburante per percorrenza mensili di 10-11 mila km (fino a picchi di 15.000 km), vitto (fino a 897 euro mensili). Inoltre, risulterebbero compensi per consulenze private effettuate dall'ex Presidente a favore dell'Uncem per oltre 140.000 euro. La magistratura ha applicato un sequestro per equivalente di 620.000 euro. Il procuratore della Repubblica di Firenze, Giuseppe Creazzo, ha commentato: "Duole constatare che ciò è stato possibile per l'assenza di un sistema di controlli sulle spese di enti di questo tipo (...) non c'è stato controllo della contabilità". L'attuale liquidatore descrive la situazione contabile dell'ente caratterizzata da «una situazione di forte sofferenza».⁸³ Il GIP nell'ordinanza di custodia cautelare sottolinea che «le note per i rimborsi erano predisposte dallo stesso (...) [Presidente dell'Uncem], nessuno effettuava il controllo delle spese portate a rimborso e puntualmente pagate, perché non esiste in Uncem un organo di revisione e di controllo. Esistono sindaci revisori nominati dalle assemblee generali formate da tutti i soci aderenti, sindaci dei comuni e unioni dei comuni, ma che di fatto non hanno mai effettuato alcun tipo di controllo. Non esiste un regolamento Uncem per le spese di rappresentanza».⁸⁴ Sono state segnalate spese anomale di rappresentanza (in media 500 euro al giorno) e un mancato pagamento ad aziende fornitrici di fatture per 241mila euro, che ne avrebbe determinato il fallimento.⁸⁵ Secondo l'ipotesi accusatoria per traffico di influenze, l'esponente politico avrebbe favorito un imprenditore (in passato per un breve periodo assessore nel Comune di Prato) del settore informatico (specializzato in sistemi operativi e concessioni di licenze di software per gli enti pubblici) in cambio di 39.500 euro – in parte in contanti, in parte fatturati come prestazione professionale – per la promozione di un progetto telematico (consistente in una

⁸³ La Nazione-Montecatini, 4 giugno 2017, p.15.

⁸⁴ Corriere Fiorentino, 2 giugno 2017, p. 2.

⁸⁵ La Nazione-Montecatini, 9 giugno 2017, p.1.

piattaforma di scambio informazioni nel settore del trasporto merci) ad altri enti pubblici nell'ambito della rete telematica regionale toscana, sfruttando a questo scopo la sua rete di relazioni e contatti maturata quale Presidente dell'Associazione.⁸⁶ La stessa società era stata fornitrice di servizi di un'Associazione per analisi e monitoraggio dei servizi erogati dagli Enti locali composta da Anci Toscana al 95 per cento e da Uncem per il restante 5 per cento.⁸⁷

La vicenda è emersa a seguito di un esposto alla Corte dei Conti di un esponente politico dell'opposizione in relazione al non corretto versamento di contributi Inps ai dipendenti di Uncem, dopo che era stato negato l'accesso agli atti.

Segnali di allarme: mancanza di controlli e di audit contabile sui bilanci di enti pubblici; insolvenza nei confronti dei fornitori; dissesto finanziario dell'ente; spese anormalmente alte di rappresentanza, prestazioni professionali di consulenza di un amministratore pubblico per conto di un'impresa fornitrice di servizi presso enti pubblici; prestazioni di consulenza di un amministratore all'ente pubblico presso il quale opera come Presidente.

Firenze, 8 giugno, "Fallimentopoli" fiorentina

La vicenda ha condotto nel 2015 alla condanna definitiva per corruzione in atti giudiziari in relazione ai "fallimenti pilotati". La Corte dei Conti ha recepito la sentenza confermando i sequestri conservativi a carico di un ex-giudice del tribunale fallimentare di Firenze e di un commercialista per somme rispettivamente di 2.200.000 e 1.550.000 euro.

Firenze, 20 giugno, appalto per l'assegnazione della gestione delle piscine comunali

Nelle gare per l'assegnazione della gestione delle piscine comunali presso il Comune di Firenze avviata un'indagine con otto imputati, tra cui l'assessore allo sport, il dirigente dell'assessorato e i componenti della commissione gare. L'affidamento a privati degli impianti sportivi, secondo l'ipotesi accusatoria, aveva quali presupposti un "rapporto collusivo" e una "intesa" tra assessore, dirigenti comunali e imprenditori a capo delle società sportive, risultate vincitrici delle le gare per le concessioni. Il Gip rileva inoltre la "posizione di favore" del Comune rispetto agli imprenditori concorrenti, in particolare uno di questi, indebitato col Comune per 338mila euro. In relazione a

⁸⁶ La Repubblica-Firenze, 22 dicembre 2017, p.XI.

⁸⁷ Corriere fiorentino, 7 giugno 2017, p.11.

questa vicenda si descrive l'interesse dell'assessore nel favorire l'imprenditore, per il quale avrebbe cercato uno sponsor per la società sportiva da questi presieduta, in modo che potesse mettersi in regola per concorrere alla gara.

Nella ricostruzione dei magistrati la concessione per la gestione di due piscine comunali venne vinta da una Ati (associazione temporanea d'impresa) caratterizzata da una marcata esposizione debitoria col Comune. Condizione sufficiente per l'esclusione dalla gara che, però, al pari di altre irregolarità (incompletezza della domanda), non fu dichiarata dai partecipanti, né rilevata dalla commissione di gara. Particolari condizioni, relative a una delle due gare, consistenti nell'attribuzione di punteggio per il reimpiego del personale e nella durata doppia della concessione, sarebbero per il Gip "frutto dell'accordo collusivo fra funzionari comunali" e l'imprenditore. Le società partecipanti si sarebbero accordate tra loro per una spartizione delle concessioni della gestione degli impianti del nuoto, e al momento della rinuncia di una di esse – a causa degli alti costi di gestione – si procede attraverso un affidamento diretto temporaneo, «in ragione dell'interesse pubblico prevalente» e dell'urgenza di individuare «un terzo soggetto quale gestore», a un'altra società che quattro anni prima, in associazione con l'altra, aveva vinto la concessione.

L'inchiesta nasce da una querela per diffamazione, in relazione a una e-mail, circolata tra diversi soggetti interessati, nella quale un allenatore veniva definito molestatore di ragazzini. Messaggio che nell'auspicio del mittente avrebbe dovuto autodistruggersi "in trenta secondi" e invece ha continuato a circolare fino a venire a conoscenza della Procura. Nella e-mail si proponeva una strategia di alleanza tra due società sportive, attraverso un accordo sottobanco a favore del Consorzio: "In pratica, ci proponiamo come cuscinetto salvagente (...). Il tutto, ovviamente, dovrà essere (privatamente) sottoscritto e garantito, quindi mantenuto al momento si verificasse quanto si auspica. Pena labbrate date bene. Nella massima segretezza, ovviamente, perché se non è turbativa d'asta questa...".⁸⁸ La replica dell'interlocutore, anch'essa per e-mail, è di questo tenore: «L'idea mi pare volpina, ma bisogna mettersi d'accordo che le buste si chiudono sullo stesso tavolo e si portano insieme al protocollo»⁸⁹

Segnali di allarme: 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.

⁸⁸ La Repubblica-Firenze, 6 giugno 2017, p.V.

⁸⁹ La Nazione-Firenze, 6 giugno 2017, p. 6.

Firenze, 6 luglio, Cardiologia ospedale fiorentino

Rinvio a giudizio per corruzione di dieci cardiologi di un ospedale fiorentino, rappresentanti di aziende produttrici di presidi medici e di un infermiere. Secondo l'ipotesi accusatoria, in cambio di una serie di vantaggi – derivanti da "una miriade di rapporti anomali" (regali, viaggi e incarichi per consulenze retribuite) –, i cardiologi avrebbero favorito l'acquisto di stent coronarici e altri prodotti (defibrillatori, sonde, pacemaker) forniti dagli imprenditori.⁹⁰

Firenze, 18 luglio, appalto per ippodromo

La Procura di Firenze ha chiesto il rinvio a giudizio per concorso in turbativa d'asta dei titolari delle società componenti il raggruppamento di imprese che si è aggiudicata la gara d'appalto per la valorizzazione di un ippodromo e per uno tra i soci di un altro raggruppamento temporaneo d'impresе, che si sarebbe astenuto dal partecipare alla nuova gara, poi aggiudicata di nuovo al primo raggruppamento. L'inchiesta era stata avviata nel dicembre 2016 con una serie di perquisizioni e l'iscrizione nel registro degli indagati di cinque persone, oltre agli imprenditori una manager e un ex dirigente del Comune di Firenze per i quali è stata chiesta l'archiviazione. La gara per la concessione venticinquennale dell'ippodromo fu bandita nel giugno 2012 e vi parteciparono due raggruppamenti di imprese, uno dei quali, sconfitto, fece ricorso al Tar, ottenendo la sospensiva del provvedimento di assegnazione, poi annullato nel febbraio 2013 in via di autotutela dal Comune di Firenze.⁹¹ Secondo l'ipotesi accusatoria i componenti dei due raggruppamenti di imprese avrebbero trovato un accordo che prevedeva la non partecipazione del concorrente alla nuova gara bandita nel 2014, dietro promessa di concedere la gestione di una parte dello spazio ottenuto, in caso di assegnazione del bando di gara su un altro ippodromo. Secondo i magistrati l'accordo tra i due raggruppamenti di imprese sarebbe stato ratificato tramite una scrittura privata, risalente al 23 giugno 2013, che prevedeva la costituzione di una nuova società per la gestione di quello stesso spazio.⁹²

⁹⁰ La Repubblica-Firenze, 6 luglio 2017, p.VII.

⁹¹ Corriere Fiorentino, 18 luglio 2017, p.7.

⁹² La Repubblica-Firenze, 18 luglio 2017, p. VII.

Firenze, 13 settembre, Agenzia delle entrate per pratiche fiscali di una catena di palestre

La Procura di Firenze ha chiesto il rinvio a giudizio di cinque indagati in una vicenda relativa al pagamento di tangenti, versate in contanti, per “aggiustare” pratiche fiscali relativa ad una catena di palestre, assicurando ai titolari un risparmio di oltre 2 milioni di euro altrimenti dovuti al fisco. L’ex direttore provinciale dell’Agenzia delle entrate avrebbe ricevuto 50mila euro, in rate da 10mila trasportate materialmente da due collaboratori dell’imprenditore. Ad attivare i contatti tra le parti, secondo la ricostruzione dei magistrati, sarebbe stato un professionista. Il contenzioso nasceva da una contestazione relativa alla corretta classificazione delle attività come società sportiva dilettantistica a responsabilità limitata, che ha permesso di ottenere fino al 2003 un regime fiscale agevolato. Appurato dall’Agenzia delle entrate che la società agiva con finalità pienamente commerciali, senza seguire criteri di responsabilità sociali tipici delle società sportive amatoriali, erano stati ricostruiti crediti dovuti, richiesti tramite l’avvio di un contenzioso che venne però bloccato dal dirigente dell’Agenzia – secondo l’accusa in cambio delle tangenti ricevute. L’imprenditore è coinvolto anche in un’altra inchiesta per la bancarotta di una sua società, dalla quale avrebbe – secondo l’accusa – distratto fondi per dirottarli al pagamento degli affitti della società, da lui controllata, che gestiva le palestre.

Firenze, 26 settembre, Concorsopoli per l’abilitazione a cattedra di diritto tributario

La Procura di Firenze ha emesso un’ordinanza di custodia cautelare agli arresti domiciliari per 7 docenti universitari di diritto tributario, nell’ambito di un’inchiesta che vede 59 docenti ed ex-docenti di quella materia indagati, tra i quali 22 sono stati interdetti dall’insegnamento. La vicenda è emersa a seguito della denuncia di un ricercatore universitario che nel concorso per l’abilitazione scientifica nazionale del 2013 – concorso nazionale il cui superamento è condizione necessaria per essere chiamati in una cattedra – il quale aveva ricevuto pressioni per non presentare domanda, dietro promessa di una promozione successiva. Convocato da un professore di diritto tributario in pensione e da un componente della commissione nazionale nominata dal Miur per il 2012-13 per il concorso per l’abilitazione, il ricercatore ha registrato segretamente la conversazione, poi consegnata ai magistrati che hanno dato avvia all’inchiesta. Dal dialogo emergerebbe la presenza di un accordo preordinato all’assegnazione delle abilitazioni, fondato su una serie di compensazioni e favori incrociati tra due “cordate” di docenti, facenti riferimento a due distinte associazioni di docenti di diritto tributario. Questo il tenore della conversazione: «non verrai abilitato, c’è già un accordo sulla lista e tu non ci sei», «non partecipare perché sennò ti giochi la carriera», «ogni

commissario ha chiesto e tutti hanno dato agli altri, c'è stato un do ut des», «non possiamo abilitare anche te perché sennò salta il contingentamento delle abilitazioni», «con che criterio scegliamo? Col vile criterio del commercio dei posti», «Come si fa ad accettare una cosa simile? Tu non puoi non accettare...», «qui non siamo sul piano del merito... smetti di fare l'inglese e fai l'italiano».⁹³ Nonostante il tentativo di dissuasione, il ricercatore partecipò al concorso, vedendosi negata l'abilitazione. Tra i professori inquisiti vi sono anche docenti delle Università di Firenze, Pisa e Siena. Secondo l'ipotesi accusatoria, avallata dal Gip, emergerebbe che «i professori sono pronti a commettere nuovi crimini», essendo «perfettamente a conoscenza della consumazione di gravi ingiustizie», che «gli interessi degli indagati non si appuntano esclusivamente sull'abilitazione di questo o di quel candidato, ma concernono anche la non abilitazione di alcuni, potendo questi ultimi, qualora parimenti abilitati, ostacolare in futuro gli interessi dei primi a ricoprire delle specifiche cattedre». Per buona parte degli indagati la consapevolezza dell'illiceità delle loro condotte «non ne ferma l'attività»; i loro «propositi criminosi si estendono nel tempo fino a prevedere la futura composizione degli organigrammi degli atenei». I loro interessi si estendono «alle scuole», «alle logiche territoriali», ai loro studi professionali. I soggetti che si oppongono a questo modus operandi «sono ostracizzati nelle università e il ricorso alla giustizia amministrativa è considerato un affronto o una disubbidienza».⁹⁴

Secondo il quadro accusatorio descritto dal Gip: «l'accordo non ha avuto per oggetto solo i candidati da abilitare, ma anche e sotto certi aspetti, specialmente quelli da non abilitare. (...) Ciò spiega come i maggiori interessi dei commissari e dei loro sodali si siano concentrati proprio sulle mancate abilitazioni e sulle contrattazioni in proposito, chiamate nel gergo degli accademici accordi "ad excludendum"». Inoltre, prosegue il Gip: «I commissari hanno anche previsto chi dovesse essere abilitato nella tornata successiva. L'accordo prevedeva quindi anche una sorta di "eredità", cioè di decisione già presa dalla commissione relativamente ai candidati che sarebbero stati abilitati nella seconda tornata»⁹⁵ Il giudizio di un commissario spagnolo, che avrebbe dovuto assicurare una maggiore indipendenza, sarebbe stato condizionato dalla richiesta di una serie di contropartite: un incarico di visiting professor a Bologna, la pubblicazione di un articolo in una rivista, un aiuto per la revisione in italiano dei suoi articoli, un soggiorno a Venezia, con falsa attestazione di una riunione accademica in quei giorni, per coprire l'assenza in Spagna, e un invito per un soggiorno e

⁹³ La Repubblica-Firenze, 26 settembre 2017, p.II.

⁹⁴ La Repubblica-Firenze, 26 settembre 2017, p.II.

⁹⁵ Il Tirreno, 27 settembre 2017, p.2.

una conferenza a Roma.⁹⁶Uno dei commissari venne indotto ad accordarsi a seguito dell'invio di una lettera anonima, che venne letta in una riunione della commissione giudicatrice, nella quale si segnalava la sua collaborazione con lo studio professionale del padre – nonostante risultasse a tempo pieno, perciò formalmente impossibilitato ad assumere tale impegno – e la presenza nel medesimo studio di una candidata al concorso del quale era commissario. Le informazioni corrispondenti vennero raccolte intenzionalmente, approfondendo quelle che erano voci correnti: «Fa parte del ricatto che devo fargli», commenta un docente artefice della vicenda.⁹⁷

Uno dei docenti è indagato anche per “turbata libertà del procedimento di scelta del contraente”, in quanto – secondo l'ipotesi degli inquirenti – nella predisposizione di un bando per un assegno di ricerca finanziato da un centro interuniversitario avrebbe predisposto condizioni ritagliate su misura per un candidato, socio del suo studio professionale.

Segnali di allarme: sovrapposizione tra ruolo pubblico ed esercizio di professione privata – che si traduce in un utilizzo improprio dei poteri connessi al ruolo pubblico per ricavarne vantaggi a livello professionale; bando “fotocopia” – calibrato su specifiche caratteristiche di un candidato – per il reclutamento di personale universitario.

Firenze, 6 novembre, appalti per servizio di mense scolastiche

Notifica di chiusura indagini della Procura di Firenze per i sei indagati, l'amministratore unico e la direttrice generale di una società partecipata dai Comuni di Signa, Sesto Fiorentino e Campi Bisenzio, che gestisce il servizio delle mense scolastiche negli stessi territori distribuendo giornalmente circa 6.800 pasti, e quattro imprenditori, per i reati di abuso d'ufficio, peculato e concussione. Le presunte irregolarità emerse nel corso delle indagini sarebbero state commesse a partire dal 2007 fino al 2017. Secondo l'ipotesi investigativa i dirigenti della società avrebbero assegnato rilevanti forniture di beni e servizi senza adottare le procedure pubbliche previste. Le forniture sarebbero state assegnate anche a società gestite da parenti degli amministratori, che avrebbe ricevuto «un ingiusto vantaggio patrimoniale di rilevante gravità» - pari a circa 200.000 euro nel periodo 2012-2016 per un congiunto, 300.000 nel periodo 2014-2016 per un altro – grazie a forniture di accessori per mensa e abbigliamento da cucina da decine di migliaia di euro l'anno

⁹⁶ Corriere Fiorentino, 28 settembre 2017, p.2.

⁹⁷ Corriere Fiorentino, 12 dicembre 2017, p.VII.

concesse «senza procedure trasparenti».⁹⁸ Gli amministratori avrebbero inoltre utilizzato mezzi della società per fini privati, intascano oltre 150mila euro per indennità di trasferte fittizie. Il reato di concussione viene contestato in concorso con altri due imprenditori, poiché avrebbero forzato i soggetti incaricati del servizio di trasporto dei pasti dal centro di cottura alle scuole ad accettare, per il loro servizio, un prezzo inferiore mediamente del 30% rispetto a quello precedentemente percepito. Attraverso questo meccanismo essi avrebbero incamerato una quota dei proventi: essi infatti sarebbero stati forzati a entrare a far parte di una coop – riferibile secondo i finanziari agli stessi indagati – per poter proseguire nell’offerta del servizio, prospettando in caso contrario l’interruzione del contratto. Dal momento che essi hanno dovuto accettare una decurtazione del pagamento pari al 30%, secondo gli inquirenti la percentuale residua sarebbe rimasta nella disponibilità della società che faceva riferimento agli stessi indagati.⁹⁹

La vicenda è emersa a seguito della segnalazione dei sindaci dei Comuni interessati dal servizio, che avrebbero ricevuto segnalazioni sulle anomalie nella gestione del servizio.¹⁰⁰

Segnali di allarme: procedure di affidamento diretto; decurtazione significativa dei prezzi pagati per un servizio agli stessi soggetti; affidamento di contratti a società riferibili a congiunti di decisori pubblici; scarsa qualità del servizio pubblico.

Firenze, 27 novembre, settore viabilità Città metropolitana

Nel novembre 2017 il dirigente del settore viabilità della Città metropolitana di Firenze ha denunciato e fatto arrestare in flagranza di reato l’emissario di un’impresa (assieme al titolare e a un dipendente) aggiudicataria della manutenzione delle strade del Mugello con ribasso di gara del 46,3% su 5 milioni, rifiutando una tangente di 4.000 euro. Era già stato respinto dal medesimo funzionario un precedente tentativo di corruzione nell’ottobre 2017. Oggetto della proposta di scambio: sbloccare i pagamenti in relazione al contenzioso tra Città metropolitana e la società, a seguito del quale dopo un certo stato di avanzamento dei lavori era stato erogato un pagamento inferiore a quello previsto, dato che la quantità di materiali (bitume) impiegata dalla ditta era risultata, a un controllo, più bassa rispetto a quella effettivamente prevista dal capitolato – come

⁹⁸ La Repubblica-Firenze, 7 novembre 2017, p.XI.

⁹⁹ La Repubblica-Firenze, 7 novembre 2017, p. XI.

¹⁰⁰ La Nazione-Firenze, 7 novembre 2017, p.15.

risultante dai documenti di trasporto, anche relativi a una ditta subappaltante. Accertate le incongruenze, vi era stata una denuncia per truffa.

