



Regione Toscana



SCUOLA
NORMALE
SUPERIORE

TERZO RAPPORTO SUI FENOMENI DI CRIMINALITÀ ORGANIZZATA E CORRUZIONE IN TOSCANA

Anno 2018



Regione Toscana



SCUOLA
NORMALE
SUPERIORE

TERZO RAPPORTO SUI FENOMENI DI CRIMINALITÀ ORGANIZZATA E CORRUZIONE IN TOSCANA

ANNO 2018

Terzo Rapporto sui Fenomeni di Criminalità Organizzata e Corruzione in Toscana

Anno 2018

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 delle sezioni 2.2 e 3.1

Dott. Salvatore Sberna (Scuola Normale Superiore, Pisa), autore delle sezioni 1.1-1.3

Prof. Alberto Vannucci (Università di Pisa), autore delle sezioni 2.1-2.4

La sezione di approfondimento sulla realtà territoriale di Massa Carrara (Sezione 1.4) è stata redatta da Marco Antonelli (UniPi)

La sezione su criminalità ambientale (Sezione 1.5) da Elena Ciccarello (UniTo)

L'approfondimento sulla normativa relativa al mercato dei contratti pubblici e al rischio di infiltrazione mafiosa (Sezione 1.6.1) è stata curata da Letizia Colangelo (UniPi)

Le sezioni 1.6.2 e 2.5 sono state redatte da IRPET in collaborazione con l'Osservatorio Regionale sui Contratti Pubblici.

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

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

ISBN 978-88-7040-000-7

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

Presentazione

Il Terzo Rapporto sui fenomeni di criminalità organizzata e corruzione in Toscana offre un'analisi sempre più aggiornata e dettagliata sull'evoluzione dei due fenomeni nella nostra regione. La presente ricerca, che conclude un primo ciclo di tre anni di approfondimenti, evidenzia in più parti la principale sfida che hanno di fronte le istituzioni, l'economia e la società civile della nostra regione: saper riconoscere le "tracce" lasciate da attori criminali sempre meno organizzati nelle forme tradizionali, ma non per questo meno pericolosi per l'integrità del nostro sistema regionale. Quest'ultima edizione, come le due precedenti, contribuisce, in maniera significativa, ad incrementare gli strumenti di comprensione, la "cassetta degli attrezzi", di cui ogni operatore pubblico, privato e ogni singolo cittadino è necessario si doti per mantenere alta la soglia di attenzione e riconoscimento dell'illegalità. La Toscana, come ogni regione d'Italia, ha estremo bisogno di "sentinelle democratiche" che vigilino sull'operatore del pubblico, ma anche sulle gravi distorsioni che possono interessare l'economia, l'ambiente e le proprie comunità. La "delega" nella lotta alla criminalità vale per gli strumenti di prevenzione e contrasto a questi fenomeni, non per la giornaliera responsabilità che ogni cittadino ha di mantenere alta la propria soglia di attenzione sul bene pubblico, soprattutto quando minacciato da forme di criminalità, organizzata o corruttiva che siano, che violano i diritti di tutti a far impresa, in un mercato giusto e trasparente, o ad accedere ai beni e servizi pubblici essenziali.

Quando ci riferiamo, infatti, alla criminalità organizzata e alla corruzione, non possiamo fermarci alla loro mera dimensione criminale, perché questi hanno radici nelle diverse sfere, sociale, politica ed economica, della nostra società. Per questo motivo, serve una mobilitazione civile e politica, ma urgono, anche, "buone" politiche pubbliche che eradicano, o meglio, prevengano, la loro diffusione nella nostra regione.

Sono almeno tre i principali rischi che emergono da una lettura di questo nuovo rapporto, e che mi sento di evidenziare e discutere.

Il primo rischio riguarda la stessa valutazione del problema. Non possiamo ricercare le mafie in Toscana considerandole come effetto di un "contagio" da altre regioni d'Italia, come quelle meridionali. Nella nostra regione sono presenti settori vulnerabili della società, dell'economia e delle stesse istituzioni che possono facilitare il radicamento di illegalità mafiosa, senza che questa mostri la sua vera faccia violenta, bensì quella dei "soldi facili", dell'elusione delle norme, dell'eliminazione della libera e giusta concorrenza in economia. I criminali giocano la loro parte, ma la stessa legislazione, in alcuni casi, genera condizioni che permettono la nascita e la crescita di fenomeni o organizzazioni mafiose autoctone, che non devono per forza venire da fuori. Pensiamo alle soglie nei contratti pubblici o alla regola del massimo ribasso per la loro aggiudicazione, oppure alle condizioni di sfruttamento e marginalità economica non sufficientemente contrastate dallo Stato, o ancora alla presenza di operatori economici alla ricerca senza scrupoli del profitto.

Il secondo rischio risiede nella presenza mafiosa nei territori della regione. Come viene detto nel rapporto, queste organizzazioni in Toscana non sembrano volersi sostituire al mercato, aggredendolo e controllandolo coi metodi mafiosi nazionali, ma, con pari pericolo e danno, potrebbero mettersi al suo servizio. E, in particolare, di quelle realtà imprenditoriali che puntano ad abbassare i costi del fare impresa, eludendo le regole fiscali e le norme a tutela dell'ambiente e dei diritti essenziali dei lavoratori.

Oppure, anche di quelle imprese, che in difficoltà economica, si rivolgono a crediti usurari nel tentativo di salvare le attività e i lavoratori. Si conosce la simbiosi tra corruzione e mafie, ma dalla lettura di questo rapporto diventa sempre più chiara la connessione tra criminalità economica e mafie. Dove vi è un usuraio, un bancarottiere, un evasore fiscale seriale, o un cartello di aziende che si spartiscono la torta dei contratti pubblici, le mafie non trovano ostacoli, ma vengono “normalizzate”. Per questo preoccupano tutti quei territori della Toscana dove l’economia informale, per non dire in alcuni casi illegale, genera profitti invisibili al fisco e allo stesso Stato. Il fatto che non sia di matrice mafiosa, nella sua gran parte, non è fonte di consolazione, ma un campanello di forte allarme perché oltre ad essere spesso il prodotto di sfruttamento, rappresenta una porta aperta alle mafie e alla corruzione. Il terzo rischio interessa le politiche di prevenzione e contrasto, e, in particolare, le prime. Come evidenziato dal rapporto, gli strumenti esistono, ma vanno alimentati con le risorse economiche, umane e tecnologiche necessarie perché assolvano ai compiti per loro pensati. Vi è una questione di carenza di tali risorse, per via delle politiche di austerità, ma anche un problema di sprechi e duplicazioni degli sforzi, la cui lotta in tema di lotta alle mafie e alla corruzione vale doppio. Occorre mettere a sistema gli strumenti e le diverse autorità che li gestiscono, come le Prefetture, gli organi di polizia e l’autorità giudiziaria, gli enti locali e la pubblica amministrazione, e tutti quegli attori non istituzionali, dell’economia e della società, che promuovono buone prassi contro questi fenomeni. Il nostro auspicio è che questa ricerca e questo rapporto contribuiscano innanzitutto a mettere a sistema le conoscenze. L’impegno delle istituzioni, e della stessa amministrazione regionale, deve essere anche proattivo. Pensiamo, ad esempio, ad una cabina di regia, che metta in sinergia le azioni di prevenzione nei diversi settori di interesse: dall’ambiente al settore dei contratti pubblici. In questi anni, e prima della fine della legislatura, concluderemo i percorsi di coordinamento già avviati e che hanno dimostrato risultati incoraggianti, perché ad una criminalità ed una corruzione sempre più organizzata e sofisticata, lo Stato, e i diversi attori sociali ed economici, devono rispondere con la medesima, ma benefica, coesione e forza.

Enrico Rossi
Presidente della Regione Toscana

Indice

Introduzione	3
I Sezione: Fenomeni di criminalità organizzata	
<i>Premessa</i>	11
1.1 La criminalità organizzata in Toscana: eventi-spia e loro andamento	
1.1.1 <i>Misurare il fenomeno in Toscana: fattispecie incriminatrici e strategie penale</i>	15
1.1.2 <i>Eventi-spia e criminalità organizzata: andamenti a confronto (2013-2017)</i>	32
1.1.3 <i>Modelli organizzativi e strategie di delocalizzazione organizzativa</i>	38
1.2 La presenza economica della criminalità organizzata in Toscana	72
1.2.1 <i>Le attività di riciclaggio in Toscana: una misurazione attraverso le segnalazioni di operazioni sospette (s.o.s.)</i>	73
1.2.2 <i>Analisi territoriale dei beni in gestione o destinati dall'Agenda nazionale dei beni confiscati: strategie di proiezione criminale in economia e funzionamento delle politiche</i>	78
1.2.3 <i>Strategie e modelli di proiezione criminale in economia</i>	103
1.3 Focus su eventi di delocalizzazione organizzativa ed espansione criminale nell'economia legale	112
1.3.1 <i>Mercati illeciti e nuovi modelli organizzativi di delocalizzazione criminale</i>	113
1.3.2 <i>Espansione criminale ed economia legale in Toscana: pendolarismo criminale e imprese mafiose</i>	130
1.4 Criminalità organizzata e vulnerabilità di contesto: il caso della provincia di Massa Carrara.	141
1.5 Mafie e criminalità ambientale in Toscana. Il ciclo dei rifiuti	157
1.6 Il mercato dei contratti pubblici e il rischio di infiltrazione criminale di stampo mafioso.	
1.6.1 Proteggere gli appalti pubblici dalle infiltrazioni della criminalità organizzata. La disciplina della documentazione antimafia, delle white list e del rating di legalità	180
1.6.2 Il mercato dei contratti pubblici e il rischio di infiltrazione criminale di stampo mafioso (in collaborazione con IRPET)	205
II Sezione: Fenomeni corruttivi	
2.1 La corruzione perseguita in Toscana e in Italia: alcuni spunti ricavabili dalle statistiche giudiziarie	230
2.2 Codifica eventi di corruzione (C.E.C.O.): Analisi del triennio 2016-2018 a livello nazionale e regionale	238
2.3 Casi di studio in Toscana	266
2.4 Le vicende di corruzione in Toscana: alcune considerazioni finali in chiave comparata	279
2.5 Un sistema di indicatori di anomalia per il mercato toscano dei contratti pubblici	296
III Sezione	
3.1 Società civile e legalità	308
IV Considerazioni conclusive	327
APPENDICE	
I. La destinazione a Ente Terre Regionali Toscane e ai comuni di Monteroni d'Arbia e di Murlo dell'Azienda agricola Suvignano	331
II. Codebook per la codifica di eventi di corruzione (C.E.C.O.)	337

Introduzione

“A differenza delle organizzazioni puramente criminali, o del terrorismo, la mafia ha come sua specificità un rapporto privilegiato con le élite dominanti e le istituzioni, che le permettono una presenza stabile nella struttura stessa dello Stato. [...] La mafia è l'estensione logica e la degenerazione ultima di una onnicomprensiva cultura del clientelismo, del favoritismo, dell'appropriazione di risorse pubbliche per fini privati.”

Antonino Caponnetto

Prologo

Corruzione e criminalità mafiosa: le nuove aree grigie

Come osserva il giudice Caponnetto nella citazione posta a epigrafe di questo rapporto, il nesso tra organizzazioni mafiose e corruzione è diretto, profondo e stringente, oggetto di riscontro in innumerevoli inchieste giudiziarie anche in territori distanti da quelli di tradizionale insediamento mafioso. Vi è sotto questo profilo una duplice convergenza tra i due “mondi” sotterranei della criminalità mafiosa e della corruzione. Per un verso abbiamo organizzazioni mafiose che coi loro interlocutori che si collocano nell’universo della politica, dell’amministrazione, delle professioni, dell’imprenditoria, ossia coi “colletti bianchi”, ricorrono in modo più frequente e generalizzato all’arma potente della corruzione, della collusione d’affari, dell’allettamento, piuttosto che alle tradizionali tecniche di intimidazione e violenza. Per un altro verso, si osservano frequentemente estesi network informali di attori coinvolti nella corruzione che riescono a esercitare al loro interno un potere attrattivo nei confronti di soggetti criminali, chiamati in causa quali garanti ed enforcers delle rispettive relazioni di scambio, e nel contempo possono utilizzare modelli e forme organizzative che riproducono su scala e con intensità diverse modelli di “organizzazione” e regolazione degli scambi corrotti che presentano analogie e somiglianze con quelli indotti dagli attori criminali.

Alcuni fattori hanno accresciuto negli ultimi anni l’importanza di questo nesso simbiotico tra mafie e corruzione. Tra di essi, di particolare rilievo appare l’intensità e l’efficacia crescente dell’azione di contrasto – a livello tanto di prevenzione che di repressione – posta in essere dall’apparato statale. Come rileva la Commissione parlamentare antimafia nella sua ultima relazione:

“Negli ultimi decenni sono stati inferti dei colpi notevolissimi alle organizzazioni mafiose, come mai era avvenuto in tutta la storia precedente, dall’unità d’Italia in poi. I due gruppi mafiosi più significativi, quello corleonese e quello casalese, sono stati fortemente indeboliti. Colpi importanti sono stati inferti alle ‘ndrine calabresi in ogni parte d’Italia. E anche nel centro-nord, dopo alcuni

decenni di negazionismo e di sostanziale indifferenza alla penetrazione mafiosa in quei territori, il contrasto militare e giudiziario è divenuto costante". (CPAM 2018, p. 14)

Le mafie non hanno assistito passivamente all'irrobustirsi del contrasto statale alle proprie operazioni criminali e alle infiltrazioni nei mercati legali. Esauritasi rapidamente la stagione stragista di contrapposizione violenta posta in essere dalla fazione corleonese di Cosa nostra, esse hanno attraversato una serie di adattamenti di matrice organizzativa, in parte maturati tramite una sorta di "selezione naturale" che ha indotto l'eliminazione o il depotenziamento dei gruppi meno adatti a un nuovo "ecosistema istituzionale" ad alta intensità di contrasto pubblico, ma in una certa misura frutto anche dell'adozione deliberata di moduli operativi e strutture funzionali meglio capaci di garantire profitti e impunità nelle mutate condizioni ambientali, a seguito di processi di apprendimento. Sono stati favoriti, infatti, quei tratti caratterizzanti a livello costitutivo ovvero quelle "mutazioni" organizzative che hanno consentito ai gruppi mafiosi di mantenere, o consolidare la propria capacità operativa nell'acquisizione di rendite e posizioni di potere, e nel contempo di contenere l'allarme sociale generato e i conseguenti rischi di una reazione giudiziaria e istituzionale.¹

A livello analitico si possono dunque ipotizzare alcune linee di tendenza rilevanti rispetto alla nostra analisi:

(a) limitazione nel ricorso a strumenti di violenza e intimidazione, sia nei confronti di operatori di mercato e cittadini che di gruppi criminali concorrenti, sostituito, ove possibile, dall'impiego di risorse di matrice reputazionale legato alla fama criminale degli attori, dunque *meno violenza, più reputazione*;

(b) tendenza degli attori criminali a esercitare forme di intervento e condizionamento dei mercati piuttosto che modalità tradizionali di controllo di aree geograficamente definite (Riccardi et al. 2016), ossia *più affari, meno territorio*;

(c) l'adozione di strategie espansive verso territori nazionali di non tradizionale insediamento, dove riciclare risorse provenienti da attività illecite con modalità operative che favoriscono la dissimulazione della natura criminale delle relative attività (Sciarrone e Storti, 2014), ovvero in paesi esteri dotati di ordinamenti meno attrezzati a contrastare le organizzazioni criminali di tipo mafioso (Calderoni 2016; Campana 2011); in altre parole, *meno insediamento, più delocalizzazione e internazionalizzazione*;

(d) come ulteriore corollario del primo punto, una minore propensione a utilizzare forme di minaccia o intimidazione nei confronti degli amministratori pubblici, elettivi, nominati o di carriera, a vantaggio di strategie di corruzione, interfacciandosi con interlocutori che operano nello Stato attraverso vincoli volontari e reciproci (per quanto asimmetrici) di scambio, anche nell'arena politico-elettorale, ovvero allacciando relazioni a lungo termine improntate alla condivisione di un tessuto fiduciario,

¹ Tra i lavori recenti sull'adattamento organizzativo delle mafie si vedano, tra gli altri, Dalla Chiesa (2015), Martone (2016), Sergi e Lavorgna (2016), Varese (2014), Calderoni (2018).

piuttosto che tramite l'imposizione coattiva o la pressione estorsiva (Sciarrone e Storti, 2016; Vannucci 2012); ossia *meno intimidazione, più corruzione, sostegno elettorale e capitale sociale*;

(e) tendenza delle organizzazioni criminali a porsi al servizio di preesistenti reticoli di relazioni connotate da alto tasso di illegalità tra “colletti bianchi”, anche mediante sedi associative coperte come la massoneria, piuttosto che a governare o dominare le relative attività. Con un rovesciamento del nesso causa-effetto solitamente immaginato, non è soltanto la cosiddetta *area grigia* di “colletti bianchi” ad addensarsi con funzioni serventi o strumentali intorno a una matrice originaria di stampo mafioso; si può osservare – specie ma non esclusivamente nelle aree del centro-nord – anche il formarsi di un “nucleo nero” di matrice criminale come conseguenza della preesistenza di un terreno grigio di illegalità, irregolarità, informalità diffusa, che nelle proprie operazioni e transazioni occulte esprime una domanda di regolazione e garanzia di adempimento che viene strumentalmente soddisfatta dai mafiosi, i quali offrono pragmaticamente servizi di protezione e garanzia di adempimento ove vi sia una corrispondente domanda di mercato, ottenendo in cambio una quota dei profitti, oltre a relazioni, informazioni, opportunità di sviluppare ulteriori traffici; sinteticamente, *meno dominio, più servizi*;²

(f) ove tale strategia sia praticabile in relazione a competenze e opportunità dei gruppi criminali, questi ultimi orientano i propri interessi economici verso settori di attività legale – dove è possibile contare sul vantaggio concorrenziale derivante dalla disponibilità di capitali da reinvestire e altre risorse addizionali derivanti dai traffici illeciti –, piuttosto che nei tradizionali mercati illegali (Moro e Catino, 2016); in sintesi, *meno traffici illeciti, più impresa e mercati legali*;

(g) le stesse motivazioni incoraggiano nelle nuove generazioni di appartenenti a famiglie mafiose l'adozione di strategie di elusione da attività criminali, con un investimento nell'acquisizione di competenze in ambiti formalmente leciti (giuridico-legale, finanziario, manageriale, informatico, etc.), per quanto eventualmente di supporto ai traffici illegali; ovvero *meno contrapposizione violenta, più integrazione formale*.³

Alcune di queste linee evolutive sono state rilevate dalla Commissione antimafia, nella cui relazione finale del 2018 si osserva come nonostante gli indiscutibili successi sul piano della repressione giudiziaria e dell'applicazione delle misure di prevenzione:

“le mafie sono diventate (...) protagoniste di una parte dell'economia italiana e internazionale. Il consenso culturale, ridottosi in ambienti popolari, lo hanno riconquistato nelle élite imprenditoriali di diversi settori economici (...). Il minore ricorso alla violenza che si registra (che non riguarda, però, i clan di camorra napoletana) dimostra la volontà di adeguarsi al mondo degli affari dove l'uso permanente della forza è di per sé antieconomico. E gli investimenti nei settori legali si stanno dimostrando meno rischiosi di quelli illegali, dove invece

2 “Gli attori che convenzionalmente definiamo mafiosi per ragioni soggettive (affiliazione, appartenenza, provenienza) od operative (ricorso alla intimidazione violenta o al metodo corruttivo-collusivo) possono far parte dell'area grigia anche senza rappresentarne necessariamente la componente centrale, né l'elemento trainante” (CPAM 2018, p. 21).