Segnali di allarme: contenzioso ditta-ente pubblico; denuncia dell'ente pubblico; ribasso altissimo, pari a quasi il 50%

Firenze, 30 novembre, rinvio a giudizio nell'inchiesta "Fratellanza" sul cartello negli appalti di Trenitalia

Rinviati a giudizio 33 imputati (su 48 richieste) – dirigenti della società (che si è costituita come parte offesa) e imprenditori – in un procedimento penale molto articolato che fa seguito a 5 patteggiamenti e ad una sentenza di proscioglimento per assoluzione o prescrizione per 15 imputati e 7 società inizialmente coinvolte. Inizialmente erano stati prospettati 52 capi di imputazione, tra cui associazione a delinquere finalizzata alla corruzione, turbativa d'asta, falso, rivelazione di segreti, intercettazioni abusive. I rinvii a giudizio per gran parte dei 33 imputati sono relativi ad accuse parziali rispetto all'inizio dell'inchiesta, modificate a seguito di variazioni normative intercorse. Per diversi anni nelle gare di appalto bandite dalla stazione appaltante di Firenze della società ferroviaria, secondo gli inquirenti il cartello di imprenditori autodefinitosi (in una intercettazione) della 'Fratellanza' riusciva a determinare l'esito delle gare di appalto finalizzando le assegnazioni sempre allo stesso novero di aziende fornitrici, coinvolgendo anche aziende che rimanevano fuori dalle aggiudicazioni tramite la promessa di appalti futuri nell'aggiudicazione di gare per forniture di vario tipo su funzionamento e manutenzione di treni e carrozze, per importi anche nell'ordine di molti milioni di euro ciascuno, per l'acquisto di batterie, convertitori, freni, software, bobine, ricambi, materiale elettrico. Per compensare le imprese del cartello che partecipavano alle gare facilitando la vittoria delle imprese prefissate dalla "fratellanza" erano garantiti altri appalti futuri, denaro o altri vantaggi materiali. Secondo l'ipotesi degli inquirenti per assicurarsi la vittoria delle gare gli imprenditori ottenevano informazioni riservate decisive, grazie al concorso dei funzionari, oppure accedevano abusivamente ai sistemi informativi per acquisirle. Tra le informazioni anticipate dai funzionari al cartello, vi sarebbero anche le specifiche tecniche di alcune forniture, fatte filtrare all'esterno prima ancora dei relativi bandi e mentre i suoi dirigenti le stavano ancora predisponendo in base alle necessità dell'ente: "I manager infedeli avrebbero svolto un'attività di spionaggio industriale e svelato informazioni riservate, come i materiali richiesti negli appalti. In

questo modo, avrebbero fatto vincere a rotazione le gare alle ditte prescelte. Informazioni preziose in cambio di denaro, i Pad, pc e perfino una lavatrice".¹⁰¹

Segnali di allarme: anomalie riscontrabili nel ricorrere delle stesse imprese aggiudicatarie degli appalti di forniture e manutenzione.

Criticità: alto rischio prescrizione, già scattata per alcuni casi

Provincia di Grosseto

Grosseto, 19 settembre, appalto per impianto trattamento rifiuti

La Procura di Grosseto ha avviato un'inchiesta per corruzione, abuso d'ufficio, turbativa d'asta e truffa aggravata, in relazione alla gara d'appalto per la costruzione e gestione di un impianto per il trattamento dei rifiuti, nel capoluogo maremmano. I sei indagati sono soggetti privati e società attive in tutto il territorio nazionale. L'Ati (associazione temporanea d'impres) vincitrice della gara d'appalto per la gestione della discarica e l'eliminazione del percolato avrebbe ottenuto una proroga di 20 anni, in base a provvedimenti adottati dall'allora dirigente del servizio ambiente del Comune, destinato ad andare in pensione due giorni dopo, ma che avrebbe comunque continuato ad offrire consulenze professionali a imprese del settore.¹⁰² Riguardo all'ipotesi di truffa il danno erariale per il Comune sarebbe da quantificare in un importo non inferiore a 15 milioni di euro. Il gestore avrebbe dichiarato una presenza di percolato maggiore rispetto a quella reale, così da essere autorizzato a smaltimenti straordinari con spese aggiuntive rispetto a quelle del bando di gara.¹⁰³ Nelle indagini sono stati vagliati tutti i progetti relativi alla costruzione dell'impianto, "siglati da un professionista che risulta direttore di altro sito di discarica presente in provincia".

L'inchiesta della magistratura è stata avviata a seguito dei controlli del Comune sull'area dell'ex-discarica delle Strillaie, che ha rilevato come il percolato anziché essere lavorato e smaltito aumentava di quantità, con un incremento di spese per il Comune e una conseguente lievitazione della tassa sui rifiuti per i cittadini del capoluogo maremmano.

¹⁰¹ Corriere Fiorentino, 1° dicembre 2017, p.6.

¹⁰² La Repubblica-Firenze, 20 settembre 2017, p. II.

¹⁰³ La Nazione-Toscana e Liguria, 20 settembre 2017, p. III.

Segnali di allarme: controlli di prodotto sulla qualità del servizio; costi medi pagati dai cittadini; *revolving doors* per il dirigente che diventa consulente appena pensionato.

Grosseto, 12 ottobre, “metodo mafioso” a Follonica

La Procura di Firenze su richiesta della locale Dda fiorentina ha arrestato per estorsione aggravata dal metodo mafioso un commercialista di Follonica e un imprenditore, già noto alle forze dell'ordine, di origine catanese. Secondo l'ipotesi accusatoria degli inquirenti il commercialista avrebbe assoldato un esponente criminale per comporre e risolvere a proprio vantaggio controversie commerciali, professionali e sentimentali impiegando “metodo mafioso” – tramite un repertorio inclusivo di minacce di morte, incendi dolosi, pestaggi, furti. Afferma il Giudice per le indagini preliminari: «Intorno a lui ristagna un diffuso clima di paura e di intimidazione, alimentato dalle frequenti ritorsioni contro tutti coloro che in qualche misura gli si oppongono e dalla consapevolezza che per lui operano anche personaggi pericolosi».¹⁰⁴ In particolare i due, insieme ad altre persone, avrebbero compiuto intimidazioni nei confronti di un imprenditore al quale il commercialista aveva affittato dei capannoni, al fine di rientrare in possesso degli immobili estromettendolo dalle attività avviate, fino a costringerlo a cessarle e a trasferirsi altrove tramite minacce verbali, riferite anche all'incolumità dei familiari, violenze fisiche, un attentato incendiario. Delle intimidazioni si sarebbe occupato l'imprenditore siciliano per conto del professionista, utilizzando modalità tipicamente mafiose per indurre una condizione di assoggettamento e di omertà nella vittima, convinta dell'esistenza di un gruppo criminale disponibile a concretizzare le minacce prospettategli. Oltre all'intimidazione mafiosa il commercialista è indagato anche per corruzione in atti giudiziari, nell'ipotesi accusatoria degli inquirenti avrebbe potuto contare su un cancelliere del tribunale di Grosseto per ottenere sia informazioni riservate dal Palazzo di giustizia che altri tipi di supporto, ad esempio consigli su questioni procedurali – sono state documentate 389 conversazioni tra i due.

Segnali di allarme: crescita di reati-sentinella della presenza criminale (incendi dolosi, intimidazioni).

¹⁰⁴

La Repubblica-Firenze, 12 ottobre 2017, p. IV.

Grosseto, 26 ottobre, inchiesta Pandora 3

L'inchiesta Pandora, avviata nel 2010 e proseguita in tre filoni, ha visto diverse decine di indagati per vari reati connessi a un consolidato meccanismo di truffa alle compagnie assicurative, tra cui associazione a delinquere e corruzione. Secondo l'ipotesi accusatoria alcuni soggetti si sarebbero occupati, con la complicità di medici, avvocati e appartenenti alle forze dell'ordine (coinvolti anche tre carabinieri e due agenti della polizia municipale), di trovare persone disposte a fornire, dietro pagamento di somme variabili di denaro, false testimonianze, firmando moduli di constatazione amichevole di incidenti stradali poi presentate alle compagnie assicurative. I medici si sarebbero occupati di redigere e firmare falsi certificati per attestare infortuni e invalidità di persone coinvolte in incidenti stradali, in alcuni casi realizzatisi ma con conseguenze minori di quelle descritte, in altri mai avvenuti. Nella requisitoria del Pm nell'ambito del processo Pandora 3 (il terzo filone d'indagine) viene descritto «Un fenomeno endemico che ha pervaso Grosseto e non solo Grosseto», al quale i medici avrebbero contribuito in modo determinante con le loro false attestazioni. A suo giudizio l'associazione per delinquere è dimostrata dalla sussistenza di un'organizzazione con ruoli ben definiti, nella quale erano coinvolti vari soggetti: «medici compiacenti, che non visitavano i pazienti o che erano dispostissimi a retrodatare i certificati; segnalatori, come i paramedici e le forze dell'ordine (e segnalare è corruzione), carrozzieri, testimoni, conducenti, trasportati». ¹⁰⁵

Segnali di allarme: percentuale anomala di infortuni segnalati per incidenti stradali

Provincia di Livorno

Livorno, 26 luglio, maresciallo dei carabinieri

Un maresciallo dei carabinieri, ex-comandante del nucleo carabinieri dell'ispettorato del lavoro di Livorno, è stato oggetto di un'ordinanza di custodia cautelare della Procura di Livorno con l'accusa di concussione, tentata concussione e falso. Secondo l'ipotesi accusatoria egli avrebbe tentato di costringere a prestazioni sessuali professioniste e proprietarie di esercizi commerciali e piccole società, prospettando loro verifiche puntuali e punitive, oltre a semplici lavoratrici alle quale prometteva un lavoro cercando di fare pressioni sui titolari dei negozi dove avevano contratti da precarie. La minaccia nei confronti delle titolari sarebbe stata quella di porre in atto controlli

¹⁰⁵

particolarmente stringenti e penalizzanti sulla loro attività, accompagnata dalla promessa di ignorare irregolarità e dalla richiesta di sconti nei suoi acquisti. Secondo una nota della Procura di Livorno, le indagini «hanno fatto emergere fatti per i quali viene ipotizzata la sistematica strumentalizzazione dei poteri connessi alla funzione di controllo dell'ispettorato del lavoro per ottenere favori di vario genere ed in particolare prestazioni personali. (...). Il lungo lavoro investigativo effettuato con il pieno supporto della Direzione dell'Ispettorato del Lavoro di Livorno, ha fatto emergere almeno sei episodi che vedono come protagonista l'arrestato: il modus operandi del sottufficiale consisteva nel dichiararsi disposto ad aiutare donne in cerca di lavoro a trovare un posto in cambio di favori personali e allo stesso tempo creava i presupposti perché ciò accadesse, paventando verifiche più approfondite agli esercenti che venivano controllati nel corso dell'attività «falsificazioni di atti e richieste di sconti eccessivi a pubblici esercenti». ¹⁰⁶

Livorno, 27 ottobre, indagine alla società porto industriale

Indagine per turbativa d'asta della Procura di Livorno sulla società partecipata al 61,4% dal Comune, che gestisce il porto industriale di Livorno, per la quale è stato oggetto di indagine il sindaco.

Provincia di Lucca

Lucca, 16 settembre 2017, riflessi lucchesi dell'inchiesta "Disturbo"

Nell'ambito dell'inchiesta "Disturbo" della Procura di Monza, per competenza territoriale sono stati trasmessi alla Procura di Lucca, per ulteriori approfondimenti, gli atti relativi all'indagine per corruzione che coinvolge nove tra chirurghi, manager dell'azienda venditrice e l'amministratore di una clinica privata lucchese. Secondo l'ipotesi accusatoria dal febbraio 2016 i chirurghi avrebbero utilizzato protesi di scarsa qualità per anca e ginocchio, impiantandole sui pazienti in cambio di

¹⁰⁶

La Repubblica-Firenze, 26 luglio 2017, p IX.

favori e denaro ottenuti da una multinazionale francese.¹⁰⁷ Secondo le ipotesi accusatorie risultanti dall'inchiesta monzese i chirurghi in altre sedi ospedaliere avrebbero ottenuto il pagamento di somme di denaro (chiamate dagli indagati il «disturbo», appellativo che ha dato il nome all'operazione) o altre utilità, cene, viaggi, alberghi, biglietti aerei, partecipazioni a congressi, assunzione di personale o il diritto a percepire una quota di partecipazione dal 10 al 15% sul rimborso ottenuto per gli interventi chirurgici dal Servizio Sanitario Nazionale. «Queste protesi fanno veramente c... L'abbiamo messa ma non rimane appoggiata bene», commenta intercettato uno dei chirurghi coinvolti nell'inchiesta della Procura di Monza.¹⁰⁸ Il filone lucchese è autonomo rispetto ai fatti contestati dall'indagine lombarda.

Segnali di allarme: scarsa qualità delle forniture mediche (protesi); pagamento improprio di spese per partecipazione a convegni ed eventi a medici.

Lucca, 7 ottobre, condanna per corruzione al porto di Viareggio

Condanna in primo grado a trenta mesi per il pratico locale del porto di Viareggio, nell'ambito di un procedimento penale iniziato nel dicembre 2013, con un'ordinanza di custodia cautelare che disponeva l'arresto dell'allora nostromo del porto in quello che veniva descritto non come un singolo episodio, ma un «sistema diffuso e consolidato che appare oggettivamente idoneo ad agevolare la commissione di altri analoghi reati». L'allora nostromo avrebbe incassato dal pratico locale, titolare di due concessioni demaniali per l'erogazione di acqua potabile ed energia elettrica destinate alle imbarcazioni, una sorta di retribuzione fissa di 500 euro al mese che, nel suo caso, erano state pagate dal 2005 al 2011. Secondo uno dei testimoni al processo: «Nel porto di Viareggio vige uno storico malcostume improntato alla corruzione. Con taluni soggetti che si sono spartiti il territorio». Secondo un'informativa dei carabinieri si sarebbe realizzato un indebito utilizzo delle banchine pubbliche: «Talune persone tra le quali anche i rei confessi (attuali indagati), speculano, ossia guadagnano illecitamente dall'occupazione dello specchio acqueo demaniale non assentito in concessione». Uno dei metodi utilizzati dai concessionari delle colonnine erogatrici di servizio sarebbe consistito nel «vendere altresì l'ormeggio all'armatore che non conosce la gratuità di quell'occupazione», oppure nell'«ormeggiare barche che non fanno i lavori» sulle banchine

¹⁰⁷

La Nazione-Lucca, 16 settembre 2017, p.9.

¹⁰⁸

La Nazione-Lucca, 15 settembre 2017, p.4.

pubbliche a questo destinate «e guadagnare da uno specchio d'acqua riservato al gratuito ormeggio».¹⁰⁹

Segnali di allarme: utilizzo indebito di spazi demaniali affidati in concessione

Provincia di Massa Carrara

Massa, 18 febbraio e 28 settembre, processo su società gestione rifiuti

Udienza del processo che vede coinvolti 16 individui, tra cui funzionari pubblici, politici, amministratori di società e imprenditori con imputazioni di associazione a delinquere finalizzata alla corruzione e alla concussione, abuso d'ufficio e truffa ai danni dell'Unione Europea. La vicenda ha per oggetto il finanziamento europeo per la costruzione di un impianto di bricchettaggio e riciclaggio rifiuti, costruito con grande ritardo e lievitazione dei costi dell'appalto da 16 a 23 milioni, che tuttavia non ha mai funzionato a regime ed è infine stato sequestrato e devastato nel 2012 da un incendio doloso. Diversi reati – tra cui la corruzione – sono già prescritti o in procinto di esserlo, restano ancora valide per un periodo compreso tra 2 e 4 anni le imputazioni di peculato e associazione a delinquere.¹¹⁰

Segnali di allarme: lievitazione dei costi dell'appalto; ritardo nella realizzazione dell'opera pubblica; incendio doloso di un'opera pubblica.

Massa, 2 marzo, indagine sui carabinieri

La Procura di Massa ha effettuato perquisizioni nell'ambito di un'indagine che coinvolge ventotto carabinieri, relativa a una serie di reati di omissione di atti di ufficio, violenza sessuale, presunti pestaggi (cinque gli episodi contestati) aggravati dall'odio razziale, peculato, concussione, depistaggio, falso in atto pubblico. Il procedimento ebbe inizio nel 2011 con la denuncia di presunte violenze subite da parte di un extracomunitario fermato per spaccio di stupefacenti.¹¹¹

¹⁰⁹ Il Tirreno.Viareggio, 7 ottobre 2017, p.I.

¹¹⁰ Il Tirreno-Massa Carrara, 28 settembre 2017, p. III.

¹¹¹ Corriere Fiorentino, 2 marzo 2017, p.5.

Provincia di Pisa

Pisa, 20 gennaio, riflessi pisani dell'inchiesta su appalti truccati dalla 'ndrangheta.

Due imprese con sede in Provincia di Pisa sono state coinvolte nell'inchiesta delle procure di Catanzaro e Reggio Calabria che ha portato all'ordinanza di custodia cautelare nei confronti di 33 imprenditori e nel sequestro preventivo di 54 imprese, accusati a vario titolo di associazione mafiosa, associazione a delinquere per scopo di lucro, turbata libertà degli incanti, frode nelle pubbliche forniture, corruzione e falso ideologico in atti pubblici. L'inchiesta prende avvio in Calabria, dove secondo l'ipotesi accusatoria dei magistrati reggini imprenditori legati a clan ndranghetisti avrebbero costruito: «Un perfetto meccanismo teso ad escludere ogni altra impresa fuori dagli accordi falsando così ogni regola di mercato», operativo nel periodo 2011-2015 nella gestione di lavori pubblici sia in Calabria che in altre zone d'Italia. Secondo l'allora Procuratore di Reggio Calabria Cafiero De Raho, le indagini avrebbero permesso sul versante reggino «di individuare le responsabilità del gruppo Bagalà, appoggiato dal clan Piromalli, presente come impresa ad ogni gara d'appalto, come dimostrato in numerosi lavori programmati dal comune di Gioia Tauro, tant'è che due dei fermi riguardano proprio due tecnici di quel comune. Oltre alle offerte di gara concordate abbiamo riscontrato evidenti episodi di frode nelle pubbliche forniture e nell'esecuzione dei lavori».¹¹²

Pisa, 16 febbraio, processo Off Side

Nel processo di primo grado relativo all'inchiesta denominata "Off Side" – dal nome di un locale che da associazione sportivo-culturale era stato trasformato di fatto in night club – vi sono state quattro assoluzioni e altrettante condanne: tra queste ultime, quelle nei confronti di un ex-ispettore della squadra mobile e di un sovrintendente, per i reati di favoreggiamento della prostituzione, corruzione e diffusione delle informazioni ottenute dallo Sdi (servizio d'indagine) la banca dati delle forze dell'ordine. Secondo l'ipotesi accusatoria il locale era stato trasformato in luogo di esercizio della prostituzione, alla quale i due rappresentanti delle forze dell'ordine avrebbero fornito una protezione in cambio di prestazioni sessuali.¹¹³

¹¹² Il Tirreno-Pontedera, Empoli, 20 gennaio, p. VIII.

¹¹³ Il Tirreno-Pisa, 16 febbraio 2017, p.II.

Provincia di Pistoia

Pistoia, 19 gennaio, indagine per assunzioni al Comune di Pistoia

Notificata l'iscrizione nel registro degli indagati con ipotesi di reato di concorso in abuso d'ufficio, falso ideologico e concussione per la vice sindaco di Pistoia, in una vicenda che farebbe riferimento ad assunzione di personale dirigente al Comune.¹¹⁴

Pistoia, 15 aprile, pubblicazione motivazioni processo Untouchables

Pubblicate le motivazioni delle condanne in primo grado per corruzione e turbativa d'asta e delle assoluzioni per associazione a delinquere nel processo "Untouchables". I giudici descrivono un fenomeno di corruzione diventata sistemica, reiterata nel tempo e profondamente radicata nelle istituzioni, sostenuto da un vero e proprio "clima culturale" che giustificava l'adesione a "regole non scritte" che permeavano la pubblica amministrazione, legittimando le condotte illecite. Secondo i giudici: «Pur dovendosi riconoscere l'esistenza di un sistema, radicato in soggetti della vita politica, economica e amministrativa, e spesso incentrato sull'applicazione di logiche affaristiche e clientelari, non è dimostrata «l'esistenza di un'autonoma struttura organizzativa funzionale alla realizzazione dei reati fine». La rete di relazioni tra i 16 imputati sarebbero «unicamente espressione di malcostume politico, ossia di un atteggiamento diffuso di mancato rispetto della legalità e della morale, posto in essere da soggetti [...] che si attivavano per ricoprire incarichi di prestigio al fine di affermare la forza politica del loro partito, anche favorendo o cercando di favorire le imprese locali nell'aggiudicazione delle gare bandite dalle pubbliche amministrazioni della zona, in tal modo conquistando la loro disponibilità al finanziamento delle campagne elettorali, amministrative e politiche». In quel contesto, in altri termini, «si era creata una sorta di struttura, diversa da quella richiesta ai fini della sussistenza del delitto associativo, dotata di regole informali di comportamento riconosciute ed accettate da tutti i soggetti coinvolti». Una diversa ipotesi di associazione a delinquere, secondo i giudici, sarebbe stata ipotizzabile nell'ambito dell'accordo fra tre società per la spartizione dei proventi degli appalti, indipendentemente da chi «in concreto avesse partecipato alla gara e ne avesse ottenuto l'aggiudicazione».¹¹⁵

¹¹⁴

Corriere Fiorentino, 19 febbraio 2017, p.8.

¹¹⁵

Il Tirreno-Prato Montecatini Pistoia, 15 aprile 2017, p.III:

Pistoia, 20 luglio, rito abbreviato per procedimento su presunta corruzione elettorale al Comune di Quarrata

Alcuni tra i nove imputati hanno chiesto il rito abbreviato nell'ambito del procedimento penale a loro carico, articolato in due filoni d'indagine. Il primo vede il sindaco di Quarrata sotto indagine per corruzione elettorale, abuso d'ufficio (assieme ad altri due pubblici ufficiali) e peculato: secondo l'ipotesi accusatoria avrebbe promesso la nomina a scrutatori ai seggi per tre persone e fatto assumere due operatori ecologici, in cambio della promessa di voti nelle elezioni, e utilizzato a fini personali il telefono cellulare di servizio. L'altro filone vede coinvolti con l'accusa di abuso d'ufficio e turbata libertà d'asta tre dirigenti comunali e tre imprenditori, che secondo la Procura avrebbero beneficiato della proroga degli appalti per alcuni servizi comunali (trasporti scolastici e sociali).¹¹⁶

Segnali di allarme: proroga concessioni per servizi pubblici.

Provincia di Prato

Prato, 6 luglio, presunta corruzione per introduzione di un telefono cellulare in casa circondariale

Ordinanza di custodia cautelare agli arresti domiciliari per corruzione per un'insegnante che teneva lezioni di matematica presso la casa circondariale della Dogaia. L'insegnante, nell'ipotesi accusatoria, avrebbe introdotto nel carcere un telefono cellulare cedendolo di nascosto al condannato per associazione camorristica, detenuto nella sezione di massima sicurezza, il quale l'avrebbe compensata con una somma non quantificata di denaro.¹¹⁷

¹¹⁶

Il tirreno-Pistoia, 20 luglio 2017, p. I.

¹¹⁷

Il Tirreno-Prato Pistoia Montecatini, 6 luglio 2017, p.12.

2.4. Focus tematici

L'inchiesta sugli appalti ESTAV

Nella vicenda degli appalti ESTAV, già sopra presentata in forma sintetica, sembrano emergere alcune specifiche criticità relative ai processi decisionali nel settore degli appalti, meritevoli di approfondimento. In particolare, nell'ordinanza di custodia cautelare relativa alla vicenda sono messe in rilievo le principali "anomalie" della procedura che ha portato all'emanazione di un avviso pubblico per le manifestazioni d'interesse alla vendita di un'unità immobiliare con caratteristiche adeguate allo stoccaggio e alla distribuzione di prodotti farmaceutici e di dispositivi medici di Area Vasta. Nella gara pubblica per l'acquisto dell'immobile sarebbero riscontrabili, secondo la Procura, alcune distorsioni:

- a) nell'acquisto è stata ricompresa l'esecuzione di rilevanti lavori sull'immobile, per un valore di quasi un terzo del corrispettivo. Non sono state tuttavia rispettate le norme sull'affidamento di opere secondo il codice degli appalti. In questo modo il prezzo dei lavori è stato inserito nel corrispettivo della compravendita senza che operare alcuna specifica valutazione sulla sua congruità;
- b) l'ente ha modificato la formulazione delle proprie esigenze: dapprima si decide che l'offerta della società non risulta conveniente (con la motivazione che *"la maggiore estensione della superficie, per ubicazione e disposizione degli spazi, del tutto inutile e non aggiunge vantaggi strutturali e funzionali alla porzione già proposta nella busta A e, pertanto, risulta non pienamente rispondente alle esigenze ESTAV anche in considerazione dei maggiori costi"*), ma dopo meno di un anno se delibera l'accettazione. In quel lasso di tempo l'ESTAV Centro avrebbe dunque modificato le proprie necessità;¹¹⁸
- c) sebbene non si fossero verificate le condizioni sospensive cui era subordinato il contratto preliminare con una società a seguito delle sue difficoltà economiche e fosse stata indetta una seconda manifestazione d'interesse, sono comunque proseguiti i rapporti con la società

¹¹⁸

Tribunale di Firenze, Ordinanza di applicazione di misure cautelari, procedimento n° 15433/2014 del R.G. N.R. e n° 1279/2017 del R.G. G.I.P., p. 6.

- in difficoltà per la definizione del contratto, rendendo di fatto tale seconda procedura una mera formalità;
- d) si è giunti alla stipula del contratto preliminare nello stesso giorno che la Commissione tecnica aveva ritenuto non idonee le otto proposte giunte ad ESTAV Centro, tra le quali nessuna delle società in oggetto;
 - e) non è stato redatto alcun atto relativo alla decisione di stipula del contratto, come confermerebbe una responsabile dell'ente: *“Non credo che ci sia stato un atto con cui si è decisa la stipula del contratto. Probabilmente non è stato fatto, vista l'urgenza di definire l'acquisto dell'immobile, anche perché in quel momento non c'era altra soluzione percorribile”*;¹¹⁹
 - f) il contratto preliminare di compravendita è stato stipulato senza tener conto delle indicazioni del Collegio Tecnico relativamente alla possibile presenza di problemi strutturali, già segnalati da un'altra società proprietaria di una parte dell'immobile;
 - g) il problema strutturale sopraindicato ha generato un contenzioso che ha determinato rilevanti ritardi nell'apprestamento dell'immobile;
 - h) il responsabile del procedimento, poi soggetto a ordinanza di custodia cautelare, è stato destinatario di un procedimento disciplinare aperto per delle negligenze nel concludere il contratto preliminare di compravendita, nonché di contestazioni da parte del direttore generale in relazione alla sua condotta: *“... avevo notato più volte una diretta partecipazione dell'ingegnere ad attività tecnica non di sua pertinenza e l'esistenza di relazioni dirette e frequenti con la Direzione Lavori e la committenza con modalità poco partecipate da parte della dirigenza dell'ESTAV ... la presenza [...] nel cantiere era frequente e in qualche modo conferma che la sua posizione non era di mero supervisore ...”*; ¹²⁰
 - i) il direttore generale dell'A.U.S.L. aveva negato al funzionario il rinnovo dell'autorizzazione ad effettuare prestazioni in favore di una società rilevando che non si trattava di una semplice partecipazione, ma di *“un coinvolgimento diretto nell'attività societaria, con carattere abituale e continuato incompatibile con il dovere di esclusività previsto per i pubblici dipendenti dalle normative vigenti”*- disposizione non rispettata dal funzionario,

¹¹⁹ Tribunale di Firenze, Ordinanza di applicazione di misure cautelari, procedimento n° 15433/2014 del R.G. N.R. e n° 1279/2017 del R.G. G.I.P., p. 6.

¹²⁰ Tribunale di Firenze, Ordinanza di applicazione di misure cautelari, procedimento n° 15433/2014 del R.G. N.R. e n° 1279/2017 del R.G. G.I.P., p. 7.

che aveva ininterrottamente proseguito la sua attività che nella ricostruzione del Pm si intrecciava con l'esercizio delle sue pubbliche funzioni.¹²¹

Quelli sopra evidenziati rappresentano indicatori di anomalia *endogeni* rispetto al processo decisionale dell'ente pubblico in oggetto. Ma nella descrizione della vicenda presentata nell'ordinanza di custodia cautelare affiorano ulteriori elementi di criticità, anch'essi traducibili in segnali di allarme ovvero di rischio, che fanno piuttosto riferimento a profili e caratteristiche *esogene*, o che comunque assumono rilievo almeno in parte *esterno* rispetto ai corrispondenti meccanismi di scelta pubblica, in quanto correlati a convergenze di interessi e affari che associano funzionari pubblici o loro congiunti e parenti a professionisti e società:

- a) la nomina di un componente della commissione giudicatrice per la manifestazione di interesse nella persona di un soggetto professionalmente legato al funzionario;
- b) la moglie di un funzionario dell'ente pubblico è formalmente amministratrice di una società, di fatto – secondo alcune testimonianze – gestita dal coniuge, che ha ottenuto contratti da professionisti e società beneficiarie di appalti presso l'ente;
- c) il dirigente avrebbe condizionato la scelta di affidamento e progettazione e la direzione dei lavori di adeguamento dell'immobile da parte della ditta affidataria, inducendola a selezionare un professionista a lui contiguo. Con le parole dell'imprenditore: *“non mi ha costretto a scegliere [...], me lo ha consigliato e confermo di aver percepito questo consiglio come un messaggio velato di assecondarlo per evitare problemi nell'esecuzione del lavoro”*¹²²;
- d) il funzionario, che formalmente non ha alcun ruolo nel procedimento di fatto consegna il progetto da lui redatto a un imprenditore e lo invita a rivolgersi a un professionista a lui contiguo [secondo il Pm socio occulto nella società formalmente della moglie, di fatto amministrata dal funzionario] per redigere, sulla base di tale progetto, la sua offerta nella gara d'appalto;
- e) il funzionario fornisce una sorta di “consulenza” all'imprenditore che ha difficoltà a far quadrare i conti a causa dell'offerta troppo bassa per aggiudicarsi la gara nella quale la

¹²¹ Tribunale di Firenze, Ordinanza di applicazione di misure cautelari, procedimento n° 15433/2014 del R.G. N.R. e n° 1279/2017 del R.G. G.I.P., p.33.

¹²² Tribunale di Firenze, Ordinanza di applicazione di misure cautelari, procedimento n° 15433/2014 del R.G. N.R. e n° 1279/2017 del R.G. G.I.P., p.12.

società da lui di fatto amministrata ha la direzione dei lavori: per poter ottenere comunque un utile "deve fare una ditta con una ... testa di legno ... deve aprire una ditta con una testa di legno" da cercare tra soggetti "plurifalliti, pregiudicati" e far comprare il materiale da utilizzare nell'appalto da tale ditta che "glielo rivende ... e però non paga i fornitori ...";¹²³

- f) il funzionario avrebbe indotto un imprenditore a promettergli un vantaggio consistente nella collocazione lavorativa del proprio figlio a tempo indeterminato presso la sua società.

L'inchiesta sull'Agenzia delle Entrate

Nelle inchieste per corruzione condotte presso la sede dell'Agenzia delle entrate di Firenze, sopra brevemente richiamate, emergono alcuni spunti rilevanti di riflessione in merito alle aree di vulnerabilità alla corruzione nel contesto delle attività di accertamento e controllo, con la conseguente eventuale applicazione di sanzioni. Si rileva in primo luogo la sussistenza di pluralità di inchieste che vedono medesimi soggetti quali protagonisti ricorrenti, a conferma della natura tendenzialmente *seriale* delle pratiche di corruzione, i cui partecipanti – una volta superato lo scoglio di un iniziale coinvolgimento in attività illegali – tendono a riprodurre e perfezionare le condotte corrispondenti, rese via via meno onerose sia in termini “moralì” che di rischio penale – anche in virtù della predisposizione di prassi e meccanismi consolidati di funzionamento, dell'apprendimento di tecniche più efficaci, del coinvolgimento di soggetti esterni svolgenti la funzione di facilitatori nel compimento degli scambi occulti.¹²⁴

Emergono nelle diverse vicende alcuni elementi comuni di criticità, connessi in particolare all'elevato grado di discrezionalità di fatto esercitata dai funzionari nella definizione delle imposte accertate di cui si contesta l'evasione e della conseguente fase transattiva di definizione tramite adesione volontaria a una rideterminazione dell'ammontare dovuto.

La vicenda ha origine dalla denuncia presentata da un avvocato tributarista il quale si era visto avvicinato da un commercialista che gli aveva chiesto del denaro da destinare al direttore provinciale dell'Agenzia delle entrate di Firenze, in relazione alla conclusione favorevole per il suo assistito di una pratica di accertamento per adesione. A seguito di intercettazioni telefoniche emergevano altri episodi di analogo rilievo. In una vicenda il dirigente avrebbe azzerato “con motivazioni pretestuose e strumentali” l'imposta accertata, con la sola contropartita “di un parziale

¹²³ Tribunale di Firenze, Ordinanza di applicazione di misure cautelari, procedimento n° 15433/2014 del R.G. N.R. e n° 1279/2017 del R.G. G.I.P., p.32.

¹²⁴ Per un approfondimento di questi profili si veda A. Vannucci, *Atlante della corruzione*, Torino, Edizioni Gruppo Abele, 2012.

recupero a tassazione”.¹²⁵ Nell’atto di adesione la “sanatoria” della differenza con quanto originariamente accertato –ridotta da 7,2 a 2,6 milioni di euro –è giustificata dalla presunta “estrema aleatorietà di un eventuale contenzioso” a seguito della possibile diversa valutazione del giudice tributario. Del resto il meccanismo decisionale – a causa dell’incertezza insita nell’applicazione dei principi sull’elusione fiscale – impone l’iscrizione a ruolo delle imposte accertate solo dopo la sentenza di primo grado della Commissione tributaria provinciale, a dimostrazione della rilevanza di un “rischio di causa” che giustificerebbe una soluzione “concordata” tra contribuente e ufficio delle imposte. Ma calcoli e prime, e indeterminati e scorretti, i secondi, così che l’unico argomento spendibile per giustificare la bonifica dell’imposta dovuta risulta essere il riconoscimento al Direttore dell’Agenzia delle Entrate di un potere discrezionale talmente smisurato da privare le amministrazioni pubbliche di 4 milioni su 7 per il buon nome dell’impresa provata assoggettata a giusta tassazione”.¹²⁶ Nonostante vi siano diversi firmatari, il Direttore “poteva contare su una squadra che ignorava un argomento di capitale importanza, che non manifestava le proprie perplessità su un cambiamento improvviso e radicale nell’impostazione dell’accertamento tributario (per timore reverenziale?) e che addirittura firmava alla cieca atti amministrativi che incidevano sull’imposizione fiscale per milioni di euro. D’altra parte sappiamo che la corruzione alligna tra le pieghe grigie dell’inefficienza e dei blandi controlli interni alla pubblica amministrazione”¹²⁷. Un professionista che conosce il Direttore (“già conosceva questo direttore perché era stato a Roma e quindi poteva interferire, cioè poteva colloquiare con questo qui, con degli elementi più precisi in ordine a quello che era l’accertamento” – la testimonianza dell’imprenditore) viene consigliato all’imprenditore come intermediario per appianare a suo vantaggio il contenzioso e “risolvere la questione” in cambio di 200mila euro per sé e di 50mila a testa per i due professionisti che fanno da mediatori. A indurre alla ricerca di un canale di contatto e di scambio col direttore sarebbe stata anche la pressione indotta dal deposito di un’istanza di autorizzazione al sequestro cautelare contro l’impresa – che si trovava in difficoltà economiche –

¹²⁵

Tribunale di Firenze, sentenza n. 271 reg. sentenze del 18/12016, p.p. n. 2014/006159 R.G.,

p. 6.

¹²⁶

Tribunale di Firenze, sentenza n. 271 reg. sentenze del 18/12016, p.p. n. 2014/006159 R.G.,

pp.26-27

¹²⁷

Tribunale di Firenze, sentenza n. 271 reg. sentenze del 18/12016, p.p. n. 2014/006159 R.G.,

p.31.

prima ancora della sentenza di primo grado della Commissione tributaria, autorizzato poi dal Presidente della commissione provinciale.¹²⁸

In una diversa vicenda il direttore, dopo che era diventato definitivo un atto di accertamento nei confronti di un'impreditrice, anziché rettificare la pretesa per un errore materiale nella qualificazione delle dimensioni di un immobile, avrebbe proceduto discrezionalmente in cambio di una tangente ad annullare l'atto, dando così al contribuente la possibilità di proporre impugnazione contro il nuovo atto di accertamento emesso in sostituzione di quello annullato, che altrimenti gli sarebbe stata preclusa.¹²⁹

Il potere discrezionale di fatto esercitato dal dirigente entra in gioco nell'ambito di un altro procedimento penale, che vede un commercialista avvicinare l'avvocato di un contribuente oggetto di pratica di accertamento. Il direttore infatti mostra disponibilità ad accogliere le richieste del difensore di rivalutare alcuni rilievi dell'ufficio in modo da ridurre la contestazione dell'imposta evasa al di sotto della soglia di rilevanza penale del reato di dichiarazione infedele – invitando l'avvocato “a rivolgersi in futuro direttamente a lui, anche prima della definizione di ipotesi di accordo di accertamento con adesione, per problematiche analoghe di altri suoi clienti”. La richiesta di denaro – per il tramite del commercialista – era stata formulata accompagnandola con l'avvertimento che “altrimenti non avrebbe concluso favorevolmente un'altra proposta di accertamento con adesione in via di definizione nei confronti di un altro suo cliente (...) e per preavvertirlo infine che altrimenti non avrebbe avuto vita facile nei futuri rapporti con l'Agenzia delle Entrate, aveva detto: ‘non gliene passo più una a partire da questa’”. Nelle parole del commercialista che fungeva da intermediario, per l'avvocato si sarebbe trattato di “una grande opportunità che però avrebbe potuto trasformarsi in un problema in caso di rifiuto”.¹³⁰ In un altro episodio che emerge all'interno del medesimo procedimento penale, la richiesta di un pagamento di presunte “spese vive” da parte dell'avvocato viene motivato con il fatto che “la conclusione del procedimento tributario nei confronti del suo cliente (...) esposto all'incertezza e di fatto all'arbitrio delle decisioni dell'Agenzia delle Entrate, con la verosimile necessità di dover impugnare l'accertamento della Commissione Tributaria (con conseguente immediato pagamento del 50% dell'imposta contestata) nonostante la fondatezza di almeno parte delle controdeduzioni del cliente”, può essere “pilotata verso la soluzione favorevole al contribuente” mediante l'intervento di

¹²⁸

Tribunale di Firenze, sentenza n. 271 reg. sentenze del 18/12016, p.p. n. 2014/006159 R.G.,

p.32 e p.35.

¹²⁹

Tribunale di Firenze, sentenza n. 840/2014, p.p. 6586/13, p.4.

¹³⁰

Tribunale di Firenze, sentenza n. 250 del 18&1/2016, p.p. n. 2014/004015, p.2.

presunti “funzionari ministeriali” in grado di determinare le decisioni del direttore dell’Agenzia – in realtà effettivo destinatario di tali somme.¹³¹ Nelle parole del commercialista-mediatore, registrate a sua insaputa: “chiamo quelli di Roma, a questo punto, gli dico: guarda, c’è questa situazione qui, c’è questa persona che non riesce, c’è questa società, ha questo 14 di 68 accertamento, quanto è? Un milione. Quanto lo può portare? A 400, 500, 600, bene, mi sta anche bene. Il cliente dice: guarda, si chiuderebbe a 600. Bene, c’è delle spese vive (...) perché a me m’hanno messo in una busta chiusa e l’ho portata, perché era una bustettina così.”¹³² Anche il parziale annullamento di tre atti di contestazione emerge quale contropartita di una dazione di denaro da parte di un altro contribuente, in virtù dell’accoglimento delle osservazioni contenute in una memoria difensiva ed escogitate dallo stesso funzionario, in modo da ridurre l’ammontare delle sanzioni in questione ai nuovi atti di contestazione da notificare.¹³³ In un procedimento il direttore in cambio di una contropartita monetaria avrebbe indotto i propri sottoposti ad adottare un atto di adesione in ragione del quale il maggior reddito imponibile per attività professionali, accertato nei confronti di un geometra tramite indagini bancarie, sarebbe stato ridotto da 324mila a 192mila, “con l’indimostrata e arbitraria affermazione che si trattasse di ‘prestazioni riferibili ad attività in qualche modo legate al settore immobiliare’” cui era possibile applicare una redditività induttiva più bassa, “procurandogli un complessivo indebito risparmio di imposte dovute” di circa 131mila euro, e il mancato inoltro della denuncia per il reato di dichiarazione infedele”.¹³⁴ Anche annullamenti di rilievi del processo verbale di contestazione relativi ad accertamenti di maggiori ricavi – con corrispondente risparmio d’imposta – sono stati oggetto di scambio occulto con il direttore della sede provinciale dell’Agenzia.

In sintesi, per quanto incardinata su un numero ristretto di soggetti – che occupano il vertice di una sede provinciale dell’Agenzia delle entrate e ricomprendono pochi suoi emissari che fungono da intermediari e “clienti” più o meno fidelizzati–, quella emersa nell’ambito del procedimento giudiziario relativo all’attività di controllo e successivo contenzioso fiscale sembra configurarsi nel periodo oggetto di indagine come una realtà di corruzione *sistemica*, in quanto pratica reiterata, fondata su precise “regole di ingaggio” e meccanismi di funzionamento, sanciti nella loro osservanza dalla capacità del dirigente di comminare “sanzioni” a eventuali inadempienti, al punto che neppure la rischiosa fase di identificazione di partner affidabili – che si cerca di “fidelizzare”

¹³¹ Tribunale di Firenze, sentenza n. 250 del 18/1/2016, p.p. n. 2014/004015, p.3.

¹³² Tribunale di Firenze, sentenza n. 1731/2013, del p.p. n.17444/12, p 7.

¹³³ Tribunale di Firenze, sentenza n. 250 del 18/1/2016, p.p. n. 2014/004015, p.4.

¹³⁴ Tribunale di Firenze, sentenza n.661/17 del 18/5/2017, p.p. n.18603/13, p.1.

grazie all'aspettativa di vantaggi ulteriori e incoraggiati per questo a reiterare le relazioni col funzionario – sembra contemplare la possibilità di un rifiuto.¹³⁵ Sarà proprio l'incontro occasionale con un avvocato tributarista che dapprima rifiuta, quindi denuncia la profferta – prestandosi ad operare come una sorta di “agente sotto copertura” – ad avviare l'inchiesta, ed è significativa la risposta fornita alla domanda del magistrato sulle ragioni per cui non vi era stata alcuna preoccupazione in merito al rischio di una denuncia al momento della proposta formulatagli: “no, pensavamo che [...] fosse una persona seria”.¹³⁶

Nel contesto delle attività di verifica ed eventuale conseguente contenzioso fiscale si manifestano in effetti in forma macroscopica – stante anche la rilevanza economica delle risorse in gioco –alcune criticità sussistenti nelle attività di controllo esercitate anche in altri ambiti. Si registra, quale preconditione che accresce il rischio di corruzione, un'estrema vulnerabilità dei soggetti privati soggetti a controllo, a seguito della combinazione tra diversi fattori, sia *esogeni* che *endogeni* rispetto ai processi decisionali dell'ente pubblico:

- a) la vasta diffusione di fenomeni di evasione ed elusione fiscale, specie nell'ambito delle attività professionali e imprenditoriali – a tali categorie in effetti appartengono tutti i soggetti privati coinvolti nell'inchiesta – che di per sé li espone di fronte a qualsiasi controllo a un elevato rischio di rilievi e contestazioni;
- b) la complessità e la mutevolezza nel tempo della normativa di riferimento, che contribuisce ad alimentare nei soggetti sottoposti a verifica l'incertezza sugli esiti dell'attività di controllo, a prescindere dalla loro consapevole o deliberata violazione delle disposizioni corrispondenti;
- c) l'elevata discrezionalità esercitata dai dirigenti pressoché in ogni fase dei processi decisionali, in relazione alle diverse modalità – alcune delle quali ricostruite in precedenza all'interno del focus tematico – con cui è possibile per una figura operante nell'ente “definire in modo più vantaggioso e conveniente per i contribuenti stessi gli accertamenti fiscali delle maggiori imposte dovute”¹³⁷. Tale discrezionalità è in alcuni casi riconosciuta di diritto, in altri è la risultante di fatto delle ambiguità normative sopra evidenziate, nonché della capacità di influenza e condizionamento del superiore gerarchico in merito a decisioni

¹³⁵ Sulla differenza tra corruzione pulviscolare, sistemica e organizzata si veda A. Vannucci, *Come cambia la corruzione in Italia: pulviscolare, sistemica, organizzata*. in E. Ciconte, F. Forgione, I. Sales (a cura di), *Atlante delle mafie*, volume V, Soveria Mannelli, Rubbetino, 2017, pp. 43-65.