3 Secondo la testimonianza di un dirigente di polizia: “le donne di mafia si fanno garanti dell'esfiltrazione dei figli dalla conduzione militare dei clan. È meglio studiare. Le mafie hanno superato la fase dell'infiltrazione nel tessuto della società, sono a quella dell'integrazione, stanno producendo una classe dirigente in grado di decidere da sola investimenti e movimenti nei mercati leciti. Più ti allontani da chi spara e traffica droga più esci dai riflettori” (la Repubblica, 28 gennaio 2019, p. 18).

capita che più si investe e più ci si scontra con l'aggressività armata dei competitori.” (CPAM 2018, p. 16)

Ancora, nel rimarcare l'adozione da parte delle mafie italiane di “formule organizzative e modelli di azione sempre più multiformi e complessi”, vengono segnalati “il progressivo allargamento del raggio d'azione delle mafie in territori diversi da quelli di origine storica”, “l'assunzione di profili organizzativi più flessibili, spesso reticolari, con unità dislocate su territori anche lontani e dotate di autonomia decisionale”, una “più accentuata vocazione imprenditoriale espressa nell'economia legale”, nonché un “mutamento nei rapporti intessuti con i contesti sociali e con i territori, dove al generale ridimensionamento dei tratti più esplicitamente connessi all'intimidazione violenta si affianca la promozione di relazioni di collusione e complicità con attori della cosiddetta ‘area grigia’ (imprenditori, professionisti, politici, burocrati e altri)”: specie nell'economia pubblica “le mafie prediligono il ricorso sistematico alla corruzione per facilitare l'infiltrazione negli appalti e nei sub-appalti” (CPAM 2018, p. 17).

Come osserva la Commissione parlamentare antimafia, l'espansione territoriale non ha intaccato il radicamento palesato delle mafie nei territori di origine, caratterizzato “dal persistere della tradizionale attività di estorsione-protezione, cui si affianca la consolidata penetrazione nei governi locali e nei pubblici appalti, che alimenta il riconoscimento sociale dell'autorità dell'organizzazione nel territorio anche senza il ricorso sistematico alla violenza esplicita” (CPAM 2018, p.18).

Simili dinamiche sono osservabili anche nel territorio toscano, dove molte vicende emerse a seguito di inchieste giudiziarie nel corso del 2018, esaminate di seguito in questo rapporto, mostrano l'addensarsi di nuove “aree grigie” caratterizzate da estesi reticoli di “colletti bianchi” coinvolti in molteplici attività irregolari o illecite, che spaziano dai mercati illegali ad attività connesse all'economia legale, con irregolarità fiscali, frodi, evasione fiscale, lavoro irregolare e caporalato, fino ai mercati pubblici e al mondo della finanza.

Si prendano a titoli di esempio i numeri, estremamente significativi, forniti con riferimento al settore tessile in occasione della festa per il 244° anniversario della Guardia di Finanza di Prato, relativi alla sua attività nell'ultimo anno e mezzo. Si tratta di una rappresentazione di una realtà economico-imprenditoriale dominata da svariate forme di informalità, illegalità, criminalità tra loro strettamente intrecciate. Nel distretto del tessile-abbigliamento, in particolare quello “parallelo” dove prevalgono imprese con titolari di nazionalità cinese, tra il gennaio 2017 e giugno 2018 sono emersi fenomeni di evasione per un ammontare di 265 milioni di euro, a seguito di 373 interventi eseguiti. Cinquanta i soggetti denunciati per reati fiscali evasivi legati a omessa o falsa dichiarazione di ricchezza occultata al fisco, tramite emissione o utilizzo di fatture per operazioni inesistenti. Circa 11 milioni di euro sottratti a imposizione sono emersi nel corso di una singola operazione, tramite false documentazioni fiscali. Sono stati svelati circuiti artificiosi estremamente sofisticati di falsificazione finalizzata alla frode, grazie all'uso estensivo di fatture false emesse o utilizzate in contabilità, oppure ricorrendo a false figure

imprenditoriali – prestanome nullatenenti. Ben 151 figure individuate sono risultate completamente sconosciute al fisco, con disponibilità patrimoniali intestate formalmente ad altri soggetti compiacenti. In 21 casi, i datori di lavori sono stati denunciati per aver fatto ricorso a 101 lavoratori in nero o irregolari. Anche in relazione ai prodotti doganali sottoposti ad accise sono emersi gravi e sistematiche irregolarità. Basti pensare ai 13 interventi che hanno condotto al sequestro di 10 milioni circa di metri di tessuto (1550 tonnellate di peso) contrabbandati in Italia, per un valore evaso pari a circa un milione di euro. Nel settore giochi e scommesse 10 interventi hanno portato all'identificazione di 20 soggetti cui sono stati contestati illeciti amministrativi per mancato rispetto della normativa sui giochi, cui si accompagna la scoperta di 14 punti di raccolta clandestina di scommesse. Grazie a 9 accertamenti patrimoniali, sono stati sottratti al circuito criminale circa 2,5 milioni di euro, riconducibili ad esponenti delle organizzazioni criminali. Nel settore della tutela dei marchi, sono state denunciate 34 persone e sequestrati oltre 6 milioni di prodotti contraffatti, per un controvalore complessivo di circa 30 milioni di euro.⁴

Una delle vicende presentate sinteticamente in questo rapporto mostra con chiarezza il potenziale ruolo di “ordinatrice” e garante di un preesistente tessuto di rapporti illeciti giocato dalle organizzazioni mafiose. In un contesto di corruzione sistemica, entro il quale i funzionari di un ente pubblico ricevono sistematicamente una quota del valore degli appalti banditi sotto forma di tangente, redistribuendola tra di loro in relazione ai ruoli ricoperti, è emersa una controversia relativa alla ripartizione dei proventi di un appalto ottenuto pagando tangenti tra due imprenditori. Per fare pressione sui funzionari l'imprenditore che si riteneva svantaggiato ha cercato di ottenere una salvaguardia dai funzionari pubblici, ai quali si è rivolto prospettando quale minaccia – in caso non avesse ottenuto soddisfazione – anche la possibilità di presentare un esposto alla magistratura denunciando le pratiche dilaganti di corruzione. La reazione nei suoi confronti degli attori coinvolti in questo “sistema corruttivo” non tarda. Prende le sembianze di un subappaltatore siciliano, il quale ha esercitato tramite minacce una pressione intimidatoria di matrice mafiosa che lo ha dissuaso dal mettere in atto i suoi intenti. La presenza di attori dalla caratura criminale mafiosa in questo contesto, in altre parole, non è imposta dall'esterno, bensì *domandata* da attori coinvolti nelle pratiche di corruzione sistemica per rinsaldare i patti di scambio e di omertà che li legano, salvaguardandone il rispetto.

Si tratta di un'area grigia preesistente e autonoma rispetto alla presenza mafiosa, che emerge in modo netto nel distretto conciarario di Pisa anche nell'inchiesta “Vello d'Oro” – che ha portato all'emissione di 14 misure di custodia cautelare per vari reati (associazione a delinquere, sequestro di persona, usura, esercizio abusivo del credito, false fatture, riciclaggio, intestazione fittizia di beni, tutte con l'aggravante di mafia, e al sequestro di 12 società in Toscana. Tra gli arrestati anche sei imprenditori toscani. Nell'ipotesi degli inquirenti un esponente 'ndranghetista si sarebbe posto “al vertice di una rete

⁴ Si veda Il Tirreno, Pistoia-Montecatini-Pistoia, 26 giugno 2018, p. 14

di 'cartiere', con sede anche all'estero, costituite ad hoc per coprire attraverso fatture false e movimentazioni fittizie, ingenti movimenti di denaro proveniente da attività illecite, come lo spaccio di droga. Queste società sarebbero state il mezzo con cui erogare prestiti a società in difficoltà del settore conciario: prestiti mascherati da acquisti di pellame utilizzati a loro volta dagli imprenditori per pagare lavoro nero e al tempo stesso abbattere, attraverso le false fatturazioni, gli utili delle proprie aziende, scaricando al tempo stesso sull'Erario il 'costo' del finanziamento illecito ottenuto”.⁵ Così ha descritto la vicenda il procuratore di Firenze Giuseppe Creazzo: “La torta più grande da spartirsi nel giro di fatture false che circolavano tra società cartiere della 'ndrangheta, che le emettevano, e le imprese toscane che contribuivano al riciclaggio, era nella evasione dell'Iva, con ingente danno all'Erario. La 'ndrangheta, oltre a incassare rimborsi dei prestiti a interessi di usura, incassava l'Iva nelle sue società fittizie che ovviamente non la versavano”.⁶ Come ha osservato il procuratore nazionale antimafia Cafiero de Raho: “Il sistema economico è stato complice e consapevole. La 'ndrangheta si presenta agli imprenditori apparentemente onesti con il miraggio di procurare guadagni migliori e far raggiungere loro obiettivi più alti” Come si osserva nell’ordinanza di custodia cautelare in relazione al ruolo degli imprenditori toscani: “E’ vero che nessuno di loro si è recato in Calabria, nessuno ha avuto contatti diretti con persone riconosciute come appartenenti a quella associazione mafiosa, nessuno di loro si è ‘sporcat le mani’, ma tuttavia agli indagati non è certamente sfuggito che il tanto facile modo per ridurre gli esborsi previdenziali e gli oneri fiscali costituisce un metodo invalso tra le associazioni di stampo mafioso per riciclare il denaro sporco”. E colpisce che la ricerca di tali finanziamenti al nero si realizzasse “non perché avevano un problema di liquidità o di difficoltà imprenditoriali da affrontare: desideravano solo incrementare i propri guadagni”.⁷

Con questa premessa di carattere generale, che vale a sottolineare il legame tra i due principali profili trattati nel rapporto, procediamo adesso a presentare le finalità del presente rapporto e della ricerca, insieme alla metodologia e alle fonti utilizzate.

Finalità e metodologia della ricerca

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

⁵ La Repubblica-Firenze, 20 febbraio 2018, p. III

⁶ La Nazione-Empoli, 9 novembre 2018, p.3

⁷ La Repubblica-Firenze, 20 febbraio 2018, p. III

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 (2016-2019), 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 2018, in una prospettiva di analisi diacronica che copre anche gli anni precedenti, e fornisce una lettura comparata rispetto alla situazione osservabile in altre regioni italiane – in particolare quelle del centro-Italia – e con i valori medi osservabili sul territorio nazionale.

Il rapporto, come negli anni precedenti, 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 alcuni approfondimenti: la realtà territoriale della provincia di Massa Carrara; il rapporto tra fenomeni di criminalità ambientale e criminalità organizzata in Toscana; il mercato dei contratti pubblici con la prima analisi empirica sull'impatto del sistema di certificazione antimafia sulle imprese e il funzionamento del mercato. La seconda parte presenta invece i principali andamenti relativi alla corruzione politica e amministrativa in Toscana attraverso l'utilizzo di statistiche aggiornate, i risultati della *content analysis* di più di 500 eventi corruttivi nel 2018 (comparati con quelli del biennio precedente), codificati attraverso il progetto C.E.C.O., l'approfondimento analitico e comparato tra i principali eventi intercorsi. La sezione si conclude con una presentazione degli ulteriori sviluppi del progetto curato dall'Osservatorio Regionale sui Contratti Pubblici e IRPET sugli indicatori di rischio corruzione nel mercato dei contratti pubblici in Toscana. Nella terza macro-sezione, si presentano i risultati della seconda indagine sull'azione della società civile nell'impegno "dal basso" contro le organizzazioni criminali e la corruzione in Toscana. Nelle prime due sezioni viene inoltre presentata una rassegna dei principali eventi di presenza criminale e di corruzione manifestatisi nel corso dell'anno 2018. 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 2019) 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, degli anni 2017 e 2018, 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 dagli 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

Questa sezione del rapporto presenta le principali tendenze evolutive dei fenomeni di criminalità organizzata in Toscana, combinando insieme le evidenze raccolte nei tre anni della ricerca. Gli eventi emersi nel corso del 2018, infatti, si pongono in continuità con le valutazioni già descritte nei due rapporti precedenti, confermando, in particolare, due macro tendenze:

- (a) una maggiore *vulnerabilità* rispetto al passato di alcune realtà territoriali e di alcuni settori dell'economia della Toscana rispetto a fenomeni di riproduzione criminale di origine sia extra-territoriale (dai territori a presenza storica delle mafie, e dall'estero), che autoctona;
- (b) le maggiori *difficoltà di riconoscimento* delle cangianti forme che assumono questi fenomeni di riproduzione criminale in Toscana rispetto alle modalità tradizionali di proiezione mafiosa. Si osservano sempre più associazioni criminali con modelli organizzativi a legami laschi e non gerarchici, e mossi da interessi criminali più rivolti al controllo del mercato che dei territori, con repertori d'azione che tendono a sostituire modalità di azione violenta con pratiche corruttive e di occultamento della presenza.

Dall'interazione di queste due macro-tendenze deriva il maggior rischio per la Toscana, come per tutte le altre regioni italiane. Questi fenomeni di riproduzione criminale, infatti, hanno dimostrato una speciale *resilienza* nei confronti degli strumenti di prevenzione e contrasto antimafia, e conferme rispetto a questa dinamica sono osservabili anche negli episodi emersi nel 2018. L'analisi dei dati investigativi raccolti mostra chiaramente la difficile adozione in Toscana dei tradizionali strumenti previsti in questi anni dal legislatore nazionale contro la criminalità organizzata, non solo per la peculiare proiezione criminale che questa adotta nel territorio toscano, ma anche per motivazioni riconducibili a dinamiche tutte interne allo stesso ordinamento giudiziario (il tendenziale disallineamento tra attività requirente e giudicante) e alla pubblica amministrazione (le criticità nel comparto della certificazione antimafia, solo per citarne una). Pertanto se è verosimile che gli attori criminali abbiano sviluppato in Toscana, come altrove, una *resilienza* a questi strumenti, è altrettanto evidente come gli attori istituzionali in passato, con motivazioni e gradazioni diverse, abbiano dimostrato una certa *resistenza*, non negligenza, ad utilizzare a pieno gli strumenti speciali antimafia. La presenza in Toscana di soggetti e gruppi criminali, in vario

modo legati alle quattro mafie storiche nazionali, era sicuramente rilevabile fin dagli anni settanta-ottanta del secolo scorso (Ciconte 2009), ma il fenomeno è stato complessivamente sottovalutato a livello investigativo, sociale e politico. Il riconoscimento tardivo della pericolosità di questi fenomeni fuori dai loro tradizionali territori di origine, ha riguardato la Toscana, ma, più in generale, tutte le aree del Centro e Nord Italia, dove le mafie, in alcuni casi, hanno raggiunto un radicamento territoriale simile a quello acquisito nei territori di origine. In Toscana, fino alla seconda metà degli anni novanta, il ritardo nella risposta da parte delle diverse istituzioni pubbliche e, ancor di più, dell'opinione pubblica regionale, è in gran parte spiegabile da un problema di *riconoscimento*, e dalla diffusione di alcune credenze che rappresentavano la regione come:

- (a) un territorio *immune* da fenomeni di criminalità organizzata, perché caratterizzato da comunità ad elevato civismo (Putnam 1991), prive di forme intense di marginalizzazione e ad elevato benessere socio-economico – fattori, insieme ad altri, che non permetterebbero il diffondersi di comportamenti sociali devianti come l'omertà, presupposto per un radicamento di fenomeni a matrice mafiosa;
- (b) una “*regione-lavatrice*” delle mafie, perché destinataria di investimenti criminali finalizzati solo e prevalentemente ad attività di riciclaggio e non “*a fare impresa (mafiosa)*” anche nel tessuto economico locale. Quest'ultima opzione avrebbe trovato ostacolo nella struttura economica del mercato regionale e nell'elevato controllo all'accesso di nuovi operatori economici da parte degli attori economici locali, dei corpi intermedi e della pubblica amministrazione. Da qui una vulnerabilità riconosciuta sul solo comparto del mercato dei contratti pubblici, non nel settore privato, essendo il primo tendenzialmente più aperto a forme di concorrenza extra-regionale, con l'accesso di imprese non toscane.

In uno dei primi documenti ufficiali della Commissione Parlamentare d'inchiesta sul fenomeno delle mafie in cui si analizza il contesto toscano, l'on. Smuraglia riconosce il rischio di dinamiche di riproduzione criminale nella regione, affermando come: “[...] la regione Toscana è una *terra tranquilla e opulenta* da utilizzare come punto di incontro per i traffici illeciti tra nord e sud e quale “vasca di ripulitura” del denaro sporco. Questo peculiare modo di operare ha reso (e rende) obiettivamente più difficile la lettura delle presenze mafiose e, pertanto, più debole l'azione di contrasto in quanto il fenomeno spesso viene sottovalutato” (CPFM 1994, p. 213, cit. anche in ProLiv 2018:21). Seppur tempestiva e lucida, oggi la lettura del rischio mafie da parte dell'on. Smuraglia potrebbe, però, risultare riduzionista e obsoleta, al fine di comprendere un fenomeno criminale che, oltre ad essere da sempre *in movimento*, è, in parallelo, in continuo *mutamento*.

Secondo questa interpretazione del rischio criminalità organizzata, infatti, la Toscana “*non sarebbe terra di mafia*”, perché non potrebbe produrre forme autoctone di criminalità organizzata, e quando “*la mafia c'è*” questa è il solo prodotto dell'iniziativa criminale di attori esterni (il “*contagio*” esogeno), e non della domanda, tutta interna, che certi settori dell'economia e della società toscana

possono aver sviluppato rispetto ai beni e ai servizi di regolazione criminale che queste organizzazioni possono garantire. Lo stesso Senatore, più di vent'anni fa, fotografava chiaramente questo quadro, registrando “soprattutto nelle forze politiche e sociali, una certa *resistenza culturale* ad ammettere la stessa possibilità di insediamenti in un territorio caratterizzato da forti presenze democratiche, da solidarietà sociale, da partecipazione civica, da amministrazioni efficienti” (CPFM 1994, p. 214).

Le evidenze raccolte in questa ricerca – in linea con quelle osservate in altre indagini svolte in questi anni su altri contesti territoriali dell'Italia centrale e settentrionale del paese (Dalla Chiesa e Panzarasa 2012; Sciarrone 2009, 2014; Varese 2011) – pongono molti interrogativi sulla validità dell'idea di una Toscana “*regione felix*” nel campo della criminalità organizzata. Pur non potendo giungere a conclusioni definitive su quello che è l'effettivo stato del sistema criminale nella regione, questa ricerca chiaramente fotografa un'evoluzione del fenomeno che diverge dal sentiero segnato dai modelli interpretativi tanto diffusi in passato. In ogni caso, la questione principale che investe la Toscana nel suo complesso non è soltanto quella del riconoscimento legale del fenomeno, e quindi di una qualificazione giuridica degli eventi che segua di pari passo le sue mutazioni criminali, ma del riconoscimento sostanziale della minaccia e del danno che fenomeni di questo tipo, al di là della loro qualificazione giuridica, producono all'integrità dell'economia, dell'ambiente, delle istituzioni e della società toscana, a partire da quelle categorie più esposte e vulnerabili perché in condizioni di elevata marginalità sociale, economica, etnica.

Come nei rapporti precedenti, quindi, per comprendere queste dinamiche sul territorio, all'analisi e interpretazione delle peculiarità del contesto locale toscano seguirà in parallelo un confronto con le linee di tendenza più generali osservate in altre aree del paese. Questa prima parte del rapporto sarà dunque strutturata 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 diverse fonti dati: le informazioni sulle attività di riciclaggio raccolti dalla Banca d'Italia;

nuovi dati aggiornati e resi disponibili l'Agencia Nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati (ANBSC); le relazioni della Direzione Investigativa Antimafia (DIA) e della Direzione Nazionale Antimafia (DNA); stampa e fonti giudiziarie. In particolare, viene offerta la prima analisi completa per una regione italiana rispetto alla matrice criminale degli investimenti criminali a livello comunale e individuale (per i soggetti/clans destinatari dei provvedimenti);

- (c) In una terza sezione verranno presentati i principali episodi 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 Massa - Carrara: un contesto territoriale molto peculiare rispetto al resto della Toscana. Terra di confine, e quindi di raccordo tra diversi flussi criminali;
- (e) In una quinta sezione vengono invece presentati i risultati di un'indagine ad ampio spettro sul legame tra fenomeni di criminalità ambientale e criminalità organizzata in Toscana;
- (f) In una sesta sezione vengono invece presentati i risultati di un'indagine ad ampio spettro sul mercato degli appalti pubblici e il rischio di infiltrazione criminale di stampo mafioso.

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

1.1.1 Misurare il fenomeno in Toscana: fattispecie incriminatrici e strategia penale

In riferimento a possibili processi di riproduzione ed espansione criminale delle mafie in Toscana, i risultati dell'azione di contrasto delle forze di polizia e dell'autorità giudiziaria raggiunti nel 2018 hanno confermato un quadro, già presentato e analizzato nei precedenti rapporti, secondo il quale non sono finora emerse *evidenze giudiziarie* significative di *insediamenti organizzativi autonomi*⁸ delle quattro mafie storiche, o di altro tipo sul territorio toscano⁹. L'assenza di forme e modalità di radicamento territoriale in Toscana trova un riconoscimento nelle principali fonti ufficiali, sia della Direzione Investigativa Antimafia (DIA) che della Direzione Nazionale Antimafia (DNA). Nei loro più recenti rapporti confermano uno scenario per la Toscana in cui nella regione, appunto, sarebbe più invasiva una penetrazione economica piuttosto che una colonizzazione criminale da parte delle mafie storiche. In una delle sue ultime relazioni al Procuratore Generale, la Procura Distrettuale di Firenze esprime delle chiare valutazioni rispetto all'assenza di evidenze di insediamenti criminali autonomi nel territorio regionale:

“Quanto al radicamento sociale delle organizzazioni mafiose, va precisato che nel territorio del Distretto 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. Ciò perché a livello sociale sembra che la penetrazione culturale mafiosa, elemento essenziale per l'attecchimento delle organizzazioni all'interno di una comunità, incontri ancora robuste resistenze, cosicché l'accettazione delle regole mafiose resta relegata all'interno delle organizzazioni e della parte di comunità ad esse legata per ragioni di parentela o per altro tipo di legami, per lo più derivanti dalla comune provenienza geografica” (ProFi 2018, p.13).

Simile il quadro descritto nella relazione della DIA per il 2018, in cui si ribadisce quanto affermato in precedenza, ovvero che:

“Le evidenze di analisi e le risultanze giudiziarie, infatti, danno conto di varie modalità di inquinamento dell'economia legale, funzionali sia al reinvestimento che al riciclaggio di capitali. Sotto questo profilo, le dinamiche delittuose che caratterizzano la regione appaiono indirizzate innanzitutto alla “gestione del mercato” degli affari, piuttosto che al “controllo del territorio”, inteso quale area su cui radicare nuove propaggini mafiose” (DNA, *Relazione semestrale, Primo Semestre, 2018, p. 277*)

L'assenza di riscontri rispetto ad una presenza radicata nei territori della Toscana rende ancora più difficile l'identificazione di questi fenomeni, tanto da far riconoscere alla stessa DIA che:

⁸ Secondo la definizione empirica proposta nel primo 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.).

⁹ L'operazione “China Truck” coordinata dalla DDA di Firenze nel gennaio 2018 ipotizzava, al contrario, la presenza di un'organizzazione articolata e radicata di matrice mafiosa all'interno del perimetro della comunità cinese residente nell'area di Prato e non solo, ma le successive decisioni degli organi giurisdizionali, prima del Tribunale del Riesame, poi, nel giugno dello stesso anno, della Corte di Cassazione, hanno al momento escluso la sussistenza dell'aggravante mafiosa rispetto ai reati ipotizzati dalla Procura (cfr. *Secondo Rapporto, Anno 2017, per un approfondimento*).

“Risulta, pertanto, difficile mappare esattamente le zone geografiche su cui insistono le organizzazioni mafiose, potendosi, invece, meglio delineare i profili di una infiltrazione criminale “a macchia di leopardo”, rappresentativa delle differenti tipologie di interessi illeciti coltivati sul territorio” (DIA, *Relazione semestrale, Primo Semestre*, 2018, p. 277).

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. 416bis c.p.¹⁰, 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). È il modello organizzativo pulviscolare, ma non per questo meno aggressivo e penetrante, descritto nelle relazioni ufficiali più recenti degli organismi di contrasto. Ancora:

“L’elevata flessibilità organizzativa della criminalità organizzata e delle sue proiezioni operative in Toscana, sembra andare di pari passo con la spiccata capacità di utilizzare strumentalmente soggetti autoctoni e professionisti, operanti per lo più nel mondo dell’imprenditoria.” (DIA, *Relazione semestrale, Primo Semestre*, 2018, p. 277)

L’ipotesi, però, di un radicamento organizzativo e criminale delle mafie in Toscana, seppur esclusa in maniera esplicita dagli stessi vertici toscani dell’autorità giudiziaria e investigativa¹¹, sembra trovare di anno in anno molteplici riscontri oggettivi nel contesto regionale, anche se una loro lettura sistematica e unitaria presenta ancora evidenti problemi non solo sul piano dell’analisi criminale, ma anche dell’interpretazione e qualificazione giuridica in sede penale¹².

In Toscana, come in altre regioni d’Italia, il divario conoscitivo nei confronti delle più recenti mutazioni dei fenomeni mafiosi, ed insieme, delle loro dinamiche di espansione e riproduzione criminale, ha, infatti, prodotto un ritardo di risposta istituzionale su diversi fronti: nell’adozione, in ambito investigativo, di metodi efficaci ed adeguati a riconoscere in tempo l’emergere di indicatori di rischio criminale; in ambito giudiziario nell’interpretazione della *versatilità* non solo del fenomeno criminale *per se*, ma anche degli stessi strumenti penali esistenti, più *duttili* di quanto si pensasse; nell’adozione, da parte della pubblica amministrazione, di un’autentica e pro-attiva strategia di

¹⁰ 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-bi 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 consorteria criminale, hanno comunque inteso avvalersi del potere intimidatorio del clan di riferimento” (DNA 2009, p.470).

¹¹ Si rimanda agli interventi dei relatori – in particolare, il Procuratore Nazionale Antimafia, dott. Cafiero De Raho, e il Procuratore Capo della Repubblica di Firenze, dott. Giuseppe Creazzo – intervenuti in occasione della presentazione del secondo rapporto di ricerca, svoltasi il 22 settembre 2018 a Firenze presso la Sala Pegaso della Regione Toscana, disponibile online al seguente sito <http://www.regione.toscana.it/-/progetto-di-analisi-e-ricerca-sui-fenomeni-corruttivi-e-di-criminalita-organizzata-in-toscana>

¹² Si segnala a riguardo la dettagliata e documentata attività di giornalismo investigativo promossa su questi temi dalla TGR RAI Toscana, con la messa in onda nell’ultimo biennio di alcuni reportage facenti parte dello Speciale “Toscana Nostra”, nei quali l’autore, il giornalista Valter Rizzo, prova appunto a fornire una lettura più unitaria e meno frammentata di tutti gli “indizi” che direttamente o indirettamente depongono a favore di una presenza mafiosa più strutturata sul territorio regionale.

prevenzione nei diversi campi di intervento dell'amministrazione pubblica, dal mercato dei contratti pubblici all'attività di controllo e autorizzativa.

Negli ultimi dieci anni, per via dell'acquisita consapevolezza rispetto ai fenomeni in esame, il divario nella risposta istituzionale è in progressivo superamento, seppur con tempi e modalità differenti nei diversi settori dell'amministrazione dello Stato, nonché in quelli della stessa società civile. Nei tre anni della presente ricerca, la raccolta dati ha concentrato le sue attenzioni, in particolare, sull'evoluzione in Toscana nell'utilizzo degli strumenti di risposta penale al fenomeno delle mafie, facendo proprie le parole del giudice Giovanni Falcone, secondo il quale, "il vero oggetto del problema è quello di una efficace repressione di un fenomeno [quello mafioso] che, oltre che sociale ed economico, è anche di natura prettamente giudiziaria"¹³. Nel caso toscano, in particolare, sono stati individuati due principali tendenze per quanto riguarda le attività dell'ordinamento giudiziario antimafia:

- (a) una dinamica di *disallineamento* tra attività degli organi requirenti e giudicanti, dato il limitato numero di condanne irrevocabili per reati di associazione a delinquere di stampo mafioso (ex art. 416 bis c.p.) e per reati con l'aggravante mafiosa ex art. 7 D.L. 152/1991, nonostante il significativo numero di persone denunciate soprattutto con quest'ultima fattispecie;
- (b) il maggior ricorso, come evidenziato prima, a fattispecie penali, come l'aggravante mafiosa ex art. 7 D.L. 152/1991, che non richiedono necessariamente il concorso dei soggetti nella realizzazione dei reati a loro ascritti, sia nelle forme dell'associazione a delinquere semplice (ex art. 416 c.p.), che di stampo mafioso (ex art. 416bis c.p.), valorizzando, invece, il contributo dato individualmente alla commissione dei reati.

I dati raccolti nel 2018 confermano queste due dinamiche, il cui andamento evolutivo, va comunque sottolineato, non può che essere valutato a distanza di anni dalla fase corrente. Sul fronte delle statistiche giudiziarie, l'aggiornamento delle informazioni sul numero di condannati con sentenza irrevocabile per il reato di associazione di stampo mafioso in Toscana, dal 2000 al 2017, non ha subito variazioni dall'ultima rilevazione, restando pari a 14. Ancora oggi, secondo questi dati, l'ultima condanna irrevocabile risale al 2007. La figura n. 1.1.1 permette un confronto tra la Toscana e altre tre realtà territoriali del paese: la ripartizione Centro (Lazio, Umbria, Marche e Toscana); l'Emilia-Romagna (regione simile per molte caratteristiche socio-economiche, oltre che di matrice criminale, almeno fino a pochi anni fa); e l'Italia nel suo insieme. Si evince con chiarezza nella figura l'assenza di condanne con sentenza irrevocabile per il reato di associazione mafiosa in Toscana, con un andamento piatto e su valori pari a zero. Nelle altre realtà, come l'Italia, il numero delle condanne è in aumento negli ultimi 4 anni, con un incremento significativo nel 2017 (quasi il +50% a confronto con l'anno precedente). In Emilia-Romagna il numero di condanne risulta maggiore, seppur in maniera limitata, mentre nella ripartizione Centro Italia i valori sono simili a quelli toscani. Nel prossimo futuro, però, la divergenza

¹³ Giovanni Falcone, *La posta in gioco*, BUR, Milano 2010, p. 152

tra la Toscana e queste regioni molto probabilmente aumenterà in maniera significativa, visti i numerosi procedimenti per mafia in corso in Emilia Romagna e nel Lazio (oltre che in misura più limitata in Umbria), giunti ad uno stadio avanzato di giudizio con condanne e quindi vicini ad una decisione giudiziaria irrevocabile. In Toscana, al contrario, non si prospettano, al momento, importanti decisioni da parte dei tribunali toscani e, se in arrivo, il proscioglimento dalle accuse di associazione mafiosa sembra l'opzione più probabile se verrà confermata la tendenza di questi ultimi anni. Infatti, alla sporadica contestazione del reato di associazione mafiosa negli ultimi anni in Toscana, si unisce anche una dinamica di competenza territoriale, per via della quale alcuni procedimenti avviati in Toscana vengono trasferiti nei Tribunali, spesso del Meridione, competenti per giurisdizione. Altrettanto limitato, oltre che in calo negli ultimi anni il numero di persone condannate con sentenza irrevocabile per reati di associazione a delinquere semplice (figura n. 1.1.1bis), fattispecie a cui si fa ricorso anche per identificare forme avanzate di associazioni criminali, spesso straniere, che non sono però caratterizzate dagli elementi qualificanti della matrice mafiosa. Il calo è progressivo ed evidente, maggiore rispetto a quello nazionale e della ripartizione del Centro, dove, comunque, nei prossimi anni ci si attende, anche in questo ambito, un incremento rilevante nel numero di condanne, date le numerose operazioni di contrasto al narcotraffico e a fenomeni estorsivi di questi anni. In Emilia Romagna, regione, come sappiamo, interessata anche da forme radicate di espansione criminale da parte di alcune mafie storiche, l'andamento è positivo e su livelli superiori a quelli toscani e a quelli nazionali.

Nel caso dei procedimenti penali con ipotesi di art. 416 bis c.p., il disallineamento tra organi requirenti e giudicanti ha avuto una maggiore intensità nei decenni precedenti. Nell'ultimo quinquennio, invece, questo si è molto ridotto per via, essenzialmente, del limitato numero di procedimenti penali giunti a dibattimento e a sentenza con questo capo d'imputazione.

Il numero di procedimenti definiti per il reato di associazione mafiosa nel Distretto di Firenze è in progressivo calo, almeno fino all'ultimo anno disponibile nell'archivio sulla giustizia penale dell'ISTAT (2011-2016). Questo dato, pur essendo su livelli superiori rispetto ai tre Distretti limitrofi e simili, in qualche misura, per caratteristiche socio-demografiche, è in discontinuità rispetto ad alcuni di questi (Bologna e Perugia). Le statistiche pubblicate dalla Procura Distrettuale di Firenze nella sua ultima relazione al Procuratore Generale per l'inaugurazione dell'anno giudiziario (Anno 2018) indicano un incremento del 57% del numero di procedimenti per questo reato (11 per l'anno giudiziario 2017-2018), ma includono nel calcolo anche i procedimenti del registro ignoti (cfr. tabella n. 1.1.1). Un aumento consistente riguarderebbe anche i procedimenti sopravvenuti (in totale 16 nel medesimo periodo, con un incremento del 100% rispetto a quello precedente). A questa va aggiunta un'altra dinamica, che riguarda le archiviazioni dei procedimenti definiti per il reato di associazione mafiosa. Come si evince nella figura n. 1.1.2bis, la quota di procedimenti archiviati è di gran lunga maggioritaria nel Distretto fiorentino, in espansione negli ultimi anni disponibili, e vicina alla quasi totalità dei procedimenti definiti. Al contrario, in altri Distretti, come quello di Bologna e Perugia, il numero di

procedimenti archiviati nel medesimo periodo è in diminuzione, sono in aumento, invece, i procedimenti per i quali è stata avviata l'azione penale.