¹³⁶ Tribunale di Firenze, sentenza n. 1731/2013, del p.p. n.17444/12, p.10.

¹³⁷ Tribunale di Firenze, sentenza n.661/17 del 18/5/2017, p.p. n.18603/13, p,3,

assunte dai propri subordinati – che formalmente avrebbero potuto opporsi o deliberare diversamente – ma da lui determinate;

- d) il meccanismo decisionale vigente per la determinazione delle somme contestate che fornisce a funzionari e dirigenti dell’Agenzia un incentivo a massimizzare le loro iniziali richieste, poiché – a prescindere da qualsiasi eventuale distorsione o condizionamento improprio del processo – questo consentirà loro di “negoziare” somme inferiori da una posizione negoziale di vantaggio e corrispondentemente di incoraggiare le adesioni volontarie dei contribuenti, a loro volta spinti a scongiurare l’aleatorietà di sentenze che potrebbero risultare loro avverse e gli alti costi legali del contenzioso prolungato. Tanto l’ammontare delle somme recuperate grazie al contenzioso fiscale che i tempi del recupero – sensibilmente più brevi nel caso di adesioni volontarie – rappresentano fattori che incidono sui bonus ricevuti dai dirigenti, che sono proporzionali alle somme recuperate passate in giudicato. Oltre a generare una convergenza di interessi potenzialmente opaca tra i funzionari e i professionisti incaricati di gestire l’inevitabile contenzioso (che sono presenti nella vicenda giudiziaria qui oggetto di approfondimento), si tratta di un meccanismo potenzialmente criminogeno, dal momento che la presenza di funzionari infedeli può facilmente trasformarlo in strumento di ricatto per realizzare un arricchimento privato grazie alle pratiche corruttive;¹³⁸
- e) l’aleatorietà delle deliberazioni assunte in sede di contenzioso tributario, conseguente all’ampiezza e alla complessità della normativa, ne rende gli esiti imprevedibili e soggetti a valutazioni tecniche discrezionali in relazioni a possibili interpretazioni. Questo mentre accresce da un lato la convenienza di “accomodamenti” alternativi, dall’altro genera opportunità di corruzione anche in sede giudiziale;
- f) la diffusa presenza di figure professionali specializzate nell’intermediazione reiterata coi funzionari (commercialisti, avvocati tributaristi, geometri), coi quali si possono formare legami personali – nella specifica vicenda oggetto di approfondimento talora cementata da ricorrenti occasioni conviviali.

¹³⁸

Di qui l’orientamento critico espresso dal Presidente dell’Autorità nazionale anticorruzione Raffaele Cantone, il quale ha dichiarato che i funzionari dell’Agenzie delle entrate “non dovrebbero avere incentivi per fare quello che è il loro dovere e per cui sono pagati comunque” (F. Fubini, Agenzia entrate sotto accusa: i bonus offerti ai funzionari favoriscono l’aggressione fiscale, in *La Repubblica*, 29 luglio 2014).

I principali eventi di corruzione emersi in Toscana nel corso del 2017: un'analisi comparata

Nel corso dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2018 il procuratore generale di Firenze Marcello Viola ha osservato: “Sono aumentate le iscrizioni per delitti contro la pubblica amministrazione ma il dato appare fin troppo modesto di fronte alla gravità e alla diffusione del fenomeno, come comunemente percepito, tale da dover essere qualificato come una vera e propria emergenza, dovendosi ritenere che, oltre ai casi accertati, ne sia stata commessa tutta una serie di altri analoghi, sfuggiti alle indagini, (...) Ma il grave è che non si tratta di occasionali ed episodiche violazioni delle legge penale, bensì di un vero e proprio sistema, di una sorta di connotazione permanente del nostro assetto sociale, che dimostra quanto poco radicato sia il rispetto delle regole, quanto inefficace sia lo stesso processo penale, da solo, per porre un limite alla corruzione”.¹³⁹ Considerazioni di analogo tenore sono state sviluppate dal Procuratore Giuseppe Creazzo: “Vi è la concreta sensazione che i fatti accertati non siano che la punta di un iceberg sommerso e solido, che rimane strutturalmente nascosto perché è un generatore di molteplici interessi illeciti”.¹⁴⁰ Nel bilancio sull'attività condotta dalla Guardia di Finanza in Toscana nel corso del 2016 emergerebbe – conseguente a un sensibile aumento delle risorse destinate ad attività di verifica – un incremento significativo di una serie di reati e attività irregolari emerse: assegnazioni irregolari nell'ambito degli appalti pubblici per 187 milioni di euro, aumento dei casi di danno erariale per il 126% e di frodi nei contributi della Unione Europea, dello Stato e degli enti locali per il 200%, casi di corruzione, concussione e peculato in aumento del 50%.¹⁴¹

L'analisi sviluppata nei 33 eventi di corruzione in Toscana oggetto di attenzione mediatica – che si sommano ai 22 esaminati nel precedente rapporto – permettono di avere una rappresentazione parziale, ma comunque analiticamente significativa, del manifestarsi di un fenomeno altrimenti difficile da rilevare ed esaminare. I numeri, per quanto crescenti, rimangono relativamente esigui e non consentono alcuna generalizzazione, anche in virtù del fatto che essi, quale “punta dell'iceberg”, non rappresentano ovviamente un campione rappresentativo dell'universo sommerso – di dimensioni ignote e difficilmente sondabili – di casi di corruzione che non vengono alla luce. Vi sono infatti inclusi solo quei casi che, per circostanze avverse di natura casuale (ad esempio, la presenza di strumenti di intercettazione relativi ad altri reati), a seguito di dissidi interni tra i partecipanti, ovvero alla denuncia di soggetti avversi a tali pratiche, hanno dato avvio a inchieste

¹³⁹

La Repubblica-Firenze, 28 gennaio 2018, p.I.

¹⁴⁰

La Repubblica-Firenze, 29 gennaio 2017, p. III.

¹⁴¹

La Repubblica-Firenze, 22 marzo 2017, p. III

giudiziarie. Lo spaccato che se ne ricava può comunque risultare utile per identificare potenziali aree di criticità, campanelli d'allarme e strumenti di riforma. Si tratta dell'insieme di eventi trattati dai media nel periodo in esame in attinenza al macro-tema corruzione. Gli eventi corrispondenti hanno in ogni caso prodotto effetti di natura politica, imprenditoriale e sociale, a seguito del risalto mediatico ottenuto, a prescindere dal rilievo penale delle corrispondenti condotte, condizionando le percezioni e le aspettative dell'opinione pubblica, il dibattito pubblico, l'agenda politica e alimentando riflessioni e proposte di riforma. In particolare, cercheremo in queste note conclusive di ricavare dalle informazioni disponibili: (a) qualche indicazione in merito ad alcune presumibili linee di tendenza nell'evoluzione del fenomeno; (b) validazioni e possibili integrazioni in merito ai segnali d'allarme già posti in evidenza nel rapporto 2016.

Le Tabelle 2.4.1 e 2.4.2 mostrano le caratteristiche essenziali – collocazione geografica e periodo di realizzazione, sedi e processi decisionali, risorse di scambio impiegate, tipo di attori coinvolti – di un sottoinsieme dei casi sopra brevemente descritti, circoscritto ai 19 *nuovi* eventi di corruzione emersi nel corso del biennio 2016/2017 e oggetto di analisi nei rapporti.

Tabella 2.4.1: Tavola sinottica delle principali caratteristiche dei nuovi eventi di possibile corruzione emersi in Toscana nel periodo 2016

<i>Luogo e arco temporale</i>	<i>Ente pubblico</i>	<i>Settore</i>	<i>Risorse pubbliche di scambio</i>	<i>Risorse private di scambio</i>	<i>Numero di attori coinvolti</i>	<i>Tipo di attori coinvolti</i>
Firenze	Anas	Appalti per opere pubbliche	Potere discrezionale	Denaro	39	Dirigenti, funzionari, imprenditori, professionisti
Firenze	Arma dei carabinieri, municipio	Controlli	Informazioni su accertamenti	Servizi, prestiti, assunzione di un parente	5	Forze di polizia, imprenditore
Firenze	Provveditorato opere pubbliche	Appalti opere pubbliche	Potere discrezionale, informazioni	Denaro	2	Funzionario, imprenditore
Firenze	Comune	Appalti per forniture e lavori pubblici	Potere discrezionale su approvazione varianti	indefinite	5	Funzionari ufficio tecnico, imprenditori
Pisa	General contractor	Appalti per opere pubbliche	Potere discrezionale per approvazione opere carenti e mancata applicazione penali	Affidamento servizi di progettazione	21	Professionisti, imprenditori
Prato	Questura	Permessi, controlli	Potere discrezionale	Denaro	4	Poliziotti, dirigente, intermediari (professionista; imprenditrice)

Tabella 2.4.2: Tavola sinottica delle principali caratteristiche dei nuovi eventi di possibile corruzione emersi in Toscana nel periodo 2017

<i>Luogo e arco temporale</i>	<i>Ente pubblico</i>	<i>Settore</i>	<i>Risorse pubbliche di scambio</i>	<i>Risorse private di scambio</i>	<i>Numero di attori coinvolti</i>	<i>Tipo di attori coinvolti</i>
Firenze 2012-2013	Anas	Appalti per opere pubbliche	Potere discrezionale per affidamenti diretti	Denaro, regalie e servizi	19	Funzionari, imprenditori
Firenze	Ente di supporto tecnico amministrativo regionale	Appalti per acquisto e lavori di ristrutturazione immobili	Potere discrezionale	Incarichi a professionisti contigui e affidamento appalti per servizi a ditte di proprietà del funzionario	3	Funzionario, professionisti
Firenze	Ente di comuni	Appalti per forniture software	Informazioni e relazioni	Denaro, contratto per prestazione professionale	2	Politico / intermediario / professionista, imprenditore
Firenze	Comune	Appalto per affidamento in concessione	Potere discrezionale	indefinite	8	Politico, dirigente, funzionari, imprenditori
Firenze	Agenzia delle entrate	Controlli fiscali	Potere discrezionale	Denaro	5	Funzionari, professionisti, imprenditori
Firenze 2012-2013	Università	Concorsi pubblici per abilitazione all'insegnamento	Potere discrezionale	Reciprocità di favori, incarichi professionali	59	Docenti universitari, professionisti
Firenze 2007-2017	Società pubblica	Appalti per servizi	Potere discrezionale	Assegnazione forniture a parenti	6	Dirigenti, imprenditori

<i>Luogo e arco temporale</i>	<i>Ente pubblico</i>	<i>Settore</i>	<i>Risorse pubbliche di scambio</i>	<i>Risorse private di scambio</i>	<i>Numero di attori coinvolti</i>	<i>Tipo di attori coinvolti</i>
Firenze	Città metropolitana	Appalti per opere pubbliche	Potere discrezionale di sbloccare i pagamenti	Denaro	3	Imprenditore, professionisti
Grosseto	Comune	Appalto per impianto di gestione rifiuti	Potere discrezionale di prorogare il contratto	Consulenze professionali	6	Dirigenti, imprenditori, professionisti
Grosseto	Tribunale	Procedimenti giudiziari	Informazioni su procedimenti	indefinite	3	Imprenditore, professionista, imprenditore / attore criminale
Livorno	Arma dei carabinieri	Controlli sul lavoro	Potere discrezionale di controllo e di sanzione	Prestazioni sessuali, sconti	1	Forze di polizia
Lucca 2016-2017	Ospedale	Appalti per forniture ospedaliere	Potere discrezionale	Denaro, assunzioni, regalie, partecipazione a congressi, quota dei rimborsi per gli interventi dal SSN	9	Medici, imprenditori, amministratore di una clinica convenzionata
Pistoia	Casa circondariale	Introduzione surrettizia di materiale	Atto illegale	denaro	2	Insegnante, detenuto

La triade di aree sensibili: appalti, sanità, controlli

Come già osservato nel rapporto 2016, l'analisi dei più recenti eventi di corruzione – sia l'universo degli episodi emersi che il sottoinsieme dei nuovi eventi – conferma la vulnerabilità di alcune aree di intervento ed enti pubblici: appalti per opere pubbliche, forniture, servizi (specie

negli enti locali), controlli, settore sanitario. L'attività contrattuale per la realizzazione di opere pubbliche, forniture e servizi, soprattutto negli enti locali o nell'ambito della gestione dei rifiuti, è il contesto nel quale le pratiche di corruzione sembrano trovare terreno particolarmente fertile. In diversi casi gli appalti riguardano il settore sanitario, nel quale le asimmetrie informative nelle relazioni tra utenti e prestatori di servizi, le condizioni monopolistiche od oligopolistiche dei fornitori, le possibili emergenze, creano nicchie di rendita più facilmente convertibili in merce di scambio nel mercato della corruzione. Nel settore della sanità in particolare, l'elevata vulnerabilità alla corruzione – riscontrabile a livello nazionale – si accompagna, anche nel caso toscano, a una tipologia di eventi che vede solo sporadicamente l'utilizzo di somme di denaro quale contropartita degli scambi occulti. Prevalgono invece forme di retribuzione indiretta e differita – come finanziamenti alla ricerca, sponsorizzazioni o finanziamenti di eventi, congressi, associazioni, nonché altri variegati benefit personali. Sull'altro versante, il peso delle decisioni degli operatori pubblici, specie se medici specialisti di elevato profilo professionale, acquisisce un valore spesso cruciale in termini di possibilità di ottenere una salvaguardia di diritti fondamentali – quali quello alla vita e alla salute – degli utenti, di fatto attenuati, se non addirittura negati, dalla scarsità di risorse. Questi fattori si riverberano sul valore – convertibile in potere d'acquisto – dell'elemento temporale, che può essere indebitamente tradotto in posizionamento privilegiato entro liste d'attesa, in erogazione di prestazioni a pagamento presso strutture private, ovvero in regime di intramoenia.

Anche il settore dei controlli – specie in ambito sanitario, del lavoro, fiscale, ambientale – si conferma sede di una robusta convergenza di interessi illeciti, indotta tanto da complessità e ampiezza della regolazione vigente, quanto da una diffusa disponibilità o propensione a porre in atto strategie di elusione o violazione delle disposizioni esistenti. Di qui la possibilità per gli agenti pubblici cui sono delegate le corrispondenti attività di vigilanza e sanzionatorie, di capitalizzare e tradurre in merce di scambio il potere di esercitare con maggiore o minore rigore tali funzioni. Come emerge nel focus tematico sull'Agenzia delle entrate, alcune modalità istituzionalizzate di riconoscimento dei bonus agli agenti pubblici rischiano di produrre conseguenze criminogene, giacché inducono gli agenti pubblici a massimizzare sia il numero di contestazioni – per quanto strumentali – che le cifre contestate, nella consapevolezza che il contenzioso prolungato ha di per sé alti costi di gestione legale ed esiti aleatori, per questa via incoraggiando il conseguimento di intese – tanto quelle negoziate legalmente, che quelle occulte. Anche nel rapporto di quest'anno emerge che alcune categorie socialmente ed economicamente svantaggiate – prostitute, immigrati, lavoratori in nero, piccoli esercenti in crisi economica, etc. – sono particolarmente esposte a questo tipo di pressioni e di incentivi, visto che la loro condizione accentua i costi attesi di un'eventuale

applicazione delle sanzioni e dissuade dal ricorso alla denuncia, che diventa così minaccia non credibile nei confronti di eventuali richieste più o meno estorsive di tangenti o altre contropartite. Così come, all'opposto, le categorie economicamente e professionalmente più forti godono di un più ampio potere contrattuale nei confronti dei dipendenti pubblici, che possono impiegare per massimizzare i vantaggi economici di un sistematico dispregio delle disposizioni vigenti, le cui potenziali fonti di rischio sono disinnescate dalla possibilità di tenere a libro paga i controllori.

La natura sistemica dei fenomeni corruttivi

Nel ristretto campione di 19 eventi analizzati, si rileva che soltanto 8 presentano un numero di attori inferiore a 5 – dunque presumibilmente forme di corruzione di natura pulviscolare, che scaturisce da incontri occasionali – per quanto talora reiterati e gestiti con modalità consuetudinarie – tra soggetti che occupano di norma ruoli pubblici di profilo medio-basso e interlocutori dal limitato potere negoziale. Il sintomo principale è la cattiva gestione dei processi decisionali, oggetto di distorsioni e condizionamenti impropri, che si traduce in svariate forme di malamministrazione degli stessi, i quali trovano, quale brodo di coltura, la possibilità di addomesticare i controlli, l'allungamento dei tempi di risposta e di attesa nei rapporti con la macchina amministrativa, la bassa qualità dei servizi offerti, l'aleatorietà dei trattamenti attesi dagli utenti.¹⁴² L'esiguo numero di attori coinvolti di solito si traduce in una limitata capacità espansiva, conseguente al relativo isolamento dei partecipanti alla corruzione entro le corrispondenti strutture amministrative, con rapporti cementati da legami fiduciari.

In 11 casi è presente un numero di attori coinvolti pari o superiore a 5, in 4 dei quali vi sono più di 10 soggetti. Si tratta dunque di reti di relazioni necessariamente strutturate, nelle quali la serialità e la ripetizione delle relazioni richiedono la presenza di “strutture di regolazione” informale delle corrispondenti attività. Entro alcune aree di attività pubblica radicatesi nel territorio toscano ovvero aventi in Toscana proiezioni significative si sono dunque manifestati sintomi di pratiche di “corruzione” di natura sistemica – come già sottolineato dai Procuratori citati all'inizio di questa sessione. Il loro minimo comun denominatore, accanto al moltiplicarsi di attori che ricoprono ruoli differenziati e mettono in gioco risorse di natura diversa, è il carattere non occasionale degli eventi, non incapsulati in relazioni circoscritte, quanto piuttosto da inquadrarsi in un ordito di interazioni e

¹⁴² A. Vannucci, *Non fidarsi è meglio? Le radici istituzionali della corruzione sistemica*, in “Sicurezza e scienze sociali”; n.2, 2016, pp. 79-99.

transazioni reiterate, capaci di attivare dinamiche di natura diffusiva. Siamo in presenza, in altre termini, di un fenomeno che – almeno all’interno di quei contesti – più che la mera risultante di un moltiplicarsi *orizzontale* di attività informali e scambi illeciti, appare il frutto del consolidarsi di regole non scritte e prassi informali, cui corrispondono – come risulta in entrambi gli episodi oggetto di focus tematico – strutture *verticali* di autorità che assicurano una sorta di “governo” della rete di scambi informali e occulti. Il rischio è che finisca per consolidarsi una rete estesa e ramificata di relazioni informali, quando non apertamente illegali, che per vie sotterranee rappresenti la camera di compensazione degli interessi non dichiarabili di una pluralità di attori operanti in contesti diversi ma intercomunicanti, nell’universo della politica, dell’amministrazione, dell’economia, delle professioni, del “sottomondo” criminale, della finanza.

Nuovi protagonisti della corruzione: il ruolo dei professionisti

Un elemento estremamente significativo e meritevole di approfondimento nel prosieguo della ricerca è quello relativo al ruolo dei *professionisti* – avvocati, commercialisti, ingegneri, architetti, geometri, ragionieri, medici, etc. – all’interno delle reti di attori coinvolti in pratiche corruttive. Accanto agli imprenditori (presenti in 14 casi) e ai funzionari/dirigenti pubblici (10 casi), in oltre la metà – 11 su 19 – dei nuovi eventi esaminati si rileva una presenza di professionisti, che risulta frequente anche nell’insieme più ampio di casi oggetto di attenzione mediatica, retaggio di vicende o procedimenti avviati in anni precedenti. Al contrario di altri attori oggetto di grande attenzione mediatica – in particolare i politici, nonostante la loro presenza marginale, rilevabile in solo 2 tra i nuovi eventi del biennio 2016-2017, in uno dei quali in effetti il politico “riciclava” risorse legate al proprio ruolo in veste di professionista-intermediario – i professionisti sembrano giocare una partita importante, che spesso si dimostrano capaci di condurre con successo pur restando nell’ombra, al riparo dall’attenzione del pubblico. In entrambe le vicende giudiziarie oggetto di focus tematico il loro ruolo era cruciale, in quanto mediatori, interfaccia necessaria nei rapporti tra i funzionari e le imprese, camera di compensazione nella trasmissione incrociata di contropartite, promotori e “procacciatori” di affari e scambi occulti. Essi risultano infatti portatori di competenze tecniche specialistiche, risorsa particolarmente preziosa nei loro rapporti con amministrazioni pubbliche dove prevalgono conoscenze di matrice giuridica, e impoverite nell’arco degli ultimi decenni soprattutto di quel genere di capacità. In alcuni episodi i professionisti operano in veste di corruttori, beneficiari di deliberazioni loro favorevoli (affidamento di attività di direzione

lavori, partecipazione a commissioni, perizie, incarichi, contratti) ad opera dei decisori pubblici, ai quali viene destinata, per vie riparate o indirette, una quota del vantaggio economico così conseguito. Un'altra risorsa cruciale utilizzata dai professionisti coinvolti negli eventi di corruzione esaminati è la rete di relazioni allacciate con una varietà di interlocutori nel mondo dell'amministrazione, della politica, dell'imprenditoria, della finanza e anche – in almeno in un caso – nell'universo criminale. Si è visto come in diversi casi fosse maturato un legame simbiotico di talune figure professionali con amministratori pubblici di carriera, ai quali fornivano una “sponda” per gli affari gestiti o maturati al di fuori dell'ufficio pubblico, condividendone sia l'impegno professionale che opportunità di profitto derivanti da una gestione arbitraria e distorta dei processi decisionali nell'ente. In altri casi il ruolo di taluni professionisti non è ancillare rispetto ai funzionari pubblici o ai politici: al contrario, essi appaiono quali catalizzatori e regolatori di aggregazioni di molteplici soggetti, promotori di veri e propri *comitati d'affari*, che dimostrano la capacità di orientare le interazioni tra la varietà di attori coinvolti (pubblici e privati) verso sempre nuove occasioni di guadagno illecito in diversi campi di intervento pubblico (attività contrattuale e appalti, governo del territorio, allocazione di fondi strutturali, etc.).

Preoccuparsi anche di ciò che non si vede: la corruzione nel governo del territorio

Appare opportuno a questo punto rinnovare il richiamo a una necessaria cautela metodologica. Quella rappresentata in questa sezione del rapporto è una quota estremamente circoscritta e non rappresentativa dell'universo sotterraneo degli eventi di corruzione. Per questa ragione l'assenza di casi che investono un particolare settore si potrà leggere fornendone una duplice interpretazione: che le pratiche di corruzione in quel contesto appaiano del tutto marginali o trascurabili, oppure viceversa che si siano ormai radicate e si manifestino con modalità tali da renderle pressoché impenetrabili all'azione degli organi di controllo e di informazione.

Potrebbe apparire sorprendente l'assenza nel territorio toscano nel biennio 2016-2017 di nuovi eventi riguardanti un settore come quello del governo del territorio e dell'urbanistica, che invece presenta profili che lo fanno inserire “di diritto” tra le aree ad alto rischio di distorsioni e corruzione – e tale è considerato infatti anche dal Piano nazionale anticorruzione. Alcuni specifici profili delle politiche di governo del territorio creano infatti condizioni particolarmente propizie tanto alla convergenza di interessi non dichiarabili tra attori pubblici e portatori di interessi privati (proprietari, imprenditori edili, etc.), quanto al consolidarsi di relazioni fiduciarie e di connivenza

tra i protagonisti, che col tempo si fanno estremamente difficili da scalfire. Si pensi, in particolare: (i) alla discrezionalità (nonché, nel peggiore dei casi, l'opacità) dei criteri alla base di talune scelte di pianificazione territoriale; (ii) all'ampiezza delle rendite immobiliari in gioco, particolarmente appetibile in tempi di ristrettezze dei bilanci pubblici; (iii) all'assenza di concorrenza tra soggetti privati potenzialmente interessati a tali decisioni. In altri termini, i soggetti interessati alle decisioni in ambito immobiliare (proprietari dei terreni o aspiranti costruttori) e i decisori pubblici si trovano a interagire in una condizione di monopolio bilaterale, con ampi margini di manovra nelle deliberazioni dell'ente pubblico. Gli strumenti urbanistici di regolazione degli usi del suolo possono così diventare la risultante di processi che si aprono all'influenza di interessi privati in cerca di ascolto e interazione; accanto ai canali trasparenti di confronto pubblico, vi sono anche i meccanismi di condizionamento occulto: “da sempre il ‘tratto di pennarello’ del pianificatore comunale può arricchire taluni (proprietari delle aree cui è riconosciuta valenza edificatoria) a discapito di altri (proprietari di aree destinate alla città pubblica)”.¹⁴³ Simili opportunità si sono adattate alle modifiche intercorse nelle modalità di regolazione, ad esempio tramite la progressiva introduzione di un più debole principio di *coerenza* tra la fase attuativa e le indicazioni ricavabili dello strumento urbanistico, invece del più rigido criterio di *conformità*: “nei nuovi modelli di pianificazione lo scambio corrotto si è spostato dalla fase di redazione dello strumento urbanistico a quella di adozione/approvazione dei piani attuativi: il passaggio dalla conformità alla coerenza non ha ridotto le opportunità di corruzione nella definizione degli usi del suolo, ma le ha semplicemente spostate in una fase diversa da quella in cui avvenivano nel sistema tradizionale. E dal momento che la coerenza implica un maggiore grado di discrezionalità, possiamo sostenere anche che i nuovi modelli abbiano di fatto allargato le maglie già larghe alle opportunità di corruzione”.¹⁴⁴ In definitiva: “La discrezionalità e l'incertezza che governano i rapporti tra proprietari e piano rischiano continuamente di scivolare nell'arbitrio e nella corruzione. (...) Questo atteggiamento è favorito dalla ‘corporatizzazione’ del governo locale: l'urbanistica ha smesso di essere una questione che coinvolge il pubblico ed è diventata sempre più una questione per addetti ai lavori: imprenditori, mediatori e politici. Maggioranze e opposizioni litigiosissime su questioni minori,

¹⁴³ Commissione per lo studio e la prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione, 2012, *La corruzione in Italia. Per una politica di prevenzione. Analisi del fenomeno, profili internazionali e proposte di riforma*, Roma, Ministero per la pubblica amministrazione e la semplificazione, ottobre, p. 153.

¹⁴⁴ Cappelletti, M. *La corruzione nel governo del territorio. Forme, attori e decisioni nella gestione occulta del territorio*, edizioni Sprint, Salerno, 2012, p. 184.

possono trovare imprevisti accordi su scelte di piano che hanno il favore dei partiti trasversali e che spariscono rapidamente dal tavolo della discussione”¹⁴⁵.

L’attribuzione prevalente di funzioni in materia urbanistica a livello comunale ha inoltre generato una frammentazione dei processi decisionali, spesso affidate a uffici – specie negli enti locali di piccole dimensioni – privi delle necessarie competenze professionali e tecniche, premessa per una gestione vischiosa e inefficiente – generatrice di ulteriori possibili occasioni di arbitrio e corruzione – e la conseguente attribuzione o delega di mansioni a soggetti privati – come i professionisti richiamati sopra. Infine c’è poi da considerare, anche nel settore urbanistico, la complessità del quadro di regolazione vigente in Italia, laddove la gerarchia di strumenti di pianificazione (dal piano territoriale regionale, ai piani territoriali di coordinamento provinciale fino ai piani regolatori generali) si intreccia orizzontalmente con una miriade di altri piani di settore (del traffico, del commercio di sviluppo locale, di zonizzazione acustica, di bacino, di coordinamento dei parchi, etc.). La configurazione odierna della cornice normativa riflette così in una stratificazione confusa, incoerente e disorganica di un ammasso di leggi nazionali e regionali, regolamenti, circolari, ordinanze, etc., spesso di bassa qualità testuale e difficile intellegibilità, generatrici di incertezza (e conseguente possibile contenzioso) piuttosto che di diritti e aspettative. Analogamente a quanto rilevato nel focus tematico sulla corruzione nell’Agenzia delle entrate, oscurità e complessità dei processi decisionali orientati al governo del territorio favoriscono la loro “cattura” ed egemonizzazione ad opera di una platea ristretta di funzionari e professionisti esperti nell’interpretazione a proprio arbitrio di disposizioni ambigue o contraddittorie, accompagnata da interminabili dispute giudiziarie dagli esiti imprevedibili. Di qui la saldatura di interessi convergenti tra costruttori, professionisti-progettisti e funzionari degli uffici comunali preposti al governo del territorio, capace di indurre “triangolazioni d’affari” grazie alle quali il valore dei terreni e degli investimenti può moltiplicarsi con un tratto di penna o una diversa colorazione di pennarello, sufficienti a modificare il piano strutturale del territorio o la destinazione d’uso su una mappa. Nel peggiore degli scenari – non sconosciuto al contesto toscano, per quanto rilevabile in vicende emerse in anni precedenti – soltanto rivolgendosi a studi professionali di fatto monopolisti entro certi contesti territoriali, in quanto graditi a un decisore pubblico, si ha accesso a interpretazioni favorevoli di norme, corsie preferenziali, permessi, autorizzazioni, copertura di abusi, e altri servizi aventi valore per i portatori di interessi privati.

¹⁴⁵

Mazza, L., 2003, Appunti sul disegno di un sistema di pianificazione, CRU, vol. 14, Alinea Editrice, Firenze, p.20.

Vi è dunque la ragionevole probabilità che la relativa scarsità di eventi di corruzione che investono il settore urbanistico in Toscana sia rivelatrice di una sua non irrilevante e consolidata diffusione sotterranea. Di qui l'esigenza di individuare indicatori di rischio di distorsioni o anomalie oggettivi e quantificabili: si potrebbe ipotizzare, a mero titolo di esempio, ai livelli anomali rispetto alla media regionale e/o nazionale del consumo di territorio pro/capite, oppure dei permessi a edificare, rapportati alle linee di tendenza di crescita della popolazione residente.

Segnali d'allarme

Riguardo al secondo punto – l'individuazione, validazione e integrazione dei possibili segnali d'allarme e di rischio – l'analisi degli eventi emersi sul territorio toscano permette di espandere l'elenco di indicatori già presentato nel Rapporto relativo al 2016. A questo riguardo, grazie al lavoro di approfondimento sulla banca dati degli appalti banditi in Toscana, è opportuno richiamare la ricerca condotta da Irpet, allegata al rapporto 2016, che ha estrapolato un'ampia batteria di indicatori quantitativi di anomalia rispetto alla media dei valori riscontrati per tipologia di variabile.¹⁴⁶

¹⁴⁶ F. G. Gori, 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.

Tabella 2.4.3: Indicatori quantitativi di anomali e/o rischio corruzione (*red flags*) secondo la Determina 28 ottobre 2015, n.12, integrazione del Piano Nazionale Anticorruzione

FASI	INDICATORI
Programmazione	<ul style="list-style-type: none"> 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)
Progettazione	<ul style="list-style-type: none"> 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
Selezione del contraente	<ul style="list-style-type: none"> 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
Verifica aggiudicazione e stipula del contratto	<ul style="list-style-type: none"> 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
Esecuzione del contratto	<ul style="list-style-type: none"> 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
Rendicontazione del contratto	<ul style="list-style-type: none"> 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.

Si tratta di un approccio coerente con la determinazione n.12 del 28 ottobre 2015, la quale ha integrato i contenuti del Piano nazionale anticorruzione con un focus sugli appalti. In quel contesto, come mostra sinteticamente la tabella 2.4.3, si è provveduto a suggerire agli Enti locali,

cui è delegata l'elaborazione dei Piani triennali di prevenzione della corruzione, un insieme di possibili indicatori di rischio e/o anomalia (cosiddette *red flags*), classificati in base alle diverse fasi in cui si articolano i processi decisionali nell'attività contrattuale delle pubbliche amministrazioni.

Nella Tabella 2.4.4 si è cercato di integrare quell'elenco presentando una sintesi dei principali indicatori – di natura qualitativa, ma in alcuni casi traducibili in variabili numeriche – emersi dalla rassegna di casi di studio e dai focus tematici nel settore degli appalti per opere pubbliche, servizi, forniture. Anche in questo caso si sono classificati gli indicatori lungo la successione temporale delle fasi degli appalti. Nell'ambito dei processi decisionali che investono la pubblica amministrazione, si confermano, quali campanelli d'allarme, una modifica non adeguatamente motivata della domanda pubblica – sia in termini di oggetto che di fabbisogno – così come il frazionamento artificioso dei contratti banditi da un ente così da restare sotto soglia, ovvero la prassi diffusa dei “bandi fotocopia”, calibrati sulle caratteristiche di un concorrente. La fase decisionale di assegnazione emerge, come prevedibile, come quella entro la quale si concentra un numero cospicuo di potenziali anomalie. Emergenza e straordinarietà, affidamenti diretti, utilizzo improprio di procedure negoziate, utilizzo di parametri ad alta discrezionalità nel meccanismo dell'offerta economicamente più vantaggiosa, ma anche partecipazione di concorrenti fittizi e ricorso a poche imprese che si alternano nell'aggiudicazione – risultante di accordi collusivi. Nella fase successiva di stipulazione si concentrano diverse anomalie formali, che di volta in volta sono oggetto di (tentativi di) regolarizzazione ex-post, danno luogo a contenzioso, generano ribassi anomali, non scremano rispetto a imprese in condizione irregolari (soggetti in posizione debitoria, o che non hanno presentato bilanci), ignorano pareri tecnici rilevanti. Anche nella fase esecutiva la sussistenza di contenzioso amministrativo emerge quale segnale di allarme – nel caso in cui attriti relativi alla dimensione occulta del rapporto tra i soggetti coinvolti si trasmettano anche alla sfera legale. Ricorso improprio a varianti in corso d'opera, condizionamento indebito di nomine di direttori dei lavori sono altri elementi di anomali. Da ultimo, nella fase di rendicontazione si concentrano molti degli elementi che rendono auspicabile un'efficace azione di controllo “di risultato” sugli esiti dell'azione amministrativa: quando si osserva un'abnorme lievitazione del prezzo pagato o dei tempi di realizzazione di un'opera pubblica, e soprattutto si rileva una scadente qualità di opere, materiali, forniture, servizi, la saldatura tra corruzione e la “cattiva amministrazione” o “maladministration” – da considerarsi sovrapponibili secondo la definizione fornita dal Piano nazionale anticorruzione – si manifesta in completa evidenza, e soprattutto fa ricadere a pieno i suoi effetti negativi sugli utenti dei servizi pubblici e sui cittadini. In questo senso, presumibilmente, la pubblica amministrazione sconta le difficoltà storicamente radicate di operare efficaci verifiche di

prodotto, coerentemente con una prevalente cultura giuridica formalistica caratterizzante la formazione e il *modus operandi* di gran parte dei propri dipendenti, che portano spesso gli enti pubblici a privilegiare controlli meramente procedurali sul proprio operato.

Un elemento interessante da rilevare è che alcuni significativi segnali di anomalia e/o di rischio non sono inquadrabili all'*interno* del processo decisionale dell'appalto, quanto piuttosto ricavabili da fattori *esogeni* rispetto ad essi, in quanto derivanti. Su questi saranno opportuni una riflessione e un approfondimento analitico ulteriori, che consentano di attingere da banche dati esterne alla pubblica amministrazione (quali quelle presenti presso Camere di commercio od ordini professionali) ovvero da indicatori non direttamente collegati al processo decisionale in oggetto per ricavarne la sussistenza di *red-flags*, ovvero per integrare le disposizioni vigenti per i funzionari pubblici nei codici di comportamento.

Tabella 2.4.4: Indicatori qualitativi (traducibili in indicatori quantitativi) di rischio anomalie e corruzione (*red flags*) ricavabili dall'analisi dei casi di corruzione nel settore degli appalti

FASI	INDICATORI
Programmazione	<ul style="list-style-type: none"> • modifica non adeguatamente motivata di esigenze e fabbisogni già formulati da un ente pubblico
Progettazione	<ul style="list-style-type: none"> • 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
Selezione del contraente	<ul style="list-style-type: none"> • 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 forniture e manutenzione
Verifica aggiudicazione e stipula del contratto	<ul style="list-style-type: none"> • 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
Esecuzione del contratto	<ul style="list-style-type: none"> • 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
Rendicontazione del contratto	<ul style="list-style-type: none"> • 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

Di seguito li si presenta in forma schematica nella tabella 4. Si può notare come, anche nel caso toscano, una gamma di condotte devianti abbiano, quale elemento sintomatico, la sussistenza di interessi professionali e imprenditoriali diretti, ovvero mediati dal filtro di congiunti e parenti, che valgono a “schermare” la trasmissione di contropartite, così come a cementare relazioni d'affari, entro le quali convogliare in una rete di relazioni di scambio occulto anche le risorse derivanti dall'esercizio distorto del potere e dei ruoli pubblici, nonché delle informazioni e del patrimonio di relazioni e contatti che se ne possono ricavare. Di qui l'emergere di società intestate a prestanome o parenti e congiunti degli agenti pubblici, la frequente presenza di professionisti che hanno con essi stretti rapporti di cointeressenza, l'assunzione di parenti e congiunti in società che hanno rapporti contrattuali con l'amministrazione. Si tratta di strategie che consentono una ripartizione più estesa e facilmente dissimulabile agli occhi degli organi di controllo (penale, amministrativo, contabile. etc.) dei vantaggi derivanti della rete di scambi occulti che si realizza all'ombra dell'autorità pubblica, deviata dal perseguimento degli interessi collettivi.

Tabella 2.4.5: 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

<u>CRITICITA'</u>	<u>INDICATORI</u>
<u>Modalità indirette di attribuzioni di vantaggi indebiti a decisori</u>	<ul style="list-style-type: none"> • <u>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</u> • <u>congiunti o parenti di funzionari che hanno la titolarità di imprese e società che stringono relazioni contrattuali con appaltatori o concessionari pubblici</u> • <u>funzionari coinvolti a vario titolo nell'attività di studi professionali</u> • <u>assunzione di congiunti di funzionari presso appaltatori pubblici</u>
<u>Anomalo coinvolgimento del decisore in interessi privati</u>	<ul style="list-style-type: none"> • <u>sussistenza di provvedimenti disciplinari</u> • <u>revoca o mancata autorizzazione allo svolgimento di attività professionali</u>
<u>Dissimulazione di cattiva realizzazione ovvero coinvolgimento di attori criminali negli appalti</u>	<ul style="list-style-type: none"> • <u>incendi dolosi che danneggiano opere pubbliche</u>

Da ultimo, dagli eventi di potenziale corruzione emersi sul territorio toscano nell'ultimo biennio si può ricavare un breve elenco di altri indicatori di anomalia che fuoriescono dal perimetro degli appalti, investendo anche altri ambiti di attività pubblica. Alcuni sono di rilevazione e

quantificazione relativamente facile, sovrapponendosi in larga misura ai parametri di valutazione della sussistenza di condizioni di maladministration, in particolare:

- 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.

Altri possibili indicatori sono già emersi nel settore degli appalti, a conferma della vulnerabilità alla corruzione di certi snodi comuni di processi decisionali diversi. Tra di essi:

- 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.

Infine, alcuni possibili segnali sono specifici di aree e settori di attività pubblica, intrecciandosi in alcuni casi con la presenza criminale sul territorio. Si pensi, tra gli altri, a:

- 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.

Obiettivo del prossimo rapporto sarà quello di approfondire questa provvisoria mappatura dei potenziali segnali d'allarme, traducendoli, ove siano disponibili, fonti e banche dati da cui attingere informazioni in indicatori quantitativi di rischio per fornire ai decisori pubblici – in particolare, i responsabili cui è delegata la predisposizione dei piani di prevenzione – di strumenti analitici per la costruzione di indici di vulnerabilità e di rischio corruzione.

2.5 La cornice regolativa della Toscana nel settore dei contratti pubblici: I principali istituti finalizzati alla prevenzione della corruzione e delle infiltrazioni mafiose nelle gare di appalto

2.5.1 Cenni alle caratteristiche del mercato dei contratti pubblici in Toscana

Il mercato dei contratti pubblici costituisce settore strategico per l'economia della regione, basti pensare che, nel solo 2017, sono state avviate in Toscana oltre 9mila procedure di affidamento oltre i 40mila per un importo totale di circa 6 miliardi di euro¹⁴⁷.

Prima di evidenziare quali siano nella disciplina regionale gli istituti di maggiore impatto sotto il profilo della prevenzione della corruzione e delle infiltrazioni mafiose nelle gare di appalto, occorrerà delineare brevemente le caratteristiche salienti di tale mercato, puntando la lente della nostra analisi sui settori di applicazione degli istituti che maggiormente presentano profili controversi per quanto riguarda la permeabilità del malaffare nei procedimenti di aggiudicazione dei contratti pubblici¹⁴⁸.

Si può evidenziare come negli ultimi anni, a seguito delle nuove disposizioni normative che ne hanno ampliato la possibilità di applicazione, si è assistito ad un maggiore ricorso, ai fini della selezione del contraente, alla procedura "negoziata", in particolare nei lavori pubblici (dal 58% degli affidamenti avviati del 2012 al 65% del 2017) e nei servizi (dal 30% al 40%)¹⁴⁹.

Il dato rispecchia la tendenza, promossa dal legislatore europeo nelle direttive del 2014 e recepita nel nuovo Codice dei contratti pubblici (d.lgs. 50/2016), di ampliare il ricorso a procedure negoziali più snelle e flessibili per la selezione del miglior contraente. Si tratta, tuttavia, di procedure che devono essere circondate da garanzie rigorose, come ad esempio la rotazione negli affidamenti successivi e la circoscrizione delle ipotesi in cui è possibile ricorrere alla procedura di affidamento non preceduta dall'emanazione di un bando di gara¹⁵⁰, in quanto considerate tradizionalmente come

¹⁴⁷ I dati sono tratti da IRPET, *Il mercato dei contratti pubblici in Toscana. Osservatorio congiunturale*, Firenze, giugno 2018, p. 7.