Fig. 1.1.1 Condannati con sentenza irrevocabile per il reato di associazione a delinquere di stampo mafioso (2007-2017)

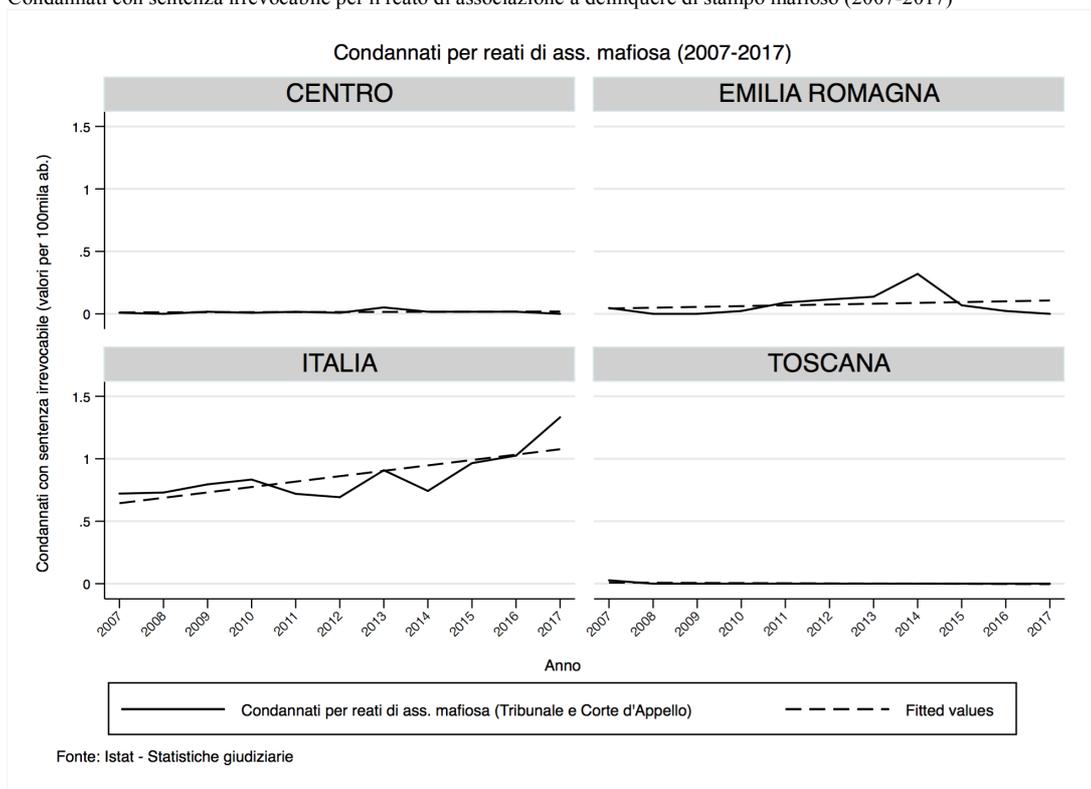


Fig. 1.1.1bis Condannati con sentenza irrevocabile per il reato di associazione a delinquere semplice (2007-2017)

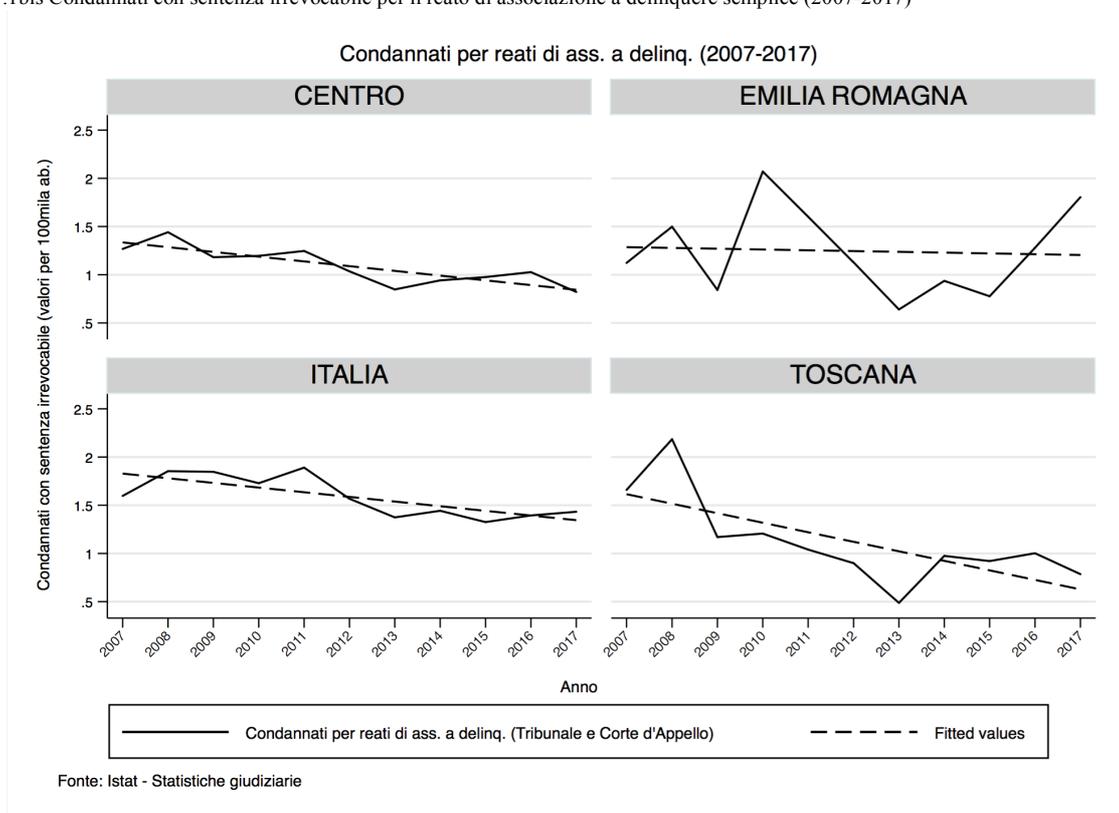


Fig. 1.1.2 Procedimenti definiti per associazione di stampo mafioso (registro noti).

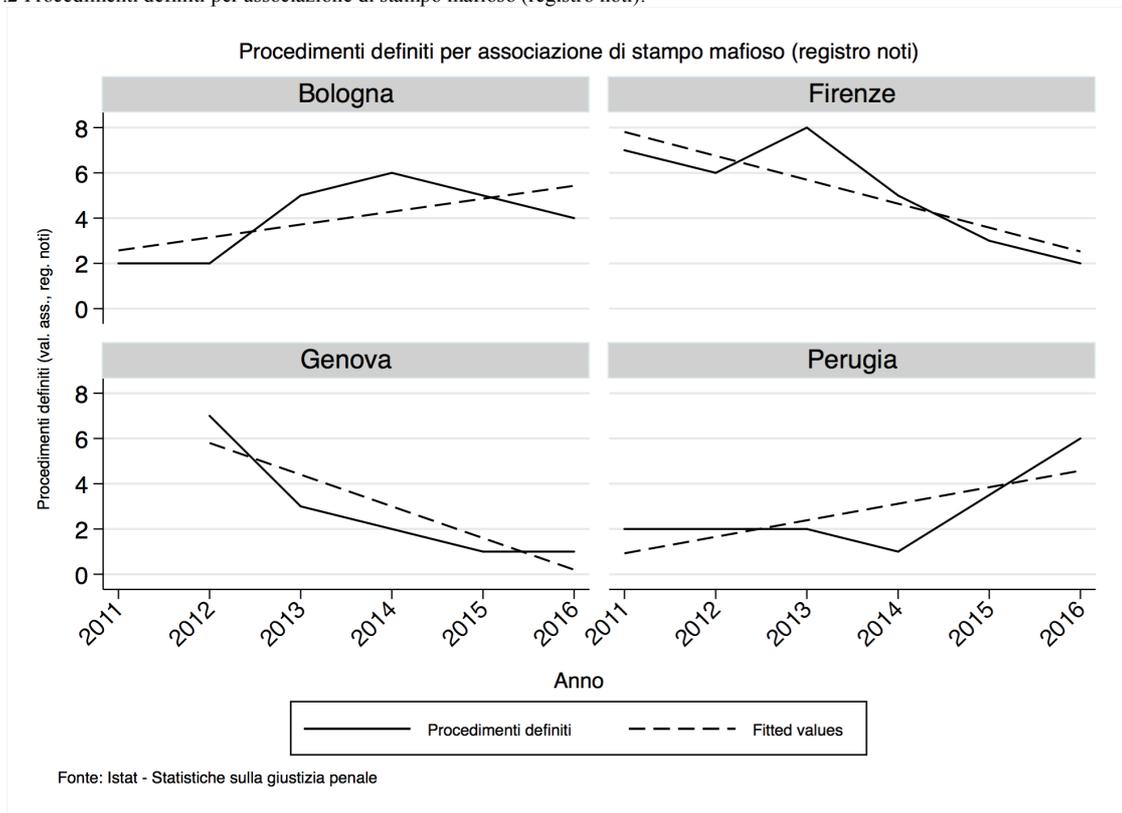
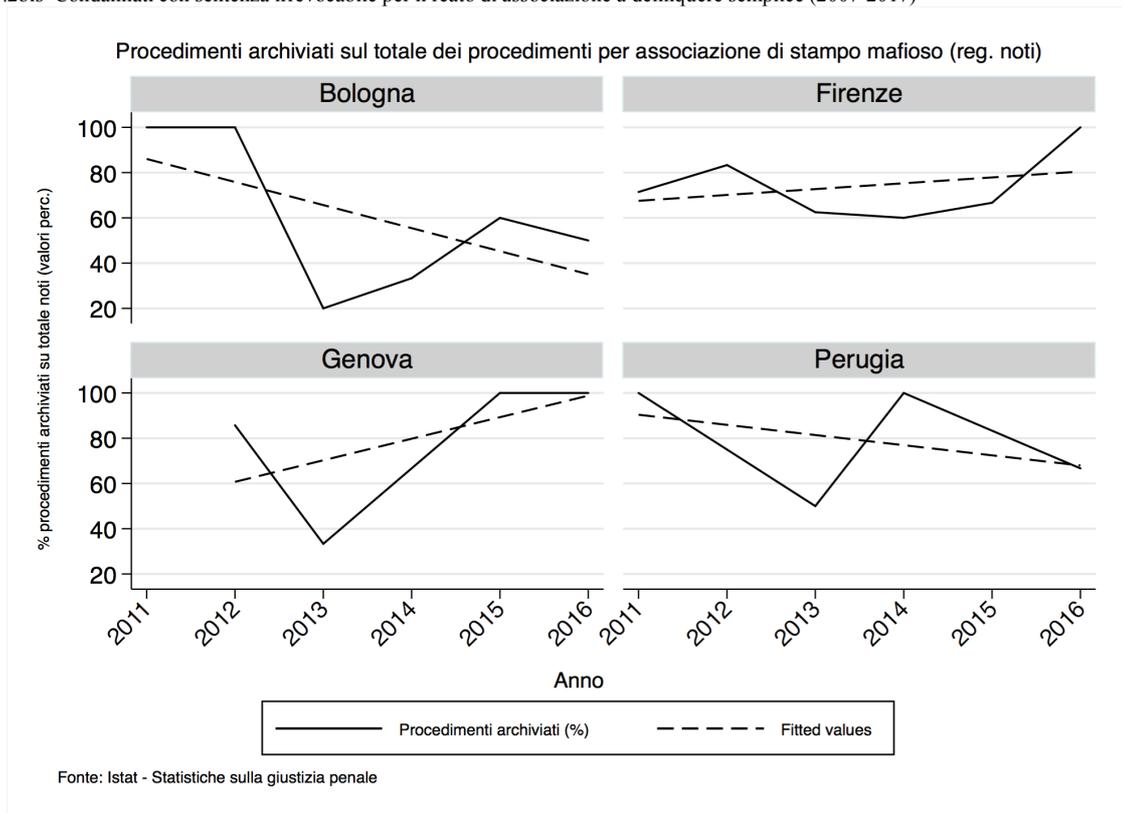


Fig. 1.1.2bis Condannati con sentenza irrevocabile per il reato di associazione a delinquere semplice (2007-2017)



Un’analisi ad ampio spettro dei procedimenti degli ultimi anni mostra le difficoltà nel contestare il reato di associazione di matrice mafiosa nella regione. Insieme al più recente, e ancora in corso, procedimento denominato “China Truck”¹⁴, in altre occasioni i provvedimenti hanno visto derubricato, in sede di

¹⁴ L’iniziale imputazione per associazione di stampo mafioso è stata al momento esclusa dal Riesame e dalla Corte di Cassazione quando richiamate ad esprimersi sulla legittimità delle misure di custodia cautelari.

giudizio, il reato associativo da mafioso (ex art. 416 bis c.p.) a semplice (ex art. 416 c.p.), o addirittura non riconosciuto in toto. Tra i casi più significativi, vi è un procedimento che ha riguardato un'organizzazione che operava in Versilia, dedita a reati di estorsione, usura e gioco d'azzardo su larga scala (p. N. 11772/05 R.G.N.R.). La Procura Distrettuale ne aveva contestato la matrice mafiosa, definendolo il primo caso, in Toscana, di insediamento criminale autonomo di derivazione camorristica (visti i presunti legami del suo promotore con alcuni clan campani). In sede processuale, i giudici del Tribunale di Lucca non riscontrarono, nelle caratteristiche dell'associazione, gli elementi qualificanti del reato ex art. 416 bis c.p.. Venne, però, riconosciuta l'aggravante mafiosa per alcuni dei capi di accusa, data "la circostanza che i reati erano stati commessi avvalendosi dell'appartenenza ad una consorteeria criminale e mediante condotte intimidatorie volte all'assoggettamento delle persone offese"¹⁵. Il principale imputato, ritenuto promotore dell'associazione, verrà condannato in primo grado alla pena di anni sedici di reclusione per usura, estorsione, esercizio abusivo di attività finanziaria, associazione per delinquere aggravata ai sensi dell'art. 7 legge 203 del 1991 e reati attinenti alle armi (la pena è stata ridotta dalla Corte di Appello di Firenze nell'aprile del 2019). Un altro procedimento, simile per i reati-scopo contestati, riguardava un'associazione, anche in questo caso di presunta matrice camorristica (clan Ligato, Russo e Bardellino), accusata di reati di estorsione e usura, e dedita, secondo la Procura, alla sistematica "acquisizione in modo diretto o indiretto, alla gestione e al controllo, anche con prestanome, di molteplici società e dei beni immobili personali delle persone offese intimidite e in difficoltà economiche momentanee, realizzando pertanto profitti e vantaggi ingiusti derivanti dallo svolgimento di attività economiche"¹⁶. Secondo la Procura, l'associazione era in grado di mettere "in atto violenze, minacce ed intimidazioni con l'uso anche di armi da sparo e "bianche"" (*Ibidem*, p. 2). Nonostante queste premesse, come nel procedimento prima esaminato, le accuse di associazione di stampo mafioso furono derubricate dai giudici in associazione criminale semplice. Fu, invece, riconosciuta l'aggravante mafiosa, ma soltanto per alcuni degli imputati.

Il problema di qualificazione giuridica, in sede processuale, della fattispecie ex art. 416 bis c.p. riguarda anche le associazioni criminali di origine straniera. Oltre al procedimento prima menzionato e pendente, denominato "China Truck", in altre occasioni i giudici non hanno riconosciuto la matrice mafiosa dei fenomeni associativi contestati. Tra i più recenti, si ricordano i risvolti dell'operazione c.d. "Satana" (p. N. 11430/2010). Il G.u.p., pur derubricando il reato di associazione mafiosa in associazione semplice, ha riconosciuto l'impiego del metodo mafioso e, quindi, l'aggravante dell'art. 7 D.L. 203/1991. In un altro procedimento, denominato "Cian Liu" (proc N.18282/08), sul vasto sistema di riciclaggio transnazionale via *money transfer*, gli specifici pregiudizi antimafia, contestati dalla Procura, non hanno trovato riscontro in sede processuale.

¹⁵ Tribunale di Lucca, Sentenza del 17/07/2015, N. 2/15 Reg. Sent, proc. N. 11772/05 R.G.N.R.

¹⁶ Tribunale di Firenze, G.i.p., Sentenza del 09/07/2015, N. 1151 e 1152/15 Reg. Sent, proc. n. 14493/10 R.G. G.i.p., n. 19343/09 R.G.N.R.

Tipologie di reato	Procedimenti definiti per le tipologie di reati indicati nel Distretto della Corte di Appello di Firenze (REGISTRO NOTI + REGISTRO IGNOTI). Fonte: ProGen (2017, 2018)																								
	AR		FI		GR		LI		LU		PI		PO		PT		SI		TOSCANA						
	2016	2017	var. %	2016	2017	var. %	2016	2017	var. %	2016	2017	var. %	2016	2017	var. %	2016	2017	var. %	2016	2017	var. %				
Ass. mafiosa (art. 416 bis c.p.)	0	9	350%	0	0	n.d.	2	0	-100%	0	0	n.d.	0	0	-67%	0	1	n.d.	0	0	n.d.	7	11	57%	
Sfruttamento della prostituzione	14	48	17%	3	3	0%	3	7	9	29%	8	7	-13%	13	15	15%	13	20	54%	13	20	54%	119	147	24%
Stupefacenti (Legge 309/1990)	349	460	32%	383	621	62%	383	492	521	6%	401	365	-9%	770	847	10%	437	455	4%	185	242	31%	1907	5237	11%
Rapina	103	117	14%	666	727	9%	60	65	8%	210	204	-3%	270	254	-6%	288	290	1%	127	124	-2%	57	61	7%	
Estorsione	80	86	8%	286	208	-27%	25	35	40%	102	75	-4%	94	109	16%	72	108	50%	67	80	19%	49	36	-27%	
Usura	128	109	-15%	127	65	-49%	14	15	7%	7	10	43%	16	6	-63%	21	17	-19%	36	34	-6%	28	36	29%	
Riciclaggio	25	23	-8%	44	48	9%	7	9	29%	38	40	5%	9	21	133%	8	8	0%	11	15	36%	20	27	35%	
Autoriciclaggio	0	0	n.d.	0	0	n.d.	0	0	n.d.	0	0	n.d.	0	0	n.d.	0	0	n.d.	0	0	n.d.	0	0	n.d.	
Intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro	1	1	0%	6	6	0%	2	2	0%	1	0	-100%	0	0	n.d.	2	3	50%	1	2	100%	1	2	100%	
Riduzione in schiavitù e tratta di esseri umani	0	2	n.d.	30	24	-20%	1	1	0%	1	4	300%	0	1	n.d.	2	7	250%	2	5	150%	1	3	200%	
Riduzione in schiavitù e tratta di esseri umani	0	1	n.d.	16	14	-13%	1	0	-100%	0	2	n.d.	0	1	n.d.	2	4	100%	0	2	n.d.	1	3	200%	
Riduzione in schiavitù e tratta di esseri umani	0	1	n.d.	14	10	-29%	0	1	n.d.	0	2	100%	0	0	n.d.	0	3	n.d.	2	3	50%	0	0	n.d.	

Tipologie di reato	Procedimenti sopravvenuti per le tipologie di reati indicati nel Distretto della Corte di Appello di Firenze (REGISTRO NOTI + REGISTRO IGNOTI). Fonte: ProGen (2017, 2018)																							
	AR		FI		GR		LI		LU		PI		PO		PT		SI		TOSCANA					
	2016	2017	var. %	2016	2017	var. %	2016	2017	var. %	2016	2017	var. %	2016	2017	var. %	2016	2017	var. %	2016	2017	var. %			
Ass. mafiosa (art. 416 bis c.p.)	0	14	367%	3	14	367%	0	2	0%	0	0	n.d.	0	0	n.d.	2	1	-50%	0	1	n.d.	0	1	n.d.
Sfruttamento della prostituzione	17	12	-29%	49	38	-22%	2	2	0%	12	6	-50%	0	5	-58%	14	11	-21%	9	12	33%	4	7	75%
Stupefacenti (Legge 309/1990)	376	425	13%	1576	1644	4%	447	610	36%	601	543	-10%	433	336	-22%	397	369	-7%	174	207	19%	212	239	13%
Rapina	74	84	14%	717	786	10%	57	79	39%	136	124	-9%	198	195	-2%	258	242	-6%	208	118	-42%	54	55	2%
Estorsione	59	65	10%	260	222	-15%	35	35	0%	90	64	-29%	109	109	0%	66	80	21%	68	64	-6%	43	40	-7%
Usura	81	48	-41%	89	23	-74%	22	11	-50%	10	9	-10%	22	4	-82%	15	9	-40%	18	26	44%	34	18	-47%
Riciclaggio	22	18	-18%	47	49	4%	8	7	-13%	50	65	30%	15	18	20%	6	7	17%	12	10	-17%	0	0	n.d.
Autoriciclaggio	0	0	n.d.	0	0	n.d.	0	0	n.d.	0	0	n.d.	0	0	n.d.	0	0	n.d.	0	0	n.d.	0	0	n.d.
Intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro	1	1	0%	6	7	17%	3	3	0%	3	0	-100%	0	0	n.d.	4	7	75%	4	7	75%	2	3	50%
Riduzione in schiavitù e tratta di esseri umani	0	2	n.d.	36	41	14%	2	0	-100%	1	4	300%	0	1	n.d.	4	5	25%	3	3	0%	0	6	n.d.
Riduzione in schiavitù e tratta di esseri umani	0	1	n.d.	21	23	10%	1	0	-100%	0	1	n.d.	0	1	n.d.	3	2	-33%	0	1	n.d.	0	5	n.d.
Riduzione in schiavitù e tratta di esseri umani	0	1	n.d.	15	18	20%	1	0	-100%	0	0	n.d.	0	0	n.d.	1	3	200%	3	2	-33%	0	1	n.d.

Da una lettura delle decisioni dei giudici, è possibile individuare almeno tre motivi principali ricorrenti nel giustificare l'assenza dei requisiti qualificanti il reato di associazione mafiosa: (a) la mancanza di "stabilità nel tempo dei rapporti" tra i presunti associati; (b) l'assenza di un'organizzazione "complessa e fortemente verticistica"; (c) l'insufficienza della "forza intimidatrice", una violenza qualitativamente diverse da quella, comunque necessaria e osservabile, nella realizzazione di reati di estorsione e usura aggravata, e per la quale non è sufficiente essere un'associazione armata per configurare l'esistenza; (d) il *deficit* di assoggettamento e omertà, osservabili, secondo le valutazioni dei giudici, sia all'interno del perimetro criminale delle associazioni sotto processo, che della comunità entro la quale queste associazioni avrebbero operato.

Sotto il profilo prettamente penale, senza considerare l'impatto sull'entità delle pene previste in caso di condanna, il mancato riconoscimento della matrice mafiosa dell'organizzazione ha importanti effetti sui procedimenti in cui questa è stata contestata. Da un'analisi dei casi emersi nel Distretto toscano, l'impatto riguarderebbe almeno tre profili: (a) una minore punibilità dei reati-scopo collegati al reato associativo, per via dei più limitati termini di prescrizione, determinati dal mancato riconoscimento dei pregiudizi antimafia, con un impatto sui tempi e durata del processo; (b) la maggiore difficoltà ad utilizzare gli strumenti di aggressione patrimoniale via procedimento penale, incentivando, come provato anche dal caso toscano, il ricorso alle misure di prevenzione patrimoniale; (c) la maggiore impunità di quei soggetti, anche esterni, che attraverso le proprie attività agevolano l'operato di un'associazione criminale che si ipotizza essere di matrice mafiosa, per via dell'impossibilità, fatta salva l'eventualità del "metodo", di poter contestare, a queste condotte, l'aggravante mafiosa dell'"agevolazione" ex art. 7 D.L. 203/91 (il riconoscimento *ab origine* dell'esistenza di una associazione di quella natura è condizione necessaria perché questa contestazione possa essere riconosciuta e sanzionata)¹⁷.

Simili valutazioni sono estendibili anche ai procedimenti nei quali è semplicemente contestata l'aggravante mafiosa (ex art. 7 D.L. 152/1991), senza alcuna imputazione per il reato di associazione mafiosa. Anche per questa fattispecie il disallineamento tra requirente e giudicante è rimasto ed è ampio. Sul fronte, infatti, delle persone denunciate con accuse aggravate da questa fattispecie, la Toscana,

¹⁷ Nel procedimento n. 19343/09 R.G.N.R., il G.i.p. nelle motivazioni della sentenza chiarisce le conseguenze della decisione di derubricare l'iniziale imputazione ex art. 416 bis c.p. in associazione semplice, per quanto riguarda anche le ipotesi di aggravanti contestate "per agevolazione". Quest'ultime decadono, per via della diversa, e ordinaria, natura dell'associazione a delinquere, fatta eccezione per un episodio di estorsione per il quale il giudice riconosce l'aggravante, ma come "metodo". Come recita la sentenza di primo grado per uno degli imputati giudicato con rito abbreviato, confermata di recente in appello, il riconoscimento dell'associazione semplice "non è di ostacolo a considerare che in alcune situazioni sia possibile ritenere la sussistenza dell'aggravante in parola sotto l'aspetto nell'utilizzazione del 'metodo mafioso' (come *modus operandi*, posto che per giurisprudenza costante l'aspetto del metodo è svincolato dalla necessaria ed automatica affiliazione ad associazione di stampo mafioso, potendo sussistere solo la modalità, millantando, ad esempio, amicizie camorristiche -come per altro in questo caso- che in realtà non sono provate), sotto l'aspetto dell'agevolazione, invece, appare assolutamente necessario che l'associazione che si favorisce e/o si agevola sia di 'quel particolare tipo'" (G.i.p. del Tribunale di Firenze, Sentenza del 09.07.2015, N. 1151 e 1152/15 Reg. Sent, proc. n. 14493/10 R.G. G.i.p., n. 19343/09 R.G.N.R., p. 26).

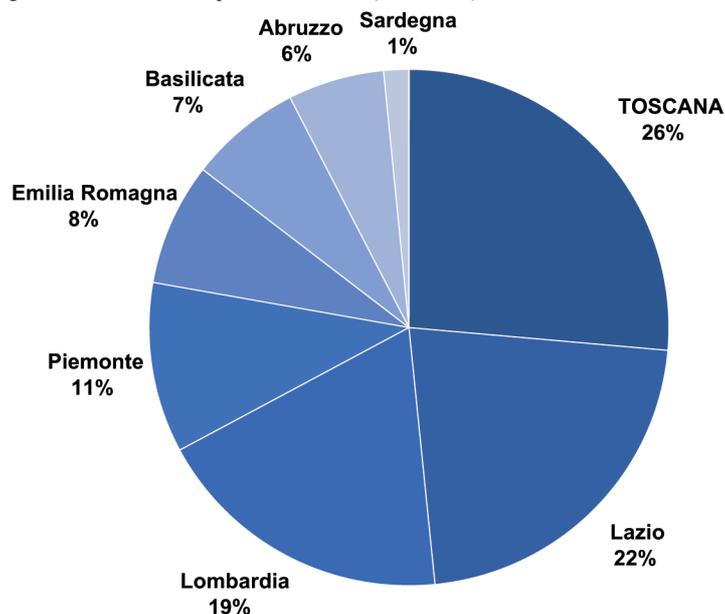
prendendo in esame i dati dell'ultimo quadriennio disponibile (2014-2017), è tra le prime regioni in Italia per numero di soggetti denunciati (238 denunce, pari a circa il 2% del totale nazionale).

Tab. 1.1.2 Numero di persone denunciate e arrestate con aggravante per delitti connessi ad attività mafiose (ex art. 7 D.L. 152/1991)							
	2014	2015	2016	2017	(var. % rispetto al 2017)	2014-'17 (val. ass..)	2014-'17 (quote %)
Abruzzo	0	0	0	54		54	0,5%
Basilicata	8	4	8	43	437,5%	63	0,6%
Calabria	419	353	391	1879	380,6%	3042	27,6%
Campania	718	1575	1372	1900	38,5%	5565	50,5%
Emilia Romagna	15	3	44	7	-84,1%	69	0,6%
Friuli V. Giulia	0	0	0	0		0	0%
Lazio	19	72	51	56	9,8%	198	1,8%
Liguria	0	0	0	0		0	0%
Lombardia	6	2	51	110	115,7%	169	1,5%
Marche	0	0	0	0		0	0%
Molise	0	0	0	0		0	0%
Piemonte	7	0	0	89		96	0,9%
Puglia	9	6	161	88	-45,3%	264	2,4%
Sardegna	14	0	0	0		14	0,1%
Sicilia	380	269	243	358	47,3%	1250	11,3%
Toscana	180	14	14	30	114,3%	238	2,2%
Trentino A.A.	0	0	0	0		0	0%
Umbria	0	0	0	0		0	0%
Valle	0	0	0	0		0	0%
Veneto	0	0	0	0		0	0%
Totale	1.775	2298	2335	4619	97,8%	11027	100%

Fonte: Elab. da DIA (Relazione II° semestre 2017), dato non più pubblicato nelle relazioni 2018.

Essa è quinta dopo le quattro regioni a presenza storica di criminalità organizzata (tabella 1.1.1), di conseguenza la prima regione del Centro e Nord Italia (26% del totale italiano senza includere le quattro regioni a presenza mafiosa). Questo numero di denunce per la Toscana è in parte spiegato da un procedimento riguardante una presunta associazione a delinquere con finalità di riciclaggio, scaturito dall'operazione "Cian Liu", nel quale fu contestata a molti imputati coinvolti l'aggravante mafiosa, poi decaduta in sede di udienza preliminare. Nonostante l'eccezionale portata di questo procedimento, quasi 300 imputati, le denunce con aggravante restano in aumento. Soltanto nel 2017 il loro numero è duplicato rispetto all'anno precedente. Come evidenziato nel precedente rapporto, e riconosciuto dalla stessa DIA nella relazione del secondo semestre 2017 come tendenza nazionale (DIA 2017b: 281-282), 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 l'accusa, forti elementi probatori.

Fig. 1.1.3 Distribuzione delle persone denunciate con aggravante mafiosa (ex art. 7 D.L. 152/1991) nelle regioni a *non* tradizionale presenza mafiosa (2004-2007).



Fonte: Elab. da DIA (Relazione II° semestre 2017), dato non più pubblicato nelle relazioni 2018

Non essendo disponibili informazioni statistiche sugli esiti giudiziari di queste denunce, è possibile trarre alcune valutazioni da un'analisi dei procedimenti giudiziari in corso e giunti a sentenza. Le evidenze raccolte, con un'analisi aggiornata per il 2018, confermano una dinamica di disallineamento tra attività requirente e giudicante, seppur con alcune eccezioni. Nello specifico, in due occasioni questa contestazione è decaduta in sede di udienza preliminare. Così è stato per un procedimento che ha coinvolto un commercialista che operava nella provincia di Grosseto accusato, insieme ad un altro soggetto con precedenti pregiudizi antimafia, di reati di estorsione e incendio (cfr. Rapporto 2017), per i quali l'aggravante del metodo mafioso è al momento decaduta. Stessa sorte per il più complesso procedimento, scaturito dall'operazione "Cian Liu" (Fiume di denaro) del 2010, che aveva portato alla luce, secondo l'ipotesi della Procura, un flusso diretto di capitali cinesi prodotti nel distretto tessile, a seguito di reati fiscali e tributari, con destinazione la madrepatria attraverso l'intermediazione di alcuni professionisti italiani e con pagamenti via money transfer (col coinvolgimento della filiale italiana di Bank of China). Sotto il profilo investigativo, l'operazione è stata pionieristica riuscendo a comporre un primo quadro sistematico dei flussi finanziari e dei capitali che dal distretto tessile avevano come destinazione la madrepatria (il valore delle transazioni individuate ammontava a circa 4 miliardi di euro). Al di là delle ipotesi di illiceità di queste condotte, per la prima volta, era stato possibile gettare luce sui meccanismi di trasferimento degli ingenti capitali prodotti dal settore del pronto moda pratese. I risultati di questo procedimento in sede processuale, al contrario, hanno mostrato con tutta evidenza le criticità che il sistema penale italiano e dell'ordinamento giudiziario nel suo insieme incontrano quando si trovano a contrastare fenomeni di criminalità economica e finanziaria in interazione con reati che hanno

ramificazioni transnazionali. Oltre agli ostacoli di natura linguistica e tecnica posti all'azione investigativa e requirente, col relativo ritardo nell'accertamento dei reati, il procedimento mostra a pieno le difficoltà anche in sede processuale. Le indagini del 2010, su reati retrodatati fino ad almeno il 2006, porteranno, infatti, ad imputazioni per reati fiscali e di riciclaggio (oltre che di associazione a delinquere per alcuni imputati, con l'aggravante mafiosa ex art. 7 D.L. 152/1991) a carico di ben 293 soggetti – con una platea di rinviati a giudizio simile ai grandi maxi processi contra la criminalità organizzata svolti in Italia, tanto da richiedere per lo svolgimento della prima udienza l'utilizzo dell'aula bunker fiorentina nonostante la competenza del Tribunale di Prato. In sede di patteggiamento, il G.u.p. del Tribunale di Firenze, nel febbraio del 2017, condannò quattro funzionari della filiale milanese di Bank of China alla pena di due anni (sospesa) per concorso in riciclaggio, ed ordinò la confisca di circa un milione di euro alla banca cinese per il danno arrecato. Lo stesso istituto bancario patteggiò una sanzione pecuniaria di 600.000 euro, in base alla legge sulla responsabilità penale delle persone giuridiche. Sempre lo stesso G.u.p., al termine dell'udienza preliminare, fece decadere l'aggravante mafiosa (ex art. 7 D.L. 152/1991) e le accuse di evasione fiscale, scemando ulteriormente 45 posizioni con sentenze di non luogo a procedere, cinque per prescrizione dei reati, una trentina per modifica della normativa fiscale e tributaria. Altre singoli posizioni si sono risolte con patteggiamenti e condanne con il rito abbreviato¹⁸. La prima udienza del processo con rito ordinario, passato al Tribunale di Prato, si svolgerà soltanto il 26 febbraio 2018¹⁹. Nell'aprile successivo, il collegio giudicante ha decretato le prescrizioni per 227 imputati, essendo scattata la prescrizione per i reati fiscali e per l'accusa di partecipazione all'associazione per delinquere a fine di riciclaggio, delitto non prescritto per gli imputati accusati di esserne stati i promotori, insieme alle accuse per riciclaggio. La prescrizione ha comportato il dissequestro e la restituzione dei beni che erano stati congelati quando scattarono le misure cautelari.

Nel caso di un altro episodio, emerso nel corso del 2017 e che aveva prodotto elevato allarme sociale circa presunte pratiche estorsive finalizzate al recupero crediti in uno dei mercati ortofrutticoli del capoluogo toscano (Mercafir), i giudici, in sede di giudizio abbreviato, non hanno riconosciuto l'aggravante mafiosa per il presunto committente dell'attività estorsiva, mentre si attende una decisione per gli altri imputati, giudicati col rito ordinario²⁰.

Stesso esito in un altro procedimento, giunto a sentenza nell'ottobre del 2018, inerente a presunte pratiche estorsive reiterate, nei territori di Poggio a Caiano. In quest'ultimo caso, il giudice ha fatto decadere in sede di giudizio anche l'aggravante del concorso²¹. Non andando molto lontano nel tempo, anche il procedimento c.d. *Eurotess* sul traffico di stracci nell'asse Prato/Ercolano ha prodotto alcuni esiti contraddittori (cfr. precedente rapporto). Nel rito ordinario, è decaduta l'aggravante per uno degli

¹⁸ Tra gli imputati, giudicati con il rito abbreviato, figurano i soci italiani del principale imputato nella gestione degli sportelli di money transfer, condannati a pene comprese tra quattro anni e tre anni e sei mesi e al pagamento di 4mila euro di multa. Tra i soci anche altri due cinesi, che gestivano un'agenzia per il trasferimento di denaro, che hanno patteggiato rispettivamente tre anni e sei mesi e due anni.

¹⁹ La Nazione, *Processo Money transfer, corsa contro il tempo: solo per fare l'appello servono due ore*, 25 febbraio 2018.

²⁰ Tribunale di Firenze, G.i.p., Sentenza del 05/10/2018, N. 868/18 Reg. Sent., p.p. n. 13047/15 R.G.N.R.