¹⁴⁸ Per un'analisi più approfondita si può fare riferimento a IRPET, *Il mercato dei contratti pubblici in Toscana. Osservatorio congiunturale*, Firenze, dicembre 2017; IRPET, *Un sistema di indicatori di anomalia per il mercato dei contratti pubblici toscano*, Firenze, marzo 2017; IRPET, *Il mercato dei contratti pubblici in Toscana: analisi congiunturale e prospettive nuovo di impatto del Codice*, Firenze, novembre 2016.

¹⁴⁹ IRPET, *Il mercato*, cit., pp. 11.

¹⁵⁰ Cfr. art. 63 d.lgs. 50/2016.

le più pericolose sotto il profilo della possibilità di insinuazione dei patti corruttivi, dato il loro essere caratterizzate dal forte ampliamento della discrezionalità dell'amministrazione precedente nella selezione degli operatori con cui trattare l'affidamento del contratto.

Il criterio di aggiudicazione a cui si fa prevalentemente ricorso è ancora quello del prezzo più basso, che offre meno garanzie sotto il profilo della prevenzione della corruzione, mentre il criterio dell'offerta economica più vantaggiosa è preferito per i lavori di maggiori dimensioni. Sotto questo profilo può rilevarsi che, in prospettiva di breve- medio termine, un'inversione di tendenza dovrebbe giungere a seguito dell'entrata in vigore del nuovo Codice dei contratti pubblici (d.lgs. 50/2016), che, all'art. 95, privilegia espressamente il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

Deve altresì evidenziarsi¹⁵¹ come gran parte delle gare aggiudicate sia relativa al settore dei cosiddetti "contratti sottosoglia", la cui procedura di aggiudicazione si caratterizza per semplificazione, rapidità e per minori vincoli, che potrebbero aumentare la possibilità di aggirare le garanzie che presiedono alla correttezza della procedura.

Nei paragrafi che seguono evidenzieremo quale sia la cornice normativa di riferimento della Regione Toscana in materia di gare di appalto e come la stessa possa rispondere alle necessità del territorio in materia di approvvigionamento di servizi e forniture ed esecuzione di lavori pubblici e, al contempo, favorire il migliore impiego di risorse pubbliche, prevenendo i fenomeni corruttivi e le infiltrazioni della criminalità organizzata, che cagionano incrementi del costo finale delle opere pubbliche in danno della collettività.

2.5.2 Il riparto delle competenze tra Stato e Regioni in materia di appalti pubblici: l'autonomia legislativa regionale tra vecchio e nuovo Codice dei contratti pubblici

Per procedere all'analisi della normativa regionale della Toscana sugli appalti pubblici è opportuno effettuare a una breve ricognizione circa il riparto di competenze tra Stato e Regioni nella materia di cui trattasi, al fine di comprendere quali siano gli ambiti lasciati all'intervento dell'iniziativa legislativa regionale in tale settore e come si sia esplicata tale autonomia legislativa nel territorio oggetto del nostro studio.

La materia dei contratti pubblici non rientra tra quelle esplicitamente elencate nell'art. 117 della Costituzione come oggetto di competenza esclusiva dello Stato o concorrente delle regioni;

¹⁵¹ Cfr. IRPET, *Il mercato dei contratti pubblici in Toscana: analisi congiunturale e prospettive nuovo di impatto del Codice*, pp. 6- 10.

tuttavia la Corte Costituzionale (si vedano a tal proposito le sentenze 303/2003 e 401/2007) si è pronunciata nel senso che la mancata inclusione dei lavori pubblici nelle materie elencate dalla predetta disposizione non implichi che essa sia oggetto di potestà legislativa regionale.

Ci troviamo, dunque, al cospetto di una materia trasversale che può esse ascritta di volta in volta alla potestà esclusiva dello Stato o alla potestà concorrente della Regione, dal momento che essa riflette un insieme vario di principi e materie quali, ad esempio, la tutela della concorrenza, l'ordinamento civile, il governo del territorio e l'organizzazione amministrativa, che possono essere di volta in volta ricondotte alla competenza dell'uno o dell'altro ente.

In questo ambito, dunque, si assiste a un delicatissimo intreccio di competenze e un aiuto a dirimere le difficoltà interpretative non giunge dalla nuova formulazione dell'art. 2 del Codice dei contratti pubblici, che prevede un generico rinvio alla previsione dell'art. 117 della Costituzione, differenziandosi in questo dalla formulazione dell'art. 4 del d.lgs. 163/2006, in cui erano esplicitamente elencate le materie devolute alla competenza concorrente¹⁵², in cui cioè la legislazione regionale detta la normativa di dettaglio muovendosi entro la cornice dei principi generali indicati dalla legislazione nazionale e, al comma 3, le materie di competenza esclusiva statale¹⁵³.

Per quanto riguarda invece le misure specifiche volte alla prevenzione della criminalità organizzata, può rilevarsi come la Corte costituzionale, con la sentenza n.33 del 2015, abbia dichiarato l'illegittimità costituzionale di una norma della Regione Sicilia che, per gli appalti di importo superiore a 100.000,00 euro, prevedeva l'obbligo, per gli aggiudicatari, di indicare un numero di conto corrente unico sul quale le stazioni appaltanti potessero far confluire tutte le somme relative all'appalto, nonché la nullità dei contratti, qualora il legale rappresentante o uno dei

¹⁵²

Le materie in questione erano molte e relative a settori molto significativi per la prevenzione della corruzione nelle gare di appalto quali la programmazione di lavori pubblici, l'approvazione dei progetti ai fini urbanistici ed espropriativi, l'organizzazione amministrativa, i compiti e requisiti del responsabile del procedimento, la sicurezza del lavoro.

Era, invece, espressamente previsto che la normativa regionale non potesse essere in contrasto con quanto previsto a livello statale (art. 4 co. 3 d.lgs. 163/2006) in relazione alla qualificazione e selezione dei concorrenti; alle procedure di affidamento, esclusi i profili di organizzazione amministrativa; ai criteri di aggiudicazione; al subappalto; ai poteri di vigilanza sul mercato degli appalti affidati all'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture; alle attività di progettazione e ai piani di sicurezza; alla stipulazione e all'esecuzione dei contratti, ivi compresi direzione dell'esecuzione, direzione dei lavori, contabilità e collaudo, ad eccezione dei profili di organizzazione e contabilità amministrative; al contenzioso. Era prevista, inoltre, la competenza esclusiva dello Stato a disciplinare i contratti relativi alla tutela dei beni culturali, i contratti nel settore della difesa, i contratti segreti o che esigono particolari misure di sicurezza relativi a lavori, servizi, forniture.

¹⁵³

Per un approfondimento adeguato si può fare rinvio a R. De Nictolis, *Il nuovo codice dei contratti pubblici*, in *Urbanistica e appalti*, 2016, pp. 19-21.

dirigenti dell'impresa fossero stati rinviati a giudizio per favoreggiamento nell'ambito di procedimenti relativi a reati di criminalità organizzata. La Consulta ha infatti dichiarato tale normativa in contrasto con l'art. 117, comma 2, lettera h), della Costituzione, il quale attribuisce allo Stato la competenza legislativa assoluta in materia di “*ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale*”, ribadendo, in tal senso, un suo costante e cristallizzato orientamento per cui le misure relative alla prevenzione dei reati e al mantenimento dell'ordine pubblico afferiscono esclusivamente alla competenza legislativa dello Stato. Tale obiettivo, dunque, può essere solo indirettamente perseguito dalle misure introdotte attraverso la legislazione regionale.

2.5.3 La regolamentazione della regione toscana in materia di appalti pubblici: strumenti e prospettive nella prevenzione della corruzione e delle infiltrazioni criminali

In Toscana la disciplina regionale delle gare di appalto è dettata dalla legge regionale n. 38/2007 e dal relativo regolamento di attuazione n. 45 del 7 agosto 2008.

Si tratta di una normativa che non ha al momento subito modifiche a seguito dell'entrata in vigore del nuovo Codice dei contratti pubblici (d.lgs. 50/ 2016), il quale si pone a conclusione di una stagione, inaugurata con l'istituzione dell'Autorità nazionale anticorruzione, in cui la tutela della legalità nelle gare di appalto e la prevenzione della corruzione e delle infiltrazioni della criminalità organizzata sono emersi tra gli obiettivi fondamentali della nuova disciplina delle gare pubbliche e hanno costituito uno dei motivi ispiratori dell'introduzione o della riforma di numerosi istituti (si pensi, per tutti, alla nuova disciplina dell'esecuzione del contratto).

La legge regionale 38/2007 discende, dunque, dal vecchio Codice dei contratti pubblici (d.lgs. 163/2006), figlio di una stagione in cui la tensione verso la prevenzione della corruzione nelle gare di appalto era minore e veniva essenzialmente perseguita attraverso una limitazione della discrezionalità della P.A.¹⁵⁴.

Evidenzieremo, dunque, quali istituti possano svolgere strumenti efficienti per la prevenzione della corruzione, tenendo presente come si presenti ancora aperto lo scenario di adeguamento della normativa in commento alle novità introdotte con il d.lgs. 50/2016, in particolare

¹⁵⁴

La bibliografia in materia è amplissima, per tutti si può fare riferimento a G. Fidone, *La corruzione e la discrezionalità amministrativa: il caso dei contratti pubblici*, in *Giorn. Dir. Amm.*, n. 3/2015, p. 333 e ss.

per quanto riguarda gli ambiti della progettazione, della centralizzazione della committenza e della qualificazione delle stazioni appaltanti e dell'esecuzione del contratto.

Emerge chiaramente come, nell'impianto della L.R. 37/2008, un ruolo rilevante sotto il profilo della prevenzione della corruzione e delle infiltrazioni mafiose nel settore degli appalti pubblici sia svolto dall'istituzione e dall'operatività dell'Osservatorio regionale sui contratti pubblici (art. 4 L.R. 38/2007), il cui compito istituzionale consiste nel contribuire al perseguimento della massima trasparenza delle procedure per l'affidamento dei contratti pubblici.

La trasparenza si pone, dunque, come uno dei principali antidoti contro la corruzione, dal momento che essa consente ai cittadini di "tracciare" ogni momento dell'azione contrattuale della P.A., rafforzando il rapporto di fiducia tra gli stessi e le imprese, incrinato dal malaffare.

Deve evidenziarsi, inoltre, come l'Osservatorio svolga anche altre attività di importanza strategica nella prevenzione della corruzione e delle infiltrazioni della criminalità organizzata nelle gare di appalto.

In primo luogo esso si fa promotore della qualità delle procedure di appalto e della qualificazione degli operatori pubblici e privati a esse addetti (art. 5 comma 1 lett.c) L.R. 38/2007). In particolare, l'art. 9 L.R. 37/2008 prevede che l'Osservatorio curi un sistema di promozione della qualificazione delle stazioni appaltanti e della semplificazione dell'attività amministrativa ed è compito dell'Osservatorio elaborare, in collaborazione con i soggetti interessati, capitolati per specifiche tipologie di appalto, nonché linee guida, schemi di bandi e documenti di gara, finalizzati a semplificare e uniformare le procedure per l'affidamento e la gestione degli appalti.

Inoltre, il ruolo dell'Osservatorio appare centrale anche per quanto riguarda la tenuta dell'archivio dei contratti pubblici, in cui appare come destinatario di un costante flusso informativo delle stazioni appaltanti (art. 8 L.R. 38/2007). Si tratta di competenze svolte in armonia con la più ampia cornice legislativa statale delineata nel nuovo Codice dei contratti pubblici, in particolare nei commi 2 e 4 dell'art.29, e da quanto previsto dall'articolo 117, secondo comma, lettera r), della Costituzione, ai sensi del quale lo Stato disciplina il coordinamento informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale, dettando anche le regole tecniche necessarie per garantire la sicurezza e l'interoperabilità dei sistemi informatici e dei flussi informativi per la circolazione e lo scambio dei dati e per l'accesso ai servizi erogati in rete dalle amministrazioni medesime.

Di notevole rilievo è, infine, l'attività di supporto resa dall'Osservatorio alla Regione nella elaborazione di un prezzario regionale di riferimento per le stazioni appaltanti a supporto degli operatori e della qualificazione dell'intero sistema (art. 12 L. R. 37/2008). Il prezzario riveste

un'importanza strategica nella prevenzione della corruzione, dal momento che offre, unitamente all'enfasi sulla trasparenza della procedura, dei parametri di riferimento per comprendere più agilmente dove possano annidarsi sprechi e anomalie nella procedura di gara.

Di preminente importanza è anche la disciplina del Capo IV della legge in commento, dedicato alla programmazione, che negli intenti del legislatore regionale (art. 29 della L. R. 38/2007) deve essere orientata ad assicurare la trasparenza, l'efficienza e la funzionalità dell'azione amministrativa. Questa disciplina appare uniforme quanto previsto dal nuovo Codice dei contratti pubblici, in cui la programmazione e la qualità della progettazione sono elementi cardine per assicurare la corretta gestione delle gare di appalto, assicurando la controllabilità, la chiarezza e la coerenza del procedimento negoziale della P.A.

I patti corruttivi e le ingerenze criminali si insinuano con maggiore facilità ove la fase della programmazione sia inesistente o sia caratterizzata da opacità. Allo stesso modo, non può negarsi che sono proprio le carenze della fase della programmazione a riverberarsi negativamente sulla fase esecutiva dell'appalto e a determinare spesso la necessità di ricorrere a modifiche contrattuali, in cui si annidano ulteriori occasioni per la proliferazione di patti corruttivi.

Gli articoli 50 e 51 della L.R. 38/2007 disciplinano nel dettaglio la fase di programmazione dell'appalto e devono essere letti in combinato disposto con l'art. 21 del nuovo Codice appalti che, innovando rispetto alla previsione dell'art. 128 del d.lgs. 163/2006, prevede l'obbligatorietà della programmazione anche per gli acquisti di forniture e servizi.

Da considerare di fatto superata dalla nuova norma nazionale è la parte della disciplina regionale dedicata alla sola attività contrattuale della Regione e degli Enti dipendenti (art. 59 della L.R. 38/2007), che sottrae alla programmazione gli affidamenti in economia, i quali sono deliberati sulla base di un mero provvedimento della giunta o degli altri soggetti competenti ai sensi dell'art. 50 L.R. 38/2007, nel rispetto dei principi generali di imparzialità, efficacia, trasparenza, proporzionalità, tutela e sicurezza del lavoro. Su questo tema, peraltro, è bene evidenziare quanto previsto dal d.lgs. 50/2016 che, discostandosi dalla previsione dell'art. 125 del vecchio Codice, ha relegato i lavori in economia a un ambito di operatività molto ristretto.

L'art. 148, comma 7, del d.lgs. 50/2016 prevede, infatti, che il ricorso a lavori in economia possa essere utilizzato solo in casi di somma urgenza qualora ogni ritardo sia pregiudizievole alla pubblica incolumità e alla tutela del bene, per un importo massimo di trecentomila euro. Si pone così un vincolo stringente alla discrezionalità delle amministrazioni rispetto al ricorso a tale procedura, che dovrà essere sorretta da un'adeguata motivazione, controllabile dal giudice sotto

l'effettivo profilo della sussistenza dei motivi di urgenza, della logicità, della congruenza e della proporzionalità nell'esercizio del potere amministrativo.

Discorso analogo può essere fatto per le procedure caratterizzate da particolare urgenza di cui all'art.59 *bis* della legge 38/2007, che dovrà armonizzarsi con quanto previsto dal nuovo codice dei contratti pubblici all'art. 163 del d.lgs. 50/2016, che reca una disciplina più analitica e restrittiva rispetto a quanto in precedenza previsto dalle leggi speciali in materia (art. 2 comma 9 d. l. n.39/2009, convertito nella l. n 77/2009 e art. 4 comma 3 *ter* del d.l. 74/2012, convertito nella l. 122/2012).

Il legislatore nazionale ha, dunque, posto così fine alla disinvoltura con cui le P.A. potevano far ricorso ai lavori in economia e alla procedure di urgenza e alle occasioni di corruzione a cui potevano dare luogo l'elasticità degli adempimenti procedurali che caratterizzavano i medesimi.

Per quanto riguarda la disciplina del procedimento di gara, la legge 38/2007 reca specifiche disposizioni circa il responsabile unico del procedimento (d'ora in avanti semplicemente "RUP"), designato tra i dipendenti della stazione appaltante, con il compito di redigere lo studio di fattibilità dell'opera, e nel caso di affidamento della progettazione all'esterno, di redigere inoltre il disciplinare del servizio di progettazione avente anche i contenuti del documento preliminare alla progettazione.

Il nuovo Codice dei contratti pubblici conferisce una grandissima rilevanza alla figura del RUP, in particolare evidenziando la necessità che tale soggetto sia dotato di competenze professionali adeguate all'incarico da svolgere, che dovranno essere accertate in concreto in relazione all'oggetto specifico del contratto. Per questo motivo l'articolo 31 co. 5 del d.lgs. 50/2016 ha demandato all'ANAC la fissazione di apposite linee guida attraverso le quali sono stati definiti i compiti specifici del RUP e i requisiti professionali ulteriori e specifici che tale soggetto deve possedere, oltre agli importi massimi per tipologia di lavori, servizi e forniture, in relazioni ai quali può ammettersi la coincidenza del ruolo di responsabile unico del procedimento con quella di progettista, direttore dei lavori o direttore dell'esecuzione del contratto¹⁵⁵.

La delicatezza della disciplina relativa al RUP si coglie se si pensa che, tra i suoi molteplici compiti, si annovera quello di procedere alla verifica dell'anomalia delle offerte (art. 97 d. lgs. 50/2016) e al suo sostanziale ruolo di supervisore e coordinatore dell'attività dei soggetti che intervengono nella fase dell'esecuzione contrattuale (si veda a proposito la disciplina dell'articolo 101 del d.lgs. 50/2016).

¹⁵⁵

Si veda a tal proposito la disciplina specifica introdotta dalle linee guida n. 3/2016 dell'Autorità nazionale anticorruzione.

Il capo VI della legge 38/ 2007 reca una specifica disciplina relativa alla qualificazione, razionalizzazione e semplificazione delle attività della committenza pubblica.

In particolare, l'art. 42 evidenzia la possibilità di centralizzare la committenza¹⁵⁶ per le attività di interesse generale; l'art. 42 *bis*, introdotto per attuare le previsioni del d.l. 89/2014, disciplina l'attività della Regione Toscana quale soggetto aggregatore regionale; l'art. 45 *bis* prevede la possibilità per tale ente di avvalersi dei tre ESTAV (Ente per i servizi tecnico amministrativi di area vasta) - poi riuniti in ESTAR - quale centrale di committenza per l'affidamento di forniture e servizi del settore sanitario.

Inoltre, l'art. 43 prevede una disciplina di favore per l'esercizio associato delle funzioni in materia contrattuale da parte degli enti locali al fine di assicurare una maggiore qualificazione della committenza pubblica e la uniformità e la semplificazione nelle procedure di acquisto. Allo stesso scopo è conferita alle amministrazioni aggiudicatrici la possibilità di avvalersi delle uffici di altre amministrazioni o enti (art.44).

L'aggregazione e la centralizzazione della committenza appaiono indissolubilmente legate alla professionalizzazione¹⁵⁷ delle stazioni appaltanti e alla trasparenza per perseguire in modo ottimale la prevenzione della corruzione negli appalti pubblici. Si ritiene infatti che, tra le cause del proliferare degli accordi corruttivi negli appalti pubblici, vi sia il fatto che le caratteristiche del mercato delle commesse pubbliche in Italia sia caratterizzato da un numero elevatissimo di stazioni appaltanti, il quale frammenta la domanda in appalti di importi poco elevati, spesso gestiti da funzionari dotati di una scarsa preparazione tecnica, ma soprattutto condizionati da una situazione di *vicinitas* alle imprese del territorio, che agevola spesso l'insinuarsi del malaffare nelle gare di appalto.

Inoltre, bisogna rilevare come la sezione II del medesimo capo della legge 38/2007 preveda la disciplina delle procedure telematiche di acquisto e la creazione (art. 49) di un mercato elettronico regionale. La digitalizzazione delle procedure e la creazione di banche dati interoperabili sono i migliori alleati della trasparenza per favorire un processo di accessibilità, completezza,

¹⁵⁶ Sul tema, oggetto di non poco dibattito in dottrina circa l'effettiva potenzialità preventiva della corruzione di tale istituto, si può rinviare *ex plurimis* a G.M. Racca, *Le prospettive dell'aggregazione nell'amministrazione dei contratti pubblici*, in www.apertacontrada.it, 2014.

¹⁵⁷ In quest'ottica si può evidenziare come la L. R. 38/2007, sin dall'enunciazione dei principi generali della materia e degli obiettivi perseguiti dalla normativa, ponga una chiara enfasi sull'accorpamento delle stazioni appaltanti, considerato uno dei migliori antidoti per la prevenzione della corruzione nel settore (cfr. comma 5 lett. g) dell'art. 1 della L. R. 38/2007)

semplicità di consultazione dei dati, al fine di prevenire l'illegalità, migliorando la qualità delle procedure e l'integrità delle amministrazioni.

Infine, deve essere ricordato che gli istituti trattati, i quali trovano il relativo campo di applicazione all'interno della procedure di gara, operano in simbiosi con altri istituti, quali ad esempio i protocolli di legalità, le *white list* e il *rating* di legalità, che, a diversi anni dalla relativa introduzione, riscontrano una ormai frequente attuazione a livello territoriale e sono caratterizzati per operare in una fase anteriore alla gara pubblica, e finalizzati a creare a monte un mercato delle contrattazioni pubbliche privo di ingerenze da parte della criminalità organizzata.