²¹ Tribunale di Pistoia, G.i.p., Sentenza del 11/09/2018, Reg. Sent. N. 235/18.

indagati di origine campana, assolto dall'accusa, mentre, nel rito abbreviato dello stesso procedimento, essa è stata riconosciuta per il complice di origine toscana, facendo di questo procedimento il primo caso riconosciuto di imprenditorialità "para-mafiosa" con origine perfettamente autoctona. Il soggetto assolto vantava diversi procedimenti a carico, tra cui uno per usura e tentata estorsione nei confronti di un commerciante di auto di Quarrata, ma anche in questo caso, in primo grado, l'aggravante mafiosa è decaduta (stessa decisione per il figlio), al suo posto il riconoscimento dei giudici di Pistoia della sussistenza dell'aggravante ex art. 628 co. 3 c.p..²²

Anche nel caso di uno dei più significativi omicidi avvenuti in Toscana negli ultimi anni, l'omicidio Raucci, non vi è stato il riconoscimento dell'aggravante del "metodo" mafioso da parte del G.i.p. di Firenze²³. Le modalità dell'omicidio, insieme a quelle di occultamento del cadavere, portarono subito all'ipotesi di una sua matrice mafiosa. Il Raucci, secondo le valutazioni del giudice, 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 stupefacenti 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 (da qui il mancato riconoscimento dell'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 Procura Distrettuale che, forte della collaborazione di uno dei vertici del gruppo criminale toscano, aveva ritenuto l'omicidio una soluzione obbligata. Secondo le ricostruzioni della Procura, infatti, il comportamento omissivo e intransigente dello stesso Raucci alle richieste di ristoro da parte dei vertici del gruppo, avrebbe messo in discussione la loro credibilità e autorità, giustificandone una punizione esemplare (cfr. approfondimento sull'operazione *Akuarius* nel precedente rapporto).

Anche in riferimento ad un altro procedimento che aveva conquistato le prime pagine dei quotidiani nazionali, per via di un'ipotesi di infiltrazione di aziende ritenute vicino al gruppo dei c.d. *casalesi*, nei lavori di ammodernamento della Galleria degli Uffizi di Firenze, la contestazione dell'aggravante mafiosa non sarà riconosciuta in sede processuale²⁴. Nell'ipotesi degli inquirenti due dei componenti²⁵, di quella che verrà riconosciuta, in sede di rito abbreviato, come un'associazione a delinquere finalizzata a reati tributari e di varia natura economica, avrebbero in parte agevolato il gruppo familiare Di Puerto di San Cipriano d'Aversa (sodale al clan dei c.d. *casalesi*), inviando parte del guadagno illecito ottenuto con l'emissione delle false fatture. Secondo il giudice non vi erano sufficienti

²² Tribunale di Pistoia, Sentenza del 13/04/2017, Reg. Sent. N. 615/17.

²³ Procura della Repubblica di Firenze, proc. n. 2514/2014 mod. 21 D.D.A.

²⁴ Tribunale di Firenze, G.i.p., Sentenza n. 638/15 Reg.Sent., del 09/07/2015, p.p n. N. 12464/2011 RGNR mod. 21.

²⁵ In sede di richiesta di misure cautelari la contestazione era per tutti gli associati imputati

elementi per riconoscere la sussistenza di questa aggravante, mentre uno dei due soggetti, al momento della sentenza, vedeva a suo carico una condanna non definitiva per associazione di stampo camorristico.

Diversi, invece, sono stati gli esiti per altri procedimenti, altrettanto rilevanti, per i quali l'aggravante è stata confermata in sede di giudizio. In primo grado, il Tribunale di Lucca ha emesso un giudizio di condanna a carico di alcuni soggetti, per reati di estorsione e usura con l'aggravante di aver agevolato un'organizzazione camorristica, nello specifico il clan Bidognetti, poi 'Misto', del cartello dei c.d. *casalesi*²⁶. Per un imputato coinvolto nel medesimo procedimento, ma giudicato con rito abbreviato, la Corte d'Appello di Firenze, nel novembre del 2018, ha confermato la sussistenza dell'aggravante, come comprovata dagli elementi già presenti nella sentenza emessa in data 14/3/2014 dal GIP presso il Tribunale di Firenze²⁷. Esito simile in altre due decisioni, prese nel 2018 in sede di giudizio di appello. Rispetto ad un procedimento inerente a presunte attività di riciclaggio e favoreggiamento al clan camorrista dei Rinaldi-Formicola, da parte di alcuni gestori di un albergo nel comune di Montecatini Terme, lo scorso anno la Corte d'Appello ha riformato il giudizio di primo grado del Tribunale di Pistoia, che aveva assolto gli imputati dai reati ipotizzati, riconoscendone questa volta per alcuni di questi la colpevolezza insieme all'aggravante mafiosa, per aver favorito con le proprie condotte le attività del clan camorristico²⁸. Sempre in appello, sono state confermate le condanne, inclusa l'aggravante mafiosa per uno dei soggetti coinvolti, precedentemente decise dal Tribunale di Lucca a carico di alcuni soggetti, ritenuti responsabili dai giudici di associazione a delinquere, estorsione, danneggiamenti, usura e traffico di stupefacenti. L'associazione in questione, di matrice semplice e non mafiosa²⁹, era promossa da un soggetto, residente di lungo corso in provincia di Lucca, ritenuto intraneo all'organizzazione 'ndranghetista dei Facchineri di Cittanova in Calabria, alla luce di alcuni forti legami parentali con appartenenti alla cosca, e per sua stessa ammissione, come emerso in alcune intercettazioni ambientali captate dagli inquirenti³⁰.

Sul fronte delle misure di prevenzione patrimoniale, si attestano i principali successi sul fronte del contrasto antimafia. A differenza degli strumenti penali, che appaiono meno duttili, le misure di prevenzione appaiono più efficaci nell'aggreddire i capitali illeciti. Un loro perimetro d'azione più ampio, oltre che una natura giuridica diversa, forse ne giustificano la maggiore versatilità. Fra tutti i procedimenti (si rimanda alla successiva sezione 1.1.2), si ricorda la recente conferma da parte della Suprema Corte³¹ dell'applicazione della misura di prevenzione personale a carattere patrimoniale e di confisca dei beni immobili già sequestrati dalla Guardia di Finanza di Livorno nel maggio 2016, con il coordinamento della Procura di Livorno, nei confronti di un soggetto, originario di Rizziconi (RC),

²⁶ Tribunale di Lucca, Sentenza del 14/03/2017, p.p. n. 4653/09 RGNR.

²⁷ Corte d'Appello di Firenze, Sentenza del 27/11/2018, n. 5597 Reg.Sent. p.p n. 4653/2009.

²⁸ Corte d'Appello di Firenze, Sentenza del 13/04/2018, N. 1921/18 Reg. Sent., p.p. n. 2008/001854 N.R.

²⁹ La Procura Distrettuale, infatti, nonostante alcuni elementi che potevano sembrare sintomatici, non aveva contestato la fattispecie ex art. 416 bis c.p., ma quella semplice, insieme all'aggravante, contestata ad alcuni degli imputati.

³⁰ Corte d'Appello di Firenze, Sentenza del 11/10/2018, n. 4741 Reg.Sent., p. N. 12191/11 R.G.N.R DDA.

³¹ Corte di Cassazione, Sez. SECONDA PENALE, Sentenza n. 19193 del 03/04/2019.

radicato dagli anni '70 nel comune di Castagneto Carducci e pluripregiudicato, con condanne definitive a partire dagli anni '60 per porto abusivo e detenzione illegale di armi, sequestro di persona, estorsione, ricettazione e lesioni personali. Più volte arrestato e indagato in numerosi procedimenti, sia in Italia che nella Repubblica di San Marino (per associazione a delinquere, usura, truffa, ricettazione, riciclaggio, violazione di domicilio, minaccia, lesioni personali, molestia e disturbo alle persone), è stato da ultimo condannato dal Tribunale di Livorno (il 12 aprile 2018) a 12 anni di reclusione per usura. Il provvedimento era stato emesso dal Tribunale di Livorno nella primavera del 2016, e, in concomitanza, erano state sequestrate 29 unità immobiliari³², il cui valore complessivo si aggirava intorno ai 4 milioni di euro. I destinatari del provvedimento avevano dapprima impugnato il provvedimento innanzi alla Corte d'Appello di Firenze che, con decreto del settembre 2017, confermava la decisione del Tribunale di primo grado, e poi presentato ricorso alla Corte di Cassazione che, dopo l'udienza camerale del 3 aprile 2019, ha rigettato le doglianze dei ricorrenti, condannandoli al pagamento delle spese processuali.

Un secondo caso molto significativo è collegato ad un procedimento, sopra menzionato e citato come esempio di disallineamento tra organi requirenti e giudicanti (p. N. 11772/05 R.G.N.R.). Il caso si riferisce alla confisca dell'ingente patrimonio detenuto da alcuni soggetti, ritenuti partecipi di un'associazione a delinquere, con base operativa in Versilia, dedita a reati di usura ed estorsione aggravata, ricollegati, anche, ad attività di gioco d'azzardo (c.d. gruppo Saetta). È del luglio del 2018 la conferma in ultima istanza della Suprema Corte³³ della confisca, ora definitiva, dell'ingente patrimonio sotto misura di prevenzione patrimoniale, emesso dal Tribunale di Lucca su proposta della DDA di Firenze nel 2013.

Sempre la Corte di Cassazione ha accettato il ricorso del Procuratore Generale di Firenze, riguardante un'importante misura di prevenzione patrimoniale a carico di un imprenditore originario della Versilia, con pregiudizi antimafia per presunte cointeressenze con gruppi di criminalità organizzata pugliese. L'ampio patrimonio confiscato include un vasto borgo agricolo nel comune di Camporgiano (LU). Il Procuratore Generale aveva, infatti, impugnato il decreto del 23 gennaio 2018, con il quale la Corte di appello di Firenze aveva revocato la misura di prevenzione patrimoniale disposta dal Tribunale di Lucca, con decreto in data 18 luglio 2016. La Cassazione ha annullato il provvedimento impugnato, con rinvio per nuovo esame alla Corte di appello di Firenze³⁴. In caso di conferma definitiva del provvedimento di confisca, questo diventerebbe, quasi certamente, una delle più importanti confische fuori dal territorio pugliese a carico di un soggetto ritenuto vicino alla criminalità organizzata pugliese.

Dalla lettura dei procedimenti sopra descritti, si evince come la dinamica di disallineamento tra organi requirenti e giudicanti resti ancora molto forte. I motivi alla base di questo divario sono molteplici

³² Le proprietà sono costituite da 13 appartamenti, 6 terreni, 5 autorimesse e 5 fabbricati di vario tipo, ubicate 14 a Castagneto Carducci, 4 a San Vincenzo, 6 a Cecina e 5 a Campiglia Marittima.

³³ Corte di Cassazione, Sez. PRIMA PENALE, Sentenza n.30710 del 06/07/2018

³⁴ Corte di Cassazione, Sez. PRIMA PENALE, Sentenza n.3181/2019 del 14/11/2018.

e non imputabili ad un singolo fattore. Tra tutti i motivi, il principale è certamente il ritardo col quale, in Toscana, è stata promossa e rilanciata un'azione di prevenzione e contrasto antimafia. I tempi di reazione sono stati simili a quelli osservati in altre regioni del Centro e Nord Italia. Queste regioni, paradossalmente, si sono dimostrate meno consapevoli e pronte ad accettare la minaccia rappresentata dall'espansione, non solo geografica, delle mafie nei loro mercati e territori. Come riconosciuto dall'attuale Procuratore Capo di Livorno, dott. Ettore Squillace Greco, in queste aree del paese, “non sono stati tempestivamente approntati quei meccanismi di rilevazione degli elementi che sono utili per avere la percezione delle infiltrazioni e per sviluppare le indagini. Per esempio, in molti organi investigativi del Centro-Nord, per anni, non sono stati acquisiti ed elaborati con la necessaria sistematicità quegli elementi conoscitivi che sono essenziali per capire relazioni, rapporti, cointeressenze dei soggetti legati alle mafie e che avevano spostato in tutto o in parte i loro interessi in dette zone. È difficile indagare su qualcuno se non si sa chi frequenti, dove si muova, cosa faccia. Questo è avvenuto, e in parte tuttora accade, anche in Toscana.” (ProLi 2018, p. 21). Il ritardo dell'azione di prevenzione e contrasto antimafia ha avuto ed ha un impatto molto rilevante soprattutto nel campo dell'aggressione dei capitali e delle imprese mafiose, campo nel quale, infatti, il monitoraggio e il tracciamento continuo dei flussi di capitali e degli investimenti sono essenziali, prima che la matrice criminale di questi flussi non sia più identificabile. Le autorità toscane sembrano oggi consapevoli di questo rischio e a darne dimostrazione sono sempre le valutazioni espresse nei loro documenti ufficiali: “una serie di significativi elementi emersi da indagini e investigazioni preliminari dà la certezza che in Toscana sono stati inseriti nel circuito economico legale capitali mafiosi che oggi non è più possibile aggredire. È difficile, infatti, dimostrare la provenienza mafiosa di risorse utilizzate per acquisti di beni e/o per la costituzione di società quando sono passati dieci - venti anni e l'operazione di ripulitura del denaro sporco si è ormai completata. In questi casi le indagini sono fortemente penalizzate e, se si decide comunque di esercitare l'azione penale, il processo è inevitabilmente destinato a concludersi, in una fase o nell'altra, con una decisione che, rilevando l'assenza di sufficiente prova del fatto è, giustamente, di assoluzione” (*Ibidem*, p. 22).

In particolare i procedimenti antimafia necessitano di un quadro probatorio capace, oltre che ad identificare con precisione le responsabilità penali dei singoli imputati, anche, e soprattutto, a ricostruire un quadro organico dove le condotte criminali individuali e organizzate assumano una rilevanza “di sistema”, perché nel loro insieme finalizzate a consolidare, appunto, un contesto ambientale di condizionamento e assoggettamento delle condotte altrui. La ricostruzione degli elementi probatori è resa così più ardua rispetto ad altre tipologie di indagine se, da parte istituzionale, non si è proceduto con metodi investigativi capillari finalizzati a fotografare nel tempo l'ambiente criminale nel suo insieme. Da parte sociale e politica, se non sono stati promossi, negli anni, meccanismi di risposta e mobilitazione sociale capaci di mettere ‘sotto pressione’ questi sistemi criminali. In assenza, infatti, di una sufficiente mobilitazione mediatica e sociale, è più raro che emergano gli elementi più espliciti, e

riconoscibili, di condizionamento mafioso. Nel caso, poi, delle associazioni di origine straniera, come quelle che operano all'interno della comunità cinese presente in Toscana, si aggiunge un ulteriore ostacolo all'azione di contrasto. Come riconosciuto in passato dalla Procura Distrettuale: "l'azione aggressiva, particolarmente violenta ed efferata [delle associazioni criminali], spesso sfugge alla cognizione investigativa per la tendenza isolazionista della popolazione locale cinese e per la scelta criminale di individuare la vittima all'interno della comunità, senza espandersi sulla popolazione ospitante" (ProFi 2013:83).

L'acquisizione del patrimonio informativo, fondamentale per poter realizzare un'efficace risposta giudiziaria antimafia, necessita di tempi e risorse, oltre che di strumenti di analisi criminale, che ne guidino consapevolmente l'azione, rendendo più intellegibili i segnali di rischio. Come afferma il Procuratore di Livorno: "È difficile sviluppare le indagini sulle infiltrazioni di soggetti legati alle mafie e sulla riproduzione di logiche e dinamiche di tipo mafioso, se non si ha un patrimonio di conoscenze su quelle mafie, su quei clan, su quelle famiglie mafiose. Ci sono conoscenze che non si acquisiscono aprendo un terminale o un computer, ma stando sul territorio e controllandolo sistematicamente nel corso del tempo. Poi si inseriscono gli elementi raccolti nelle banche dati per creare quel comune patrimonio di informazioni che è indispensabile per ogni attività investigativa di un certo spessore. È il complesso di queste conoscenze e delle correlate esperienze, che permette di cogliere e interpretare tempestivamente certi segnali di presenza mafiosa" (ProLi 2018, p. 21-22).

Il nuovo impulso che negli ultimi cinque anni ha avuto in Toscana l'azione di contrasto antimafia e, in generale, di tutti i reati ad elevata pericolosità sociale (includendo tra questi anche i gravi reati economici), dimostra lo sforzo di recuperare questo ritardo a fronte, comunque, di una criminalità organizzata che è ben consapevole delle criticità del comparto normativo e delle risorse economiche ed organizzative messe in campo. Alcuni elementi indicano chiaramente un'inversione di tendenza: (a) la promozione e il coordinamento di indagini, da parte della Procura Distrettuale, che ricercano nell'esistenza di co-interessenze delle mafie col tessuto locale un fattore cruciale per far emergere attività criminali che altrimenti resterebbero in gran parte occulte (cfr. caso CRIM_1); (b) il maggior interesse investigativo verso fenomeni di intersezione tra reati di criminalità organizzata e di criminalità economica, viste le forme di reciprocità criminale che tra queste due tipologie di reati si realizzano; (c) la sempre maggiore attenzione degli organi investigativi verso forme di criminalità straniera che in alcuni settori illeciti, come quello degli stupefacenti e dello sfruttamento della prostituzione, hanno raggiunto posizioni di mercato significative, con metodi e modelli organizzativi che richiamano, in alcuni casi, quelli tipici della criminalità organizzata nazionale; (d) l'utilizzo di metodi investigativi tecnologicamente avanzati, ma, allo stesso tempo, il rinnovato tentativo di utilizzare strategie più classiche, come la ricerca di collaboratori e testimoni di giustizia; (e) sotto il profilo dell'organizzazione dell'ordinamento giudiziario, la maggiore mobilità *in ingresso* e *all'interno* del Distretto del personale giudiziario con funzioni requirenti, dinamica che ha permesso, nel primo caso, di avvalersi in Toscana

di personale con una consolidata esperienza in indagini antimafia, maturata in Distretti ad elevata presenza mafiosa; nel secondo caso, di avere ai vertici delle Procure degli altri Tribunali del Distretto, magistrati con una precedente esperienza investigativa all'interno della Procura Distrettuale di Firenze.