In conclusione, dunque, dall'analisi della normativa si può dare atto che la disciplina della Regione Toscana in materia di appalti pubblici, nata sotto il vigore del precedente Codice dei contratti pubblici, rechi in sé alcuni degli istituti che, potenziati sotto la vigenza del nuovo Codice, costituiscono i migliori presidi per prevenire la corruzione, quali ad esempio la centralizzazione della committenza, l'attenzione alla trasparenza delle procedure e alla fase della programmazione delle opere pubbliche.

Sotto questo profilo, dunque, si può evidenziare come sia decisiva l'opera del legislatore regionale per offrire ai cittadini maggiori e più effettive garanzie circa la legalità delle procedure di appalto e la prevenzione delle infiltrazioni mafiose; non si esclude, pertanto, che in futuro l'autonomia legislativa regionale venga nuovamente esercitata al fine di riformare alcuni istituti per prevenire in modo maggiormente efficace la corruzione nelle gare di appalto bandite nel territorio. Si tratterà di interventi che dovranno risultare armonici non solo con il riparto di competenze di cui all'art. 117 Cost., ma anche con la più generale linea di tendenza inaugurata con il d.lgs. 50/2016, in cui il piano della prevenzione della corruzione è stato traslato da un modello che comprimereva fortemente la discrezionalità amministrativa¹⁵⁸ verso un modello più efficiente, che cerca di innestare su istituti preventivi della corruzione un ampliamento della discrezionalità amministrativa, per far sì che le regole introdotte per la prevenzione del malaffare non diventino un ostacolo per il perseguimento dell'interesse pubblico.

Emerge, dunque, come la regolamentazione regionale degli anni a venire dovrà essere interprete di questo nuovo modello di disciplina delle gare di appalto, non privo di criticità e difficoltà applicative¹⁵⁹, e si resta in attesa dei risultati operativi nelle realtà locali di questa nuova

¹⁵⁸ Erano ispirate a questo modello la regolamentazione della legge 104/1994 (c.d. "legge Merloni") e del d.lgs. 163/2006 (vecchio Codice dei contratti pubblici)

¹⁵⁹ Si può fare riferimento, tra i tanti, a quanto espresso nel contributo di G.D. Comporti, *La flessibilità nelle negoziazioni pubbliche: questa sconosciuta*, in *Diritto e Società*, n. 2/2017, p. 178 e ss.

concezione della discrezionalità amministrativa, che non deve apparire più come un' antagonista della legalità, ma deve essere costantemente orientata verso l'esercizio corretto dei poteri di scelta dell'amministrazione, non inquinati da interessi personali o da influenze criminali.

Sezione III

Società civile e legalità

Il nostro grande avversario è questa cultura della rassegnazione, il fatto che 'tutto è mafia'. Quando si dice 'tutto è mafia' il rischio grosso è arrivare a dire che 'niente è mafia' e che, come l'aria che respiri, non puoi fare diversamente che respirare mafia ed essere mafioso. E questo non lo possiamo accettare.
Andrea Bigalli, Libera Toscana, 9 febbraio 2018

Con questo primo focus sulla società civile, il progetto di ricerca si ripropone di avanzare prospettive, interpretazioni ed eventuali soluzioni ai fenomeni di corruzione e criminalità organizzata da parte di attori non istituzionali. Partendo dall'esperienza toscana, questa panoramica si inserisce in una tradizione delle scienze sociali che attribuisce migliori performance di governo regionale a contesti dove vi sia una forte tradizione di impegno civile.¹⁶⁰ Dare voce ad attori impegnati nel campo della lotta per la legalità si inserisce, dunque, in uno storico percorso virtuoso, alimentato da istanze di *governance* orizzontale ed elevata fiducia nel prossimo da parte dell'opinione pubblica.

Un crescente numero di studi su mobilitazioni collettive e attivismo hanno evidenziato come illegalità e, nello specifico, fenomeni corruttivi possano essere efficacemente contrastati, o quantomeno ridotti, dal coinvolgimento di attori non-istituzionali.¹⁶¹ Come suggerito dalla studiosa Alina Mungiu-Pippidi¹⁶², i membri della società civile sono in grado di arginare comportamenti corruttivi e di implementare norme di integrità individuale nella sfera politica e nel pubblico servizio. La studiosa Marcia Grimes¹⁶³ nota, inoltre, come una società civile forte possa contribuire all'obiettivo di *accountability* (responsabilità) istituzionale e sociale, ove vigano già competizione politica, libertà di stampa e trasparenza di governo. Una simile prospettiva incoraggia pertanto il

¹⁶⁰ Putnam, R. 1993. *Making Democracy Work*. Princeton: Princeton University Press.

¹⁶¹ Mungiu-Pippidi, A. 2015. *The Quest for Good Governance*. Cambridge: Cambridge University Press. Rose-Ackerman, S., and B.J. Palifka. 2016. *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*. Cambridge: Cambridge University Press.

¹⁶² Mungiu-Pippidi, A., ed. 2013. *Controlling Corruption in Europe*. Opladen: Barbara Budrich Publishers.

¹⁶³ Grimes, M. 2013. 'The contingencies of societal accountability: Examining the link between civil society and good government'. *Studies in Comparative International Development*, 48(4): 380-402.

coinvolgimento e confronto con le parti sociali, soprattutto in un frangente storico nel quale le risposte istituzionali a fenomeni di illegalità hanno spesso evidenziato limiti di efficacia sulla lunga distanza¹⁶⁴, senza contare la sempre più diffusa percezione di collusione tra élite politiche ed economiche.¹⁶⁵ Alla luce del loro coinvolgimento diretto nella lotta per la legalità, riteniamo che gli attori della società civile possano fornire una panoramica sulle pratiche, nonché un importante contributo nel segnalare criticità ed elaborare risposte di policy efficaci.

Il novero di attori attivi nel contrasto a corruzione e mafie in Toscana è variegato e include – tra gli altri – l’Associazione Ricreativa e Culturale Italiana (Archi), Avviso Pubblico, la Confederazione Generale Italiana del Lavoro (Cgil), la Fondazione Antonino Caponnetto e Libera.

Nella prima fase di questo focus, da non considerarsi auto-conclusivo e destinato a includere ulteriori testimonianze nel corso del prossimo anno, sono state predilette interviste in profondità con interlocutori già presenti ai tavoli della legalità istituiti dalla Regione Toscana, così come specifiche articolazioni settoriali e altri attori coinvolti in mobilitazioni dal basso. A seguito di contatti preliminari, si è ricorso alla pratica del c.d. ‘*snowball sampling*’, secondo cui l’accesso a ulteriori membri della società civile è frutto di collaborazione da parte degli attori consultati precedentemente.¹⁶⁶ Questa è una pratica ricorrente nello studio dei movimenti sociali, ove l’accesso a determinati attivisti operanti all’infuori del novero istituzionale può rivelarsi più complesso.

Gli attori coinvolti rispecchiano una sostanziale diversificazione della società civile, sia per quanto concerne le origini delle singole organizzazioni/associazioni/esperienze monitorate, sia per la definizione dei propri obiettivi primari. Le interviste condotte ci consegnano l’immagine di una società civile eclettica e impegnata su molteplici fronti. Come già evidenziato in altre ricerche¹⁶⁷, in Italia il contrasto alla corruzione è pressoché inscindibile dall’impegno anti-mafia, portando gli attori di movimenti e società civile a considerare i due temi parte di un’unica lotta per la legalità. Riteniamo questo un fondamentale punto di partenza per spiegare – fatte salve eccezioni di spicco, quali ‘Riparte il futuro’ – la paucità di fenomeni associativi o di mobilitazione non-istituzionale dall’esclusivo carattere anti-corruzione.

¹⁶⁴ della Porta, D., and A. Vannucci. 2007. ‘Corruption and anti-corruption: The political defeat of ‘Clean Hands’ in Italy’. *West European Politics*, 30(4): 830-853.

¹⁶⁵ della Porta, D. 2015. *Social Movements in Times of Austerity: Bringing Capitalism Back into Protest Analysis*. Cambridge: Polity.

¹⁶⁶ Thompson, S.K. 2002. *Sampling*. Londra: Wiley.

¹⁶⁷ della Porta, D., A. Mattoni, & A.L.P. Pirro. 2016. ‘The political context and framing mechanisms of anti-corruption struggles in Hungary and Italy’. Paper presentato alla 10° ECPR General Conference, Charles University di Praga, 7-10 settembre.

Il background degli attori coinvolti nella lotta per la legalità è vario. Si va dalla militanza nel movimento per i diritti civili e il volontariato, al servizio professionale in ambito di legalità e sicurezza, passando per l'attivismo locale dalla forte impronta pedagogica. Tra gli attori di più elevato profilo spiccano senz'altro Libera e la Cgil, che nel corso degli ultimi anni hanno profuso grande impegno nel contrasto alla criminalità organizzata e alla corruzione. L'impegno di Libera a livello nazionale ha radici lontane (1995) ed emerge in risposta alla drammatica striscia di stragi di mafia del 1992-1993. Libera è attiva sul territorio toscano da diversi anni e trae linfa vitale dalla rete di associazioni e movimenti che hanno tradizionalmente animato il tessuto sociale della regione. La missione dell'associazione è riassumibile nel contrasto alle mafie, la corruzione, i fenomeni di criminalità e, di ritorno, in favore della giustizia sociale, la ricerca di verità, la tutela dei diritti, una politica trasparente, una legalità democratica fondata sull'uguaglianza, una memoria viva e condivisa, una cittadinanza all'altezza dello spirito e delle speranze della Costituzione.¹⁶⁸ L'azione della Cgil in ambito regionale muove da premesse sostanzialmente simili, ponendo l'accento sull'intersezione tra cultura democratica e diritto al lavoro – articolazioni che, per il Coordinamento Legalità del sindacato, possono essere ricondotte alla cosiddetta 'anti-mafia sociale'.

Seppur con toni differenti, gli attori della società civile stentano a profilare uno scenario estraneo a contaminazioni di criminalità organizzata. Marco Noero, Segretario Generale Silp Cgil Toscana, parla di infiltrazioni mafiose nella regione in termini di un "tema largamente sottovalutato nel tempo [...] e in atto sin dagli anni Sessanta. Come diceva Antonino Caponnetto: 'La Toscana non è terra di mafia, ma dove la mafia c'è'" (28 marzo 2018). Questa percezione è confermata da Andrea Bigalli di Libera, il quale esclude per il momento che la Toscana sia luogo di radicamento delle mafie, denotando tuttavia la presenza di infiltrazioni di cosche calabre, campane, pugliesi e siciliane (9 febbraio 2018).

Non deve sorprendere pertanto se le attività di Libera e della Cgil prediligano un impegno di tipo *culturale*, pur considerando gli ostacoli che questo tipo di missione porta con sé.

"Il percorso è stato anche faticoso ma, a distanza di quasi 22 anni, il lavoro sta cominciando a mostrare la propria portata significativa: una progressione della cultura c'è stata. Libera è ben conosciuta e soprattutto c'è tanta società civile che attinge a questa realtà, per cui le scuole ci chiedono interventi, le persone spontaneamente chiedono che nascano presidi nelle loro città e territori, il mondo dell'università ci guarda molto attentamente, [...] il livello di

¹⁶⁸

Libera, 'Per una società libera dalle mafie, dalla corruzione e da ogni forma d'illegalità'.
http://www.libera.it/schede-6-introduzione_al_mondo_di_libera.

collaborazione con magistratura e forze dell'ordine è buono. [...] Riscontriamo forse difficoltà a convincere il mondo politico di quanto sia seria la situazione anche da noi [in Toscana]; sia a livello regionale che nazionale, il tema del contrasto alle mafie non emerge in modo significativo.” (Andrea Bigalli, Libera Toscana, 9 febbraio 2018)

In questa missione culturale, un ruolo di primo piano è svolto dalle scuole, tanto più che i giovani sono trasversalmente considerati come una potente arma a disposizione nella lotta per la legalità.

“Rispetto a prima, la società civile comincia a battere colpi laddove si ritiene che un riscatto sociale non possa prescindere dal coinvolgimento di tutta la società, partendo dalle giovanissime generazioni. Ormai si moltiplicano rispetto al passato le iniziative di coinvolgimento dei giovani, passando dal ruolo delle scuole. Possiamo tranquillamente dire che le mafie hanno più paura della scuola che della giustizia.” (Marco Noero, Silp Cgil Toscana, 28 marzo 2018)

La necessità di ripartire dal basso è condivisa da altri attivisti mobilitati sul territorio, i quali sono stati essi stessi – come Libera e la Cgil – vittime di intimidazioni da parte della criminalità organizzata. Uno di questi casi è quello della Comunità delle Piagge, parte della rete di Libera, ma per altri versi ‘oltre’ la risposta culturale elaborata da quest’ultima. La Comunità ha uno sguardo attento al locale e alle problematiche della periferia fiorentina, e si è spesso avvalsa di processi partecipativi e deliberativi per la riqualificazione del territorio.

“Appena ci muovevamo in una direzione, andavamo a scontrarci contro una cosa fatta male. [...] Dalla costruzione delle case popolari all’assenza totale di servizi pubblici [...] alle Piagge non c’è ancora una piazza. Un altro processo partecipativo in cui noi crediamo. Dove c’è il centro sociale, è stato finanziato proprio dalla Regione poche settimane fa un progetto per provare a fare una piazza vera, con le panchine – un luogo dove la gente si può ritrovare.” (Cristiano Lucchi, Comunità delle Piagge/perUnaltracittà, 5 marzo 2018)

Il capitale sociale, tradizionalmente elevato in Toscana, ha facilitato lo sviluppo di una rete di collaborazione tra diverse realtà associative e di movimento. La percezione è che ci sia ancora strada da percorrere per cementare le diverse realtà impegnate sul campo.

“Dobbiamo consolidare questa rete. La rete che va dalla mobilitazione civile all’azione delle istituzioni – una rete che è avviata, ma sviluppata a macchia di leopardo. Il fenomeno è insidioso e la sua capacità di infiltrazione è al passo coi tempi; e noi abbiamo a disposizione armi spesso spuntate.” (Marco Noero, Silp Cgil Toscana, 28 marzo 2018)

Libera, la Cgil e l'Arci si sono mobilitate frequentemente sulla base di singole iniziative, contando su una rete di collaborazione consolidata nel corso degli anni e avvalendosi del sostegno finanziario della Regione Toscana. Tra queste iniziative è fondamentale menzionare i campi di lavoro e di studio, che ogni estate coinvolgono centinaia di giovani toscani fra i 16 e i 30 anni in attività lavorative, di formazione e condivisione nelle terre confiscate alla mafia.

L'attenzione prestata ai giovani fornisce il metro e l'importanza dell'impegno nella formazione di una cultura della legalità. Sono infatti numerose le iniziative legate a questa sfera che coinvolgono tanto la Cgil quanto Libera. Ad esempio, la Cgil ha lanciato un bando ("L'ora di legalità") attraverso il quale ha finanziato progetti in dieci scuole sparse sul territorio aventi a tema diverse questioni legate all'anti-corrruzione e al contrasto alla criminalità organizzata. Questi progetti, non esclusivamente articolati all'interno delle aule, hanno permesso di muovere ulteriori passi verso la diffusione di pratiche di legalità sul territorio (Giuliana Mesina, Cgil Toscana, 9 febbraio 2018). Tutti gli attori della rete confermano che *formazione e creazione di competenze* siano gli strumenti essenziali per combattere corruzione e mafie, ribadendo l'importanza di investire nei giovani e nella loro sensibilizzazione. L'auspicio è che le risorse per sostenere questo tipo di formazione diventino una voce fissa di bilancio, permettendo dunque ai diversi attori attivi sul campo di dare continuità al loro impegno nelle scuole e sul territorio.

"Dobbiamo fare un cambio di passo, dobbiamo investire nella legalità, dobbiamo coinvolgere le istituzioni e la società civile – ovviamente insieme all'azione delle forze dell'ordine – per contrastare un fenomeno che per noi è devastante. Il peso della corruzione nel nostro paese ammonta a 60 miliardi l'anno, condizionandone lo sviluppo economico. [...] I tagli miliardari che ci sono stati negli ultimi 15 anni hanno permesso alla criminalità organizzata di avvantaggiarsi della crisi, mentre noi [forze dell'ordine] abbiamo avuto una sorta di arretramento che ha ostacolato la repressione di questi fenomeni." (Marco Noero, Silp Cgil Toscana, 28 marzo 2018)

La Cgil ha poi svolto un ruolo chiave per arrivare alla riforma dell'art. 603-bis del codice penale – uno degli aspetti d'interesse della nostra ricerca. Le misure di contrasto al caporalato prevedevano infatti che la normativa venisse applicata soltanto in casi di sfruttamento organizzato e tramite l'uso di violenza o intimidazione. I cambiamenti apportati estendono ora le responsabilità a ipotesi prima non contemplate, quali il reclutamento in condizioni di sfruttamento, che tragga vantaggio dello stato di bisogno del lavoratore – pertanto, a prescindere dalla modalità di organizzazione e dalla sua forma violenta.

“Abbiamo denunciato fenomeni di caporalato più volte, pubblicamente. [...] Nel grossetano ci sono fenomeni ‘strani’ e sembrerebbe essere una delle varie centrali del caporalato in Italia – come identificata dagli osservatori nazionali.” (Giuliana Mesina, Cgil Toscana, 9 febbraio 2018)

A livello regionale, la Cgil si avvale da due anni di un protocollo con la Regione Toscana, che ha istituito un tavolo contro il caporalato in agricoltura, portando in un unico consesso le associazioni sindacali, quelle datoriali, l’ispettorato del lavoro, i centri per l’impiego e gli assessorati al lavoro e all’agricoltura. Il caporalato nel mondo dell’agricoltura e le sue deviazioni nel mondo dell’edilizia sono solo alcuni dei settori noti agli attori della società civile.

Le difficoltà riscontrate nella sistematizzazione e nel consolidamento di pratiche e discorsi anti-mafia e anti-corruzione sembrano tuttavia dilatare i tempi fisiologici e alcune prospettive dell’attivismo in questo ambito.

“L’attivismo rischia di doversi assoggettare a tempi molto lunghi per vedere la realizzazione di qualcosa. [...] I risultati non si sa se arrivano e quando arrivano, quindi può esserci un po’ un senso di frustrazione anche all’interno delle nostre realtà. Libera ha però un vantaggio: di esser legata a esperienze anche molto concrete, ad esempio, il lavoro coi beni confiscati, i campi di volontariato estivo, la diffusione dei prodotti, l’organizzazione di attività quali presentazione dei libri, cineforum, incontri pubblici, l’attività nelle scuole... [...] Il rischio che l’attivista di Libera si senta affaticato da un clima che non vede cambiare permene. [...] Ci stiamo rendendo conto che la percezione collettiva sulla questione dei beni confiscati non è molto viva. [...] L’idea che i beni confiscati siano veramente ‘cosa nostra’ – nel senso bello del termine – non si è radicata.” (Andrea Bigalli, Libera, 9 febbraio 2018).

“Dobbiamo riuscire a far capire che è possibile sconfiggere la criminalità organizzata nel campo economico. Il riuso sociale di questi beni è la vittoria della legalità contro l’illegalità. [...] Se tu riesci a ricollocare [società, aziende, lavoratori], domani non ti potranno dire che con la mafia si mangia e con te no.” (Marco Noero, Silp Cgil Toscana, 28 marzo 2018)

Proprio nell’ambito dei beni confiscati, la Cgil, Libera, l’Arci e altre associazioni hanno ricoperto un ruolo importante in un caso emblematico come quello di Suvignano. Di fatto, il dilemma posto dalle confische è che, nell’ottemperare al contrasto alla criminalità organizzata e al ripristino della legalità, i lavoratori divengano involontariamente parte lesa. In tal senso, gli attori della società civile si sono mobilitati per agevolare il processo di transizione e fare in modo che il controllo economico e sociale esercitato dalle mafie fosse efficacemente neutralizzato. Ad oggi, la scommessa di Suvignano resta ancora aperta.

Il tipo di impegno profuso e le modalità di mobilitazione degli attori della società civile varia a seconda delle sfide poste dall’illegalità. Associazioni e movimenti in Toscana hanno trovato una loro casa ideale nella Giornata della Memoria e dell’Impegno, dapprima concepita come

ricorrenza di tipo nazionale e, da tre anni a questa parte, articolata anche a livello regionale. “La giornata del 21 marzo è la nostra giornata di mobilitazione sul territorio”, conferma Andrea Bigalli, “un’opportunità per far convergere tutte le forze e creare sinergie”. Vi sono poi azioni ordinarie di presidio del territorio e di attività culturali. C’è una “dimensione del tutto particolare che è la ricezione a livello locale delle campagne nazionali, per cui si può citare la campagna nazionale di raccolta firme sulla corruzione [‘Corrotti!’ condotta da Libera e Avviso Pubblico], ma abbiamo da tempo un tavolo sociale – ‘Numeri Pari’ – che si preoccupa di lavorare sul problema della povertà come brodo di cultura delle mafie. [...] E poi c’è tutto il lavoro sulle scuole, che è la nostra forma di attivazione più rilevante” (Andrea Bigalli, Libera, 9 febbraio 2018).