1.1.2 Eventi-spia e criminalità organizzata: andamenti a confronto (2013-2017)

Nel tentativo di fotografare e analizzare la natura poliforme e occulta delle attività criminali riconducibili alla criminalità organizzata, verranno presentati qui i dati aggiornati rispetto all'evoluzione di alcuni 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.

Come già proposto nei precedenti rapporti, vengono analizzati alcuni di questi indicatori-spia³⁵ nel quinquennio 2013-2017 utilizzando le statistiche sulla delittuosità dell'ISTAT, al fine di comprendere: (a) come il loro andamento nella regione diverge 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. In particolare, verrà analizzata la variazione tra gli ultimi due anni disponibili (2016-2017) e, in aggregato, tra il biennio più recente con quello precedente.

Rispetto alla comparazione con la ripartizione geografica di riferimento, i dati per il 2017 mostrano in Toscana una recrudescenza più marcata di alcuni delitti, sia rispetto agli incrementi comunque riscontrati nel centro del paese, sia quando in contro-tendenza rispetto all'andamento della ripartizione di riferimento. Nel caso degli incendi, siano essi boschivi o di altra entità, la variazione in percentuale rispetto all'anno precedente è molto cospicua (in aumento del 150% quelli boschivi, del 58% quelli di altra natura dolosa), sempre in aumento anche quelli a seguito di danneggiamento, tradizionalmente un evento-spia di possibile dinamiche di intimidazione (in crescita del 16%). Gli incrementi più cospicui rispetto al 2016, in continuità con un trend positivo in corso già da diversi anni, riguardano i delitti di riciclaggio (46%) e della normativa sugli stupefacenti (16,3%), facendo posizionare la Toscana ancora una volta tra le prime regioni in Italia per queste tipologie di delitti. In flessione rispetto al 2016, invece, altri reati – individuati in letteratura come di *power-syndicate*, e quindi più assimilabili a forme di criminalità organizzata (Sciarrone 2014) – quali, per esempio, usura (-53%),

³⁵ 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.

estorsione (-13%), contraffazione (-21%). Ancora una volta, va ricordato come queste statistiche tendano a fotografare solo in parte il fenomeno criminale *per sé*, essendo spesso delle misure dell'efficacia dell'azione di prevenzione e contrasto da parte delle autorità, ed insieme della propensione da parte delle vittime a denunciare i reati. Una flessione di quest'ultimi delitti, per esempio, in combinazione con un aumento, al contrario, dei danneggiamenti a seguito di incendi e degli incendi dolosi, in genere, in contesti ad elevata presenza mafiosa, è da interpretare come un possibile segnale dell'efficacia della morsa criminale sulle vittime.

Fig. 1.1.4 Delitti di usura denunciati dalle forze di polizia

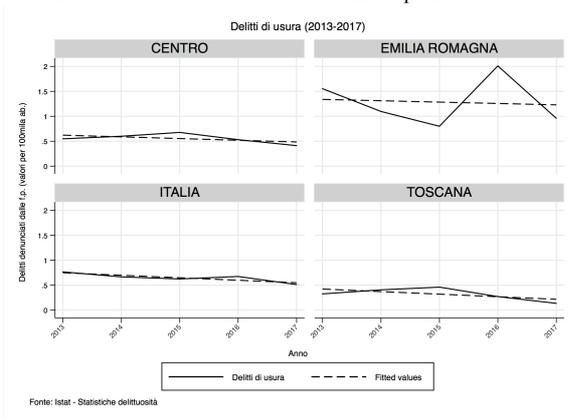


Fig. 1.1.5 Delitti di estorsione denunciati dalle forze di polizia –

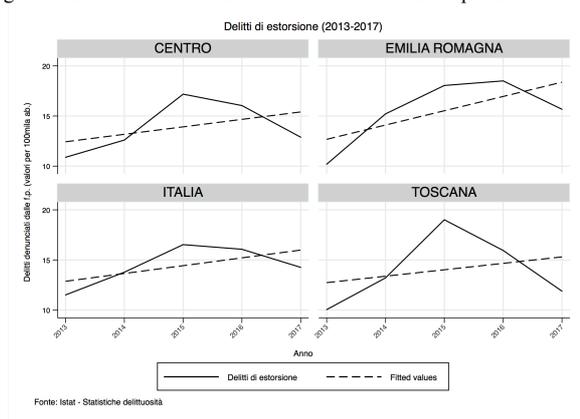


Fig. 1.1.6 Delitti di rapine in banca. denunciati dalle forze di polizia

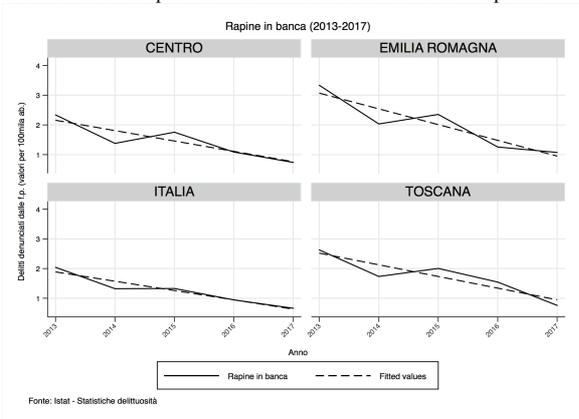


Fig. 1.1.7 Delitti di riciclaggio denunciati dalle forze di polizia

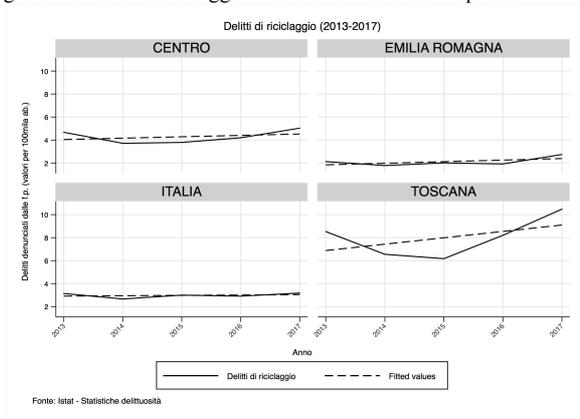


Fig. 1.1.8 Delitti norm. stup. denunciati dalle forze di polizia

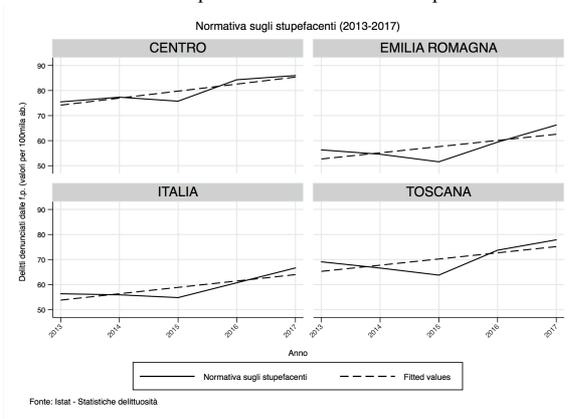


Fig. 1.1.9 Delitti di sfrut. prostit. denunciati dalle forze di polizia –

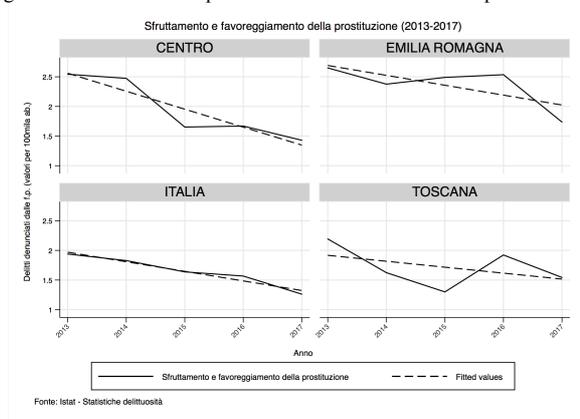


Fig. 1.1.10 Delitti di attentati denunciati dalle forze di polizia

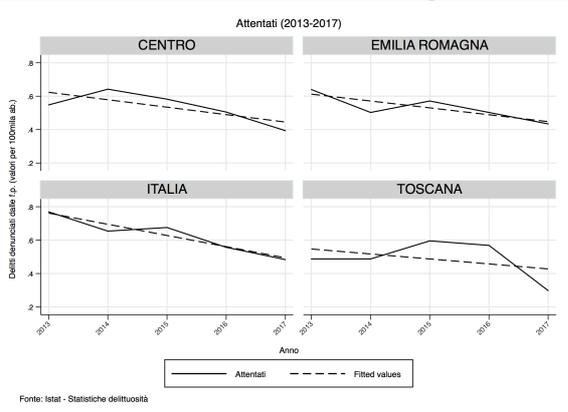


Fig. 1.1.11 Delitti di contraff. denunciati dalle forze di polizia –

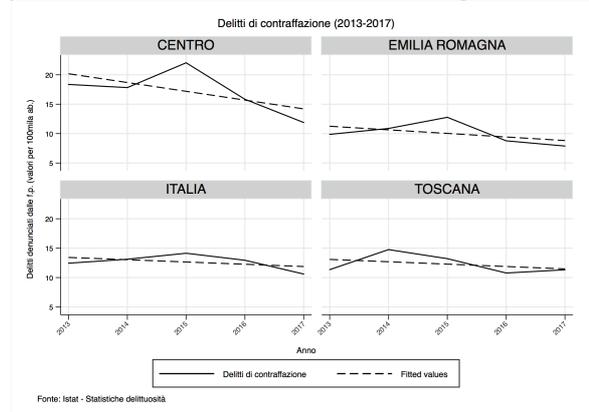


Fig. 1.1.12 Delitti di danneggiamenti a seguito di incendio denunciati dalle forze di polizia

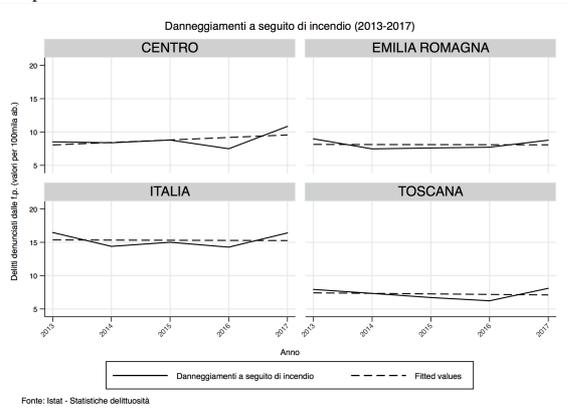
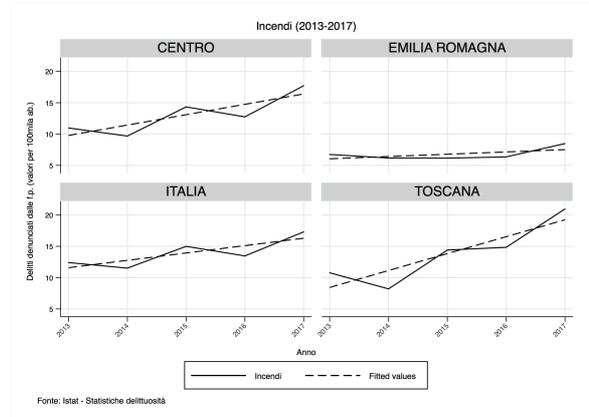


Fig. 1.1.13 Delitti di incendio (totali).



Una lettura dell'andamento di questi reati, c.d. di *power syndacate*, negli ultimi anni fornisce però una oro comprensione più completa. Per alcuni di questi, per esempio, il calo dell'ultimo biennio è successivo ad un forte trend di crescita degli anni precedenti. È questo il caso, per esempio, del reato di estorsione, che ha osservato un picco di denunce prima della fase discendente degli ultimi due anni. Anche nel resto del paese si sono osservate simili dinamiche, anche se la crescita fermatasi nel 2015, in Toscana era stata più rapida e acuta che nelle altre regioni. Dall'analisi qualitativa degli episodi spia di criminalità organizzata in Toscana emersi nel 2018, i fenomeni estorsivi si confermano, insieme all'usura (che sotto il profilo statistico, invece, ha un andamento poco significativo), il principale canale di penetrazione criminale di derivazione mafiosa in regione. L'assenza di denunce per i reati di usura ed estorsione è un campanello d'allarme aggiuntivo rispetto alla natura ben strutturata, organizzata e occulta di queste attività illecite nei territori della regione.

Nel 2017, la Toscana conferma la posizione di primato nazionale per il numero di denunce di riciclaggio – la regione non ha pari né col Meridione, né con le 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 2017 (in aumento del 46%). Come affermato lo

scorso anno, la presenza di fenomeni di criminalità organizzata, da sola, non spiega una crescita di queste proporzioni, e può quindi trovare una sua *concausa dominante* nel vasto bacino della criminalità economica, molto esteso, soprattutto, in alcune province toscane (quella di Prato tra tutte). Come mostrato da alcuni episodi emersi anche nel 2018, l'attrazione tra i due fenomeni criminali è forte. Da una parte, i capitali mafiosi ricercano competenze, relazioni, canali necessari per il loro occultamento e per una futura integrazione nell'economia legale, elementi tutti presenti in un territorio dove la criminalità economica ha già raggiunto elevati gradi di sofisticazione. Dall'altra parte, fenomeni di criminalità economica possono trovare nei capitali mafiosi nuove risorse e opportunità di profitto, oltre che, nei momenti di crisi, la protezione da chi li possiede.

Rispetto agli andamenti provinciali in Toscana, come nel precedente rapporto, sono state selezionate dodici categorie di delitti, di cui dieci di queste già utilizzate per l'analisi interregionale presentata sopra (fonte ISTAT)³⁶. Tra le dieci province toscane, quattro di queste si distinguono per l'intensità dei segnali di rischio penetrazione criminale, dal momento che, per più tipologie 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, estorsioni 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

³⁶ 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).

superiori al tasso nazionale. Da sola, con un piccolo contributo di Firenze, traina l'intero andamento regionale.

Fig. 1.1.14 Attentati denunciati dalle forze di polizia

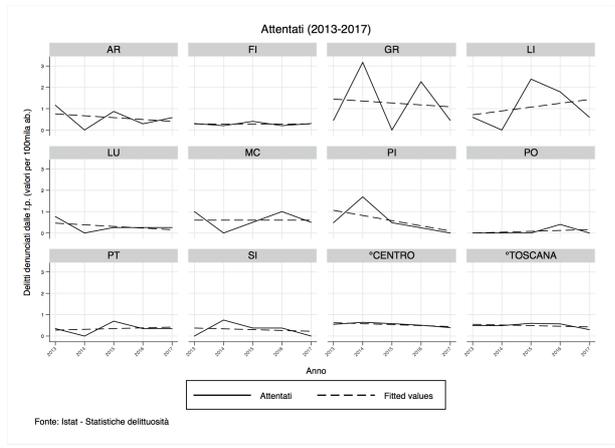


Fig. 1.1.15 Danneggiamenti a seguito di incendio denunciati dalle forze di polizia