Riportando l’attenzione sulle innovazioni di policy da parte del legislatore, crediamo urga porre l’accento su quelle che sono le criticità captate da parte degli attori attivi sul campo. Membri della società civile sottolineano come le avvisaglie derivanti dal territorio stesso siano spesso state sottovalutate e come occorra preservare alcuni degli strumenti già a disposizione:

“Abbiamo sottovalutato molto spesso l’incidenza dei reati spia. Esistono tentativi di sminuire i nostri strumenti operativi – primo fra tutti l’attacco che viene fatto alle intercettazioni telefoniche. Anche tra quei reati che non sono riciclaggio di denaro sporco, prostituzione, estorsione, gioco d’azzardo, traffico di stupefacenti, vi sono reati spia che sono collegati. Lo sviluppo investigativo passa attraverso l’uso delle intercettazioni telefoniche. [...] Pur tenendo conto della fondamentale tutela della privacy, ci sono situazioni in cui non possiamo recedere dall’uso legittimato di questo strumento investigativo.” (Marco Noero, Silp Cgil Toscana, 28 marzo 2018)

In sostanza, l’auspicio da parte degli attori anti-mafia e anti-corruzione è quello di ridurre al minimo gli interventi che vadano a ledere la capacità delle autorità investigative di perseguire e smantellare le organizzazioni criminali.

Oltre al lavoro di prevenzione, associazioni come Libera investono da tempo risorse mirate al riconoscimento di logiche di infiltrazioni mafiose e del controllo degli appalti. Proprio in questo contesto, alcuni degli strumenti a disposizione non sembrano esser più sufficienti ad arginare forme di criminalità organizzata. Attraverso il proprio controllo sul settore economico, la criminalità organizzata riesce spesso ad aggirare gli espedienti legislativi elaborati per contrastarla:

“Il certificato anti-mafia del casellario non basta più. Quindi la certificazione anti-mafia va fatta incrociando dati, facendo ricerca sulle condizioni delle aziende che propongono gli affari. È l’economia che ci condiziona, questo è indubbio. Questo è uno degli ambiti più urgenti: è necessario che la politica riprenda il controllo sull’economia, senza più accettare il contrario. Il problema della mafia è proprio questo: in un contesto in cui l’economia ha

preso il controllo della politica, è chiaro che [i mafiosi] possono controllare tutta la realtà che vogliono.” (Andrea Bigalli, Libera, 9 febbraio 2018)

Gli attori intervistati rilevano inoltre limiti nell’ambito delle disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell’ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato (*whistleblowing*). Sostanzialmente in linea con quanto evidenziato da parte nostra nel Rapporto 2016, emergono problematiche legate alle modalità di denuncia dei suddetti casi e alla tutela dell’anonimato. Secondo le disposizioni dell’art. 2043 c.c., il dipendente che “denuncia all'autorità giudiziaria o alla Corte dei conti, o all'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), ovvero riferisce al proprio superiore gerarchico condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro" si ritrova nella situazione, talvolta delicata (ove non paradossale), di dover riportare episodi di corruzione a personale potenzialmente coinvolto nell’illecito. In tal senso, gli attori coinvolti nella lotta per la legalità auspicano che questo strumento venga ulteriormente sviluppato e che vengano elaborati meccanismi di denuncia esterni al rapporto di lavoro stesso, avvalendosi ad esempio di ‘personalità note’ che possano fungere da garanti, ovvero da tramite con le autorità giudiziarie.

Referenze bibliografiche

- della Porta, D. 2015. *Social Movements in Times of Austerity: Bringing Capitalism Back into Protest Analysis*. Cambridge: Polity.
- della Porta, D., and A. Vannucci. 2007. 'Corruption and anti-corruption: The political defeat of 'Clean Hands' in Italy'. *West European Politics*, 30(4): 830-853.
- della Porta, D., A. Mattoni, & A.L.P. Pirro. 2016. 'The political context and framing mechanisms of anti-corruption struggles in Hungary and Italy'. Paper presentato alla 10° ECPR General Conference, Charles University di Praga, 7-10 settembre.
- Grimes, M. 2013. 'The contingencies of societal accountability: Examining the link between civil society and good government'. *Studies in Comparative International Development*, 48(4): 380-402.
- Mungiu-Pippidi, A., ed. 2013. *Controlling Corruption in Europe*. Opladen: Barbara Budrich Publishers.
- Mungiu-Pippidi, A. 2015. *The Quest for Good Governance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Putnam, R. 1993. *Making Democracy Work*. Princeton: Princeton University Press.
- Rose-Ackerman, S., and B.J. Palifka. 2016. *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Thompson, S.K. 2002. *Sampling*. Londra: Wiley.

Sezione IV

Future attività di ricerca , disseminazione e considerazioni conclusive

Così come previsto dalla convenzione stipulata tra la Scuola Normale Superiore e la Regione Toscana nel 2016, questo Rapporto costituisce la “seconda tappa” di un percorso di ricerca e disseminazione che si svilupperà anche nel corso del 2018 e del 2019, avendo quali finalità la realizzazione dei seguenti prodotti:

1. elaborazione di un database – in corso di implementazione – grazie al quale le informazioni raccolte nell’arco della ricerca saranno rese disponibili all’accesso e alla consultazione del pubblico e automaticamente aggiornate, mediante un’attività di documentazione offerta dal Centro di documentazione “Cultura della Legalità Democratica” della Regione;
2. nello specifico, l’attività di raccolta dati – già avviata e in corso di progressiva finalizzazione – è volta a estendere nel tempo e nello spazio l’indagine di tipo qualitativo e quantitativo tramite:
 - L’elaborazione di statistiche disaggregate;
 - L’analisi della rassegna stampa locale;
 - La codifica di lanci ANSA;
 - Il controllo incrociato con le sentenze.
3. pubblicazione del Rapporto 2019, nel quale saranno resi pubblici e presentati i risultati più aggiornati della ricerca in relazione ai diversi profili di indagine, integrati da focus di approfondimento su temi di rilevanza più specifica;
4. attività di presentazione e disseminazione pubblica dei principali risultati della ricerca, rivolta tanto agli amministratori pubblici che agli operatori economici, ai mezzi di informazione, ai cittadini.

L’ipotesi interpretativa da cui ha preso avvio l’elaborazione della struttura analitica e della cornice metodologica entro la quale questa ricerca viene condotta è che tanto l’emergere, il radicamento e l’espansione della presenza di gruppi criminali sul territorio toscano quanto il manifestarsi di distorsioni e illegalità nei processi decisionali e nella gestione dei beni e dei servizi pubblici siano fenomeni complessi, dotati di notevole capacità adattiva rispetto alle mutevoli condizioni ambientali

e istituzionali, che per questo si stratificano secondo moduli organizzativi finemente differenziati. In conclusione, tale ipotesi ha trovato nel lavoro fin qui condotto alcuni elementi significativi di conferma, che ne corroborano la validità da un punto di vista empirico. In particolare, alcuni indicatori del manifestarsi dei fenomeni criminali mostrano l'occasionale saldarsi anche nel territorio toscano di relazioni simbiotiche tra attori pubblici, imprenditori, operatori economici e finanziari, professionisti, attori criminali. I fenomeni di corruzione e di espansione criminale, in altri termini, non sembrano realizzarsi l'uno separatamente dall'altro, ma al contrario si svilupperebbero talora secondo traiettorie che li vedono alimentarsi a vicenda, collegandosi e intrecciandosi con reticoli di attori coinvolti in ulteriori forme di criminalità economica e finanziaria.

L'eco delle parole di Borsellino, poste a epigrafe di questo rapporto, suona oggi come mai attuale. Vi sono alcuni segnali che anche in Toscana, così come in altre aree del territorio italiano distanti dalle regioni di tradizionale insediamento mafioso, alcuni attori criminali abbiano avuto l'opportunità di sedersi attorno a tavoli diversi con esponenti del mondo dell'amministrazione, dell'imprenditoria, delle professioni, della finanza, per "fare affari" e stringere accordi. Secondo questi indicatori, esisterebbero "mondi di mezzo" – per citare la nota metafora utilizzata in un'intercettazione relativa all'inchiesta romana su "Mafia Capitale" – nei quali soggetti distinti (provenienti sia dal "sopramondo" dei colletti bianchi che dal "sottomondo" criminale) possono incontrarsi alla ricerca di occasioni per sviluppare e rendere operativi dei veri e propri *comitati d'affari*. I molteplici attori coinvolti in diversi tipi di attività illegali ad alto profitto atteso (si pensi al mondo degli appalti pubblici, delle operazioni urbanistiche, delle frodi finanziarie e fiscali, etc.) troverebbero così modo di coordinarsi e di "governare" autonomamente le proprie attività criminali, potendo incidentalmente contare – quale ulteriore collante fiduciario – sulla rassicurante presenza di taluni soggetti criminali. Vi sono attori che corrompono, e, specularmente, si osservano "colletti bianchi" che decidono strategicamente di fare affari con soggetti di caratura criminale. In definitiva, non è solo dell'espansione delle mafie che dobbiamo preoccuparci, ma anche della capacità diffusiva e infiltrante di simili comitati d'affari, all'interno dei quali, da un lato la pratica della corruzione tende a farsi sistemica, dall'altro un *modus operandi* che somiglia molto al "metodo mafioso" tipizzato nell'articolo 416 bis del codice penale – ma ben difficilmente perseguibile come tale dalla magistratura – trova espressione in un repertorio inquietante di messaggi, linguaggi, segnali, atteggiamenti, regole, in parte mutuati da quelle delle tradizionali organizzazioni mafiose. Se l'analisi precedente cattura almeno alcuni tasselli di una realtà criminale complessa e sfuggente, estremamente difficile da scandagliare e portare alla luce, una sfida necessaria è quella di affinare la sensibilità e la ricettività delle "antenne" a disposizione degli enti pubblici, cui è istituzionalmente

delegata la cruciale funzione di prevenzione e contrasto. La conoscenza è un'arma potente contro mafie, organizzazioni criminali, corruzione, che per loro natura tendono a ritrarsi nell'ombra. E' questo il senso più profondo dell'impegno di ricerca di cui questo rapporto restituisce i principali risultati. Un impegno condotto nella consapevolezza che un obiettivo fondamentale di questo lavoro è anche quello di ravvivare il discorso e la riflessione pubblica su questi temi, al di là di stereotipi e strumentalizzazioni. L'auspicio di chi ha collaborato a questa ricerca, infatti, è che essa riesca in ultima analisi ad offrire un contributo di conoscenza al rafforzamento della sensibilità civica, alla capacità di riconoscimento e di risposta – in termini di impegno civile e disponibilità alla mobilitazione – di amministratori pubblici, operatori economici e cittadini, a fronte della minaccia che il consolidarsi di presenze criminali organizzate e di forme di malaffare politico-amministrativo rappresenta per le opportunità di sviluppo, la tutela dei diritti fondamentali, la qualità della vita civile, la cura dei beni comuni.

CODEBOOK PER CODIFICA EVENTI DI CORRUZIONE (C.E.C.O.)

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 > 170614¹⁶⁹
 * 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
1. Inchiesta giudiziaria – notizia di indagini in corso-avviso di garanzia
 2. Inchiesta giudiziaria – ordinanza di custodia cautelare
 3. Inchiesta giudiziaria – arresto in flagranza di reato
 4. Inchiesta giudiziaria – rinvio a giudizio
 5. Inchiesta giudiziaria – fasi processuali (interrogatori; udienze; ecc.)
 6. Inchiesta giudiziaria – sentenza di primo grado
 7. Inchiesta giudiziaria – sentenza di secondo grado
 8. Inchiesta giudiziaria – sentenza di Cassazione
 9. 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)

¹⁶⁹
date.

Il formato YYMMDD qui riportato resta valido per la codifica delle variabili che richiedano l'inserimento di

06. LUOGOEVEN (ad es., sede della Procura che ha emesso l'ordinanza)

Variabile	Descrizione		
LUOGOEVEN_ESTERO	Estero		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	001	Torino
		002	Vercelli
		003	Novara
		004	Cuneo
		005	Asti
		006	Alessandria
		007	Aosta
		008	Imperia
		009	Savona
		010	Genova
		011	La Spezia
		012	Varese
		013	Como
		014	Sondrio
		015	Milano
		016	Bergamo
		017	Brescia
		018	Pavia
		019	Cremona
		020	Mantova
		021	Bolzano - Bozen
		022	Trento
		023	Verona
		024	Vicenza
		025	Belluno
		026	Treviso
		027	Venezia
		028	Padova
		029	Rovigo
		030	Udine
		031	Gorizia
		032	Trieste

		033	Piacenza
		034	Parma
		035	Reggio nell'Emilia
		036	Modena
		037	Bologna
		038	Ferrara
		039	Ravenna
		040	Forlì
		041	Pesaro - Urbino
		042	Ancona
		043	Macerata
		044	Ascoli Piceno
		045	Massa
		046	Lucca
		047	Pistoia
		048	Firenze
		049	Livorno
		050	Pisa
		051	Arezzo
		052	Siena
		053	Grosseto
		054	Perugia
		055	Terni
		056	Viterbo
		057	Rieti
		058	Roma
		059	Latina
		060	Frosinone
		061	Caserta
		062	Benevento
		063	Napoli
		064	Avellino
		065	Salerno
		066	L'Aquila
		067	Teramo
		068	Pescara
		069	Chieti
		070	Campobasso
		071	Foggia
		072	Bari
		073	Taranto
		074	Brindisi
		075	Lecce
		076	Potenza
		077	Matera
		078	Cosenza
		079	Catanzaro
		080	Reggio di Calabria
		081	Trapani
		082	Palermo
		083	Messina
		084	Agrigento
		085	Caltanissetta
		086	Enna
		087	Catania
		088	Ragusa
		089	Siracusa

		090	Sassari
		091	Nuoro
		092	Cagliari
		093	Pordenone
		094	Isernia
		095	Oristano
		096	Biella
		097	Lecco
		098	Lodi
		099	Rimini
		100	Prato
		101	Crotone
		102	Vibo Valentia
		103	Verbano - Cusio - Ossola
		104	Olbia-Tempio
		105	Ogliastra
		106	Medio Campidano
		107	Carbonia-Iglesias
		108	Monza e della Brianza
		109	Fermo
		110	Barletta-Andria-Trani
LUOGOEVEN_COM	Comune		Lista comuni ISTAT (inserire codici statistici delle unità amministrative territoriali)

07. LUOGOCORR (luogo/luoghi dove si è realizzata l'ipotizzata corruzione)

Variabile	Descrizione		
LUOGOCORR_ESTERO	Estero		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	Provincia	001	Torino
		002	Vercelli
		003	Novara
		004	Cuneo
		005	Asti
		006	Alessandria
		007	Aosta

	008	Imperia
	009	Savona
	010	Genova
	011	La Spezia
	012	Varese
	013	Como
	014	Sondrio
	015	Milano
	016	Bergamo
	017	Brescia
	018	Pavia
	019	Cremona
	020	Mantova
	021	Bolzano - Bozen
	022	Trento
	023	Verona
	024	Vicenza
	025	Belluno
	026	Treviso
	027	Venezia
	028	Padova
	029	Rovigo
	030	Udine
	031	Gorizia
	032	Trieste
	033	Piacenza
	034	Parma
	035	Reggio nell'Emilia
	036	Modena
	037	Bologna
	038	Ferrara
	039	Ravenna
	040	Forlì
	041	Pesaro - Urbino
	042	Ancona
	043	Macerata
	044	Ascoli Piceno
	045	Massa
	046	Lucca
	047	Pistoia
	048	Firenze
	049	Livorno
	050	Pisa
	051	Arezzo
	052	Siena
	053	Grosseto
	054	Perugia
	055	Terni
	056	Viterbo
	057	Rieti
	058	Roma
	059	Latina
	060	Frosinone
	061	Caserta

		062	Benevento
		063	Napoli
		064	Avellino
		065	Salerno
		066	L'Aquila
		067	Teramo
		068	Pescara
		069	Chieti
		070	Campobasso
		071	Foggia
		072	Bari
		073	Taranto
		074	Brindisi
		075	Lecce
		076	Potenza
		077	Matera
		078	Cosenza
		079	Catanzaro
		080	Reggio di Calabria
		081	Trapani
		082	Palermo
		083	Messina
		084	Agrigento
		085	Caltanissetta
		086	Enna
		087	Catania
		088	Ragusa
		089	Siracusa
		090	Sassari
		091	Nuoro
		092	Cagliari
		093	Pordenone
		094	Isernia
		095	Oristano
		096	Biella
		097	Lecco
		098	Lodi
		099	Rimini
		100	Prato
		101	Crotone
		102	Vibo Valentia
		103	Verbano - Cusio - Ossola
		104	Olbia-Tempio
		105	Ogliastra
		106	Medio Campidano
		107	Carbonia-Iglesias
		108	Monza e della Brianza
		109	Fermo
		110	Barletta-Andria-Trani
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

1. Concussione
2. Indebita induzione
3. Corruzione (tipo non specificato)
4. Corruzione della funzione
5. Corruzione per atto contrario ai doveri d'ufficio
6. Corruzione in atti giudiziari
7. Corruzione di incaricato di pubblico servizio
8. Istigazione alla corruzione
9. 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 **Errore.**

Riferimento a collegamento ipertestuale non valido. per le pubbliche amministrazioni; se società pubblica o partecipata, inserire il nome).

1. Amministrazione pubblica (variabile string; da https://www.Istat.it/it/files/2016/09/Allegato2Listacompleta_2017_DEF2.pdf; se ente territoriale specificare quale – ad es., Comune di Pisa; Regione Toscana)
2. 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
3. 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

- SETEPIS1. Appalti per opere pubbliche
SETEPIS2. Appalti per forniture
SETEPIS3. Appalti per servizi
SETEPIS4. Governo del territorio (licenze, concessioni, ecc.)
SETEPIS5. Assistenza sociale e sussidi
SETEPIS6. Nomine, incarichi, assunzioni e carriere
SETEPIS7. Controlli verifiche, ispezioni e sanzioni (fiscali, lavoro, sanitari, ecc., ad eccezione dei procedimenti giudiziari)
SETEPIS8. Finanziamento imprese
SETEPIS9. 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

1. Appalti
2. Governo del territorio
3. Assistenza sociale
4. Nomine, incarichi, assunzioni, carriere
5. Controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni
6. Finanziamento imprese
7. Ambiente e territorio
8. Istruzione, università, formazione
9. 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
- Accreditoamento 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
- Accreditoamento 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. Sì

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_1. Politico (nessuna specifica)
- 01_2. Parlamentare
- 01_3. Consigliere regionale
- 01_4. Consigliere comunale
- 01_5. Ministro o sottosegretario
- 01_6. Assessore regionale

- 01_7. Assessore comunale
- 01_8. Presidente regione
- 01_9. Sindaco
- 01_10. Europarlamentare

Attori pubblici

- 01_11. Attore pubblico (nessuna specifica)
- 01_12. Manager/dirigente pubblico
- 01_13. Soggetto nominato da organi politici in enti pubblici, consorzi, ecc.
- 01_14. Soggetto nominato da organi politici in società pubbliche
- 01_15. Soggetto di altra nomina politica
- 01_16. Dipendente pubblico
- 01_17. Funzionario pubblico
- 01_18. Medico del servizio sanitario nazionale
- 01_19. Infermiere del servizio sanitario nazionale
- 01_20. Docente universitario
- 01_21. Magistrato
- 01_22. Cancelliere

Attori politici e non istituzionali

- 01_23. Funzionario o dirigente di partito
- 01_24. 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

- 1. Dirigente o rappresentante cooperativa
- 2. Commerciante
- 3. Libero professionista
- 4. Cittadino comune (nessuna specifica, oppure disoccupato, pensionato, invalido, studente)
- 5. Immigrato
- 6. Dirigente bancario
- 7. Impiegato bancario o consulente finanziario
- 8. Rappresentante di associazione
- 9. 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

1. Denaro
2. Beni materiali
3. Servizi
4. Informazioni confidenziali
5. Informazioni ricattatorie
6. Accesso a contatti (capitale sociale)
7. Protezione
8. Assunzione di personale
9. Voti e altre forme di sostegno politico
10. Violenza e intimidazione
11. Altro

21. DEFTANG (modalità di definizione delle risorse private utilizzate come contropartita)

1. Negoziata in ogni scambio
2. Definita in base a una regola applicata solo tra quegli attori (ad es.: una certa somma per ogni “piacere” del funzionario pubblico)
3. Definita in base a una regola avente una valenza generale (ad es.: % valore appalto pubblico)
4. Casuale e/o variabile
5. 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)

1. PD
2. FI
3. M5S
4. Lega Nord
5. Fd'I
6. SI
7. MDP
8. AP-NCD
9. 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)

1. Inchiesta della magistratura avviata a seguito di *confessione di uno dei partecipanti* attivi alla corruzione
2. Inchiesta della magistratura avviata a seguito di *segnalazione di un soggetto che si riteneva danneggiato* dalla corruzione
3. Inchiesta della magistratura avviata da una segnalazione di potenziale illecito di individuo (funzionario o privato) non direttamente coinvolto/*whistleblowing*
4. inchiesta della magistratura avviata a seguito di *conflitti derivanti da contrasti tra i partecipanti* alla corruzione
5. Inchiesta della magistratura avviata a seguito di *segnalazione anonima*
6. Inchiesta della magistratura avviata a seguito di *segnalazione ad opera di comitati, associazioni, movimenti, gruppi di cittadini, partiti*
7. Inchiesta della magistratura avviata a seguito di *segnalazione di irregolarità proveniente da Authorities* (ANAC, Antitrust, ecc.) o altre istituzioni pubbliche (Banca d'Italia, ecc.)
8. Inchiesta della magistratura avviata a partire da notizia di reato derivante da *indagini su diverso reato*
9. 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

1. Danno ambientale
2. Negazione del principio di uguaglianza nell'accesso ai servizi offerti dallo stato
3. Negazione dei diritti politici nella competizione democratica
4. Negazione del principio di concorrenza tra gli imprenditori
5. Negazione del riconoscimento di merito e competenze nelle carriere amministrative
6. Negazione del diritto alla salute
7. Facilitazione azione organizzazioni criminali e mafiose
8. Inefficienza amministrativa e tempi più lunghi nelle procedure burocratiche
9. Negazione del diritto alla giustizia
10. Altro