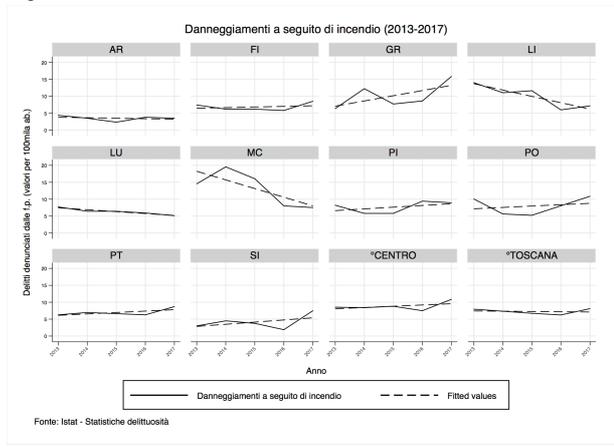


Fig. 1.1.16 Incendi totali denunciati dalle forze di polizia

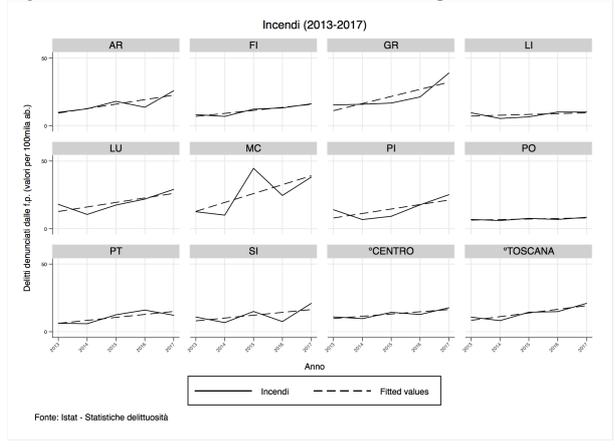


Fig. 1.1.17 Delitti di riciclaggio denunciati dalle forze di polizia

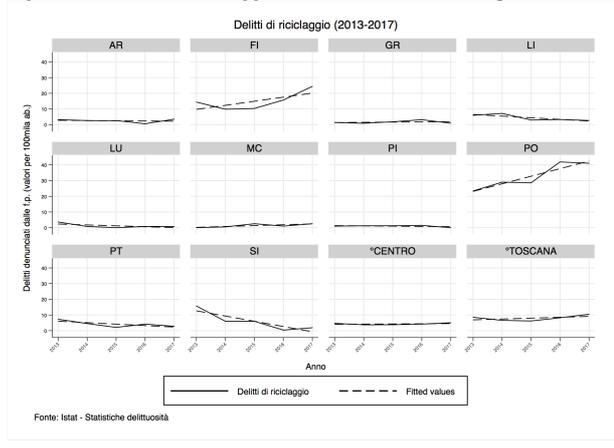


Fig. 1.1.18 Delitti di ass. del. denunciati dalle forze di polizia

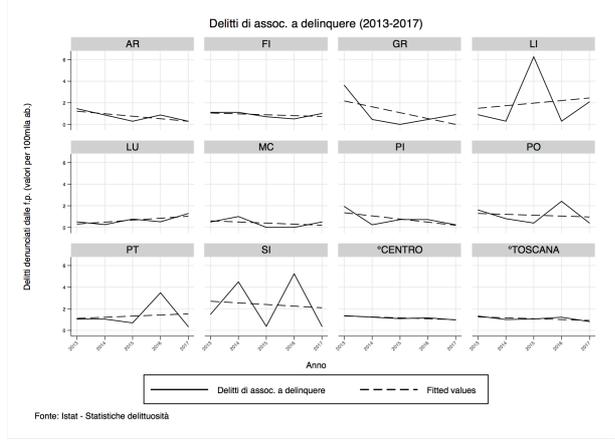


Fig. 1.1.19 Delitti di estorsione denunciati dalle forze di polizia

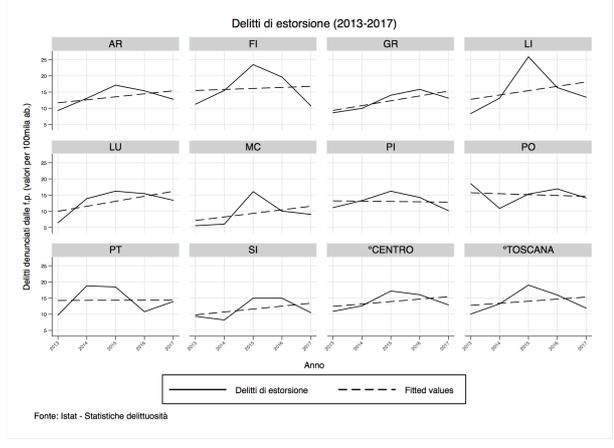


Fig. 1.1.20 Delitti di usura denunciati dalle forze di polizia

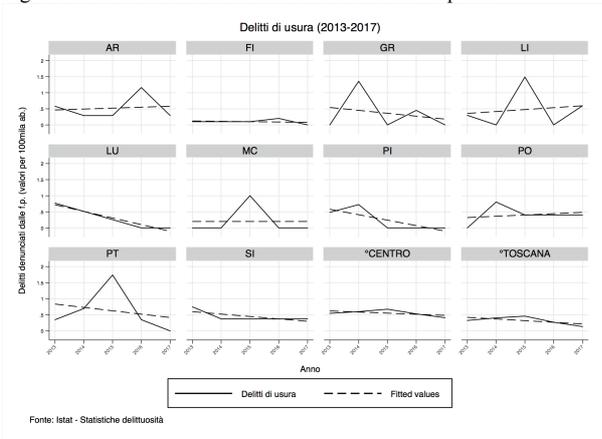


Fig. 1.1.21 Rapine in banca denunciati dalle forze di polizia

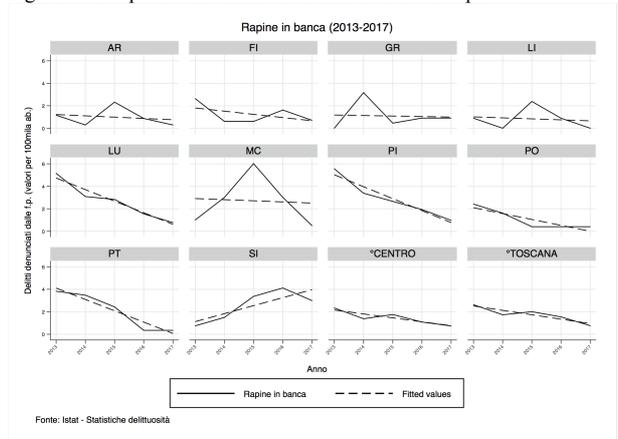


Fig. 1.1.22 Furti di aut. com. denunciati dalle forze di polizia

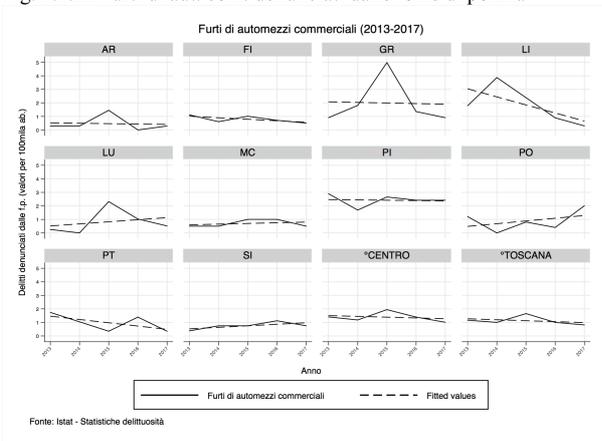


Fig. 1.1.23 Delitti di contraff. denunciati dalle forze di polizia

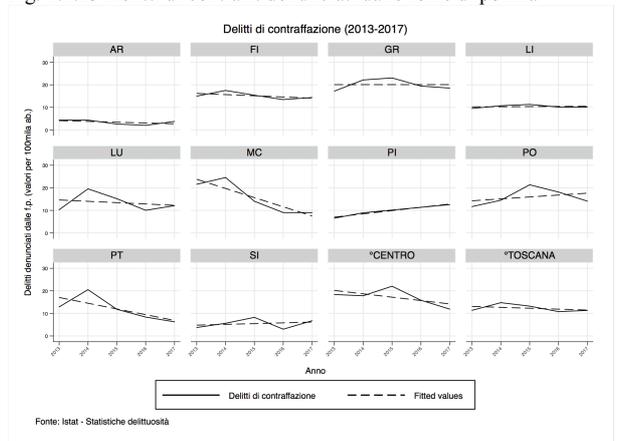


Fig. 1.1.24 Delitti norm. stup. denunciati dalle forze di polizia

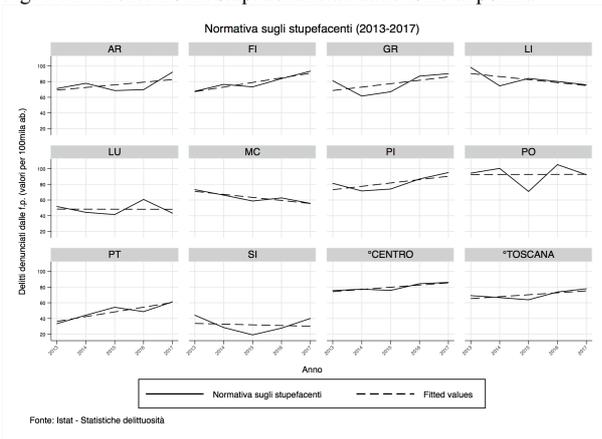
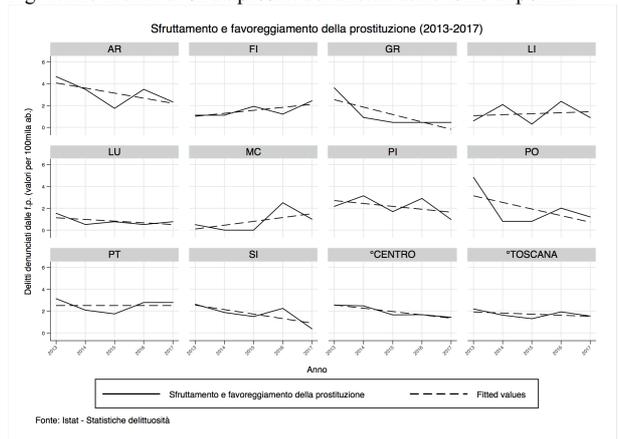


Fig. 1.1.25 Delitti di sfrut. prostit. denunciati dalle forze di polizia



1.1.3 Modelli organizzativi e strategie di delocalizzazione criminale

Dall'analisi dei principali eventi di criminalità organizzata emersi in Toscana nel 2018, è possibile identificare alcuni andamenti di elevato interesse che investono i mercati illeciti di questa regione. Una lettura di questi andamenti fa emergere, ancora una volta, l'elevata mobilità, flessibilità organizzativa e mimetismo che i gruppi criminali riescono a raggiungere nello svolgimento delle proprie attività illegali. Di seguito, verranno sinteticamente presentate le principali tendenze che riguardano l'evoluzione delle strategie criminali di controllo dei mercati illeciti, insieme ad una descrizione degli episodi più significativi occorsi nel 2018, osservati in comparazione con gli anni precedenti. Gli spunti di analisi verranno ulteriormente sviluppati negli studi di caso della sezione 1.3 di questo rapporto.

ILLE_01 *I principali raggruppamenti criminali in Toscana associano ad una componente autoctona una di matrice extra-regionale, riconducibile, nella maggior parte dei casi, alle quattro mafie storiche nazionali. Sono questi i gruppi che hanno raggiunto una significativa proiezione criminale nel mercato regionale. Solo raramente si è assistito a forme di “trapianto” criminale dai territori di origine delle quattro mafie in Toscana. Al contrario, il collegamento tra gruppi resta più spesso indiretto e retrodatato nel tempo, e senza associarsi necessariamente a meccanismi di dipendenza e subordinazione nei confronti dei gruppi criminali tradizionali.*

In Toscana la diffusione di gruppi di criminalità organizzata sembra nutrirsi in maniera significativa del contributo 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. Come affermato dalla Procura Distrettuale Antimafia di Firenze, sempre più numerosi spunti investigativi “vedono la presenza di appartenenti a Cosa nostra, ‘ndrangheta e camorra operare in Toscana in concorso con elementi del luogo, a dimostrazione della forte liquidità di cui tali soggetti dispongono e della capacità attrattiva e corruttiva che tali disponibilità comportano” (ProFi 2018, p. 13). Non sembrano esserci, al momento, fenomeni di vera e propria colonizzazione criminale da parte delle quattro mafie storiche, con un “trapianto” di cellule criminali nei nuovi territori di espansione, come nel caso delle locali di ‘ndrangheta scoperte in altre regioni del Nord Italia. Al contrario, sono singoli individui, spesso gli stessi promotori delle associazioni operanti in Toscana, a vantare una derivazione criminale da una delle quattro mafie nazionali, avendo legami diretti (perché intranei) o indiretti (perché familiari) con quegli ambienti criminali.

Nonostante questa linea di tendenza generale, è comunque possibile osservare anche in Toscana dinamiche di “trapianto” criminale, come per il braccio toscano del clan dei Terracciano, originario di Pollena Trocchia (NA), con base operativa in provincia di Prato e ramificazioni in altre province toscane. In questo caso, si assiste ad una divisione del gruppo camorristico originario in due fazioni, a seguito

della diaspora di uno dei figli del capo clan³⁷. Il nuovo raggruppamento criminale in Toscana, pur mantenendo forti rapporti con quello di origine, considerati i legami familiari, non sarà perfettamente speculare rispetto a quest'ultimo: sia sotto il profilo del business criminale (vocazione imprenditoriale nel settore dell'intrattenimento e dei night clubs), sia rispetto alla sua composizione, mista e non concentrata territorialmente.

Una piena integrazione criminale è possibile, invece, osservarla nel caso di un altro raggruppamento criminale, con base operativa sempre nella provincia di Prato e di origine campana (Ercolano), denominato dei "Birra-Iacomino", con legame organico con il gruppo criminale di origine, e funzionale alla realizzazione anche di economie di scala criminale nelle attività economiche principali del gruppo campano (settore tessile e degli "stracci").

Nel caso di un comune in provincia di Lucca, il soggetto promotore dell'associazione a delinquere non nascose, in una intercettazione ambientale, la sua appartenenza alla cosca dei Facchineri, legame in ogni caso comprovato dai rapporti di sangue con soggetti intranei alla cosca, e con l'assistenza da questi garantita alle famiglie dei vertici dell'organizzazione, trasferitisi in Lombardia per stare vicini ai capi famiglia detenuti. Come in quest'ultimo caso, il collegamento con il gruppo di derivazione criminale spesso resta saldo attraverso il pagamento a suo favore di somme di denaro. Simili dinamiche sono state identificate nel procedimento riguardante un gruppo che operava tra Firenze, Prato, Lucca e Montecatini, collegato al clan Bidognetti (poi "Misto"), dei c.d. "Casalesi"³⁸.

Pur non essendoci al momento evidenze di forme di criminalità organizzata puramente autoctone, queste non sono comunque da escludersi, soprattutto se operano in contesti territoriali ad elevata marginalità economica, etnica, sociale (cfr. punto ILLE_02).

ILLE_02 *I gruppi criminali nello svolgimento delle proprie attività illecite in Toscana tendono ad assumere un controllo funzionale, piuttosto che territoriale, del mercato, e a specializzarsi in uno specifico settore criminale (o legale), operando su più territori in base alla domanda dei beni e/o servizi illegali (o legali) presente sul mercato regionale.*

Nella gran parte dei casi, i raggruppamenti criminali esaminati in questa ricerca non mostrano i caratteri della territorialità specifici delle organizzazioni di stampo mafioso tradizionali. Escluse alcune eccezioni di seguito trattate, nel caso toscano questi non ricercano, tendenzialmente, un radicamento nel tessuto sociale, economico e politico in cui risiedono. Di conseguenza la loro proiezione sui territori non corrisponde all'effettiva influenza criminale da questi acquisita ed esercitata in un determinato ambito territoriale, ma al semplice raggio di estensione raggiunto dalle proprie attività. Al minor controllo del territorio, si associa, però, il tentativo di specializzarsi in alcune attività economiche, sia di natura illecita

³⁷ Giorgio Mottola, *La camorra emigra in Toscana. Sequestrati beni del clan Terracciano*, Corriere del Mezzogiorno, 10 giugno 2009 (cit. in Barbensi 2012:22).

³⁸ Corte d'Appello di Firenze, Sentenza del 27/11/2018, p.p n. 4653/2009; Tribunale di Lucca, Sentenza del 14/03/2017, p.p. n. 4653/09 RGNR.

che legale, senza però dimostrare necessariamente l'aspirazione ad assumere il controllo di alcuni segmenti del mercato, come invece tende ad accadere nei territori tradizionali. In Toscana, questa aspirazione sembra manifestarsi con maggior frequenza solo in presenza di forti spinte concorrenziali, soprattutto se in ambito illegale, tali da spingere i gruppi all'utilizzo talvolta di un repertorio d'azione assimilabile a quello di matrice mafiosa (emblematici i casi CRIM_07 e CRIM_12). L'estorsione e il ritorno di crediti usurari, quindi, possono diventare strategie per l'acquisizione di attività economiche concorrenziali o, per accumulare risorse necessarie a finanziare altre forme di concorrenza sleale nel mercato, anche di natura convenzionale (come abbassamento anomalo dei prezzi). Nell'area, per esempio, della Versilia, i raggruppamenti emersi negli anni novanta e nei decenni successivi avevano individuato nel mercato del gioco d'azzardo il principale ambito economico delle proprie attività. Su questo si innestavano fenomeni anche estesi di estorsione, collegati a forme di ritorno di crediti usurari, finalizzati a consolidare le posizioni di mercato raggiunte da queste organizzazioni.

Un altro raggruppamento criminale (cfr. CRIM_2 del precedente rapporto) avrebbe unito a queste strategie altre forme di intimidazione, più esplicitamente dirette contro operatori economici concorrenti nel suo principale settore di business (intrattenimento e night clubs), garantendosi in questo modo un'estensione del proprio raggio d'azione economica lungo l'asse Lucca-Firenze, passando per le province di Pistoia e Prato (base principale del raggruppamento).

In altri casi, anche in Toscana, il contesto ambientale dove alcuni raggruppamenti criminali operano facilita anche un loro radicamento territoriale. Nelle indagini svolte a carico del gruppo criminale, con base in un piccolo comune in provincia di Lucca, data anche la ridotta ampiezza demografica dell'ente, erano emerse alcune evidenze di un suo radicamento territoriale, viste le richieste di protezione e risoluzione di controversie che talvolta erano state avanzate al promotore dal gruppo, da parte di soggetti del luogo estranei all'organizzazione. Sotto il profilo penale, si ricorda, è stata riconosciuta in primo grado l'aggravante mafiosa a carico del solo promotore del gruppo, senza alcuna estensione degli stessi pregiudizi all'intero raggruppamento criminale, anche se dai meccanismi rivelati dall'indagine sarebbe possibile evidenziarne alcune potenzialità.

Per le organizzazioni di nazionalità straniera, che operano entro il contesto delle proprie comunità di diaspora presenti sul territorio regionale, i meccanismi di controllo territoriale sono paradossalmente più intensi, oltre che più probabili, rispetto ai corrispettivi raggruppamenti di origine italiana scoperti in Toscana. È questo il caso, per esempio, nelle province di Prato e Firenze della comunità cinese, caratterizzata da un vitale tessuto economico, la cui filiera produttiva, in parte, si alimenta di molta economia informale, e in alcuni casi, anche illegale quando è il prodotto dello sfruttamento della manodopera o di altre attività illecite. Alcuni fattori rendono il radicamento territoriale più probabile: (a) la condizione di clandestinità di alcuni connazionali che crea un ambiente fertile, e vulnerabile, per forme di sfruttamento criminale e/o lavorativo; (b) l'esistenza all'interno della stessa comunità di differenze di natura etnica, derivanti dalla diversa provenienza geografica degli stessi connazionali, sulle

quali si innestano talvolta anche forme di conflittualità; (c) l'elevata incidenza di reati predatori all'interno della stessa comunità, per opera anche di attori criminali esterni, a cui non segue spesso un'adeguata protezione garantita dalle forze di polizia (l'impunità da questi reati è spesso spiegata dall'assenza stessa di denuncia da parte delle parti lese); (d) le ampie fette di economia informale, che creano una domanda di protezione rispetto a transazioni, come quelle del credito informale, per esempio, che in caso di controversie non possono trovare garanzie nei meccanismi ordinari, e legittimi, di risoluzione esistenti; (5) l'assenza di preesistenti mafie storiche italiane capaci di imporre la propria protezione mafiosa sul territorio (cosa che invece accade in altre realtà italiane dove sono presenti comunità cinesi, come a Napoli o a Palermo). Queste condizioni, almeno a livello ipotetico, sembrano prospettare un quadro ambientale ideale per il radicamento territoriale di organizzazioni criminali di stampo mafioso in questa comunità che in caso, è utile ricordare, sarebbe la prima e principale "vittima" del giogo di simili gruppi. Nonostante gli importanti sforzi investigativi e i risultati raggiunti con alcune recenti operazioni, permangono notevoli difficoltà nel decifrare a pieno le dinamiche criminali esistenti in questi territori. Più in generale, il quadro conoscitivo attuale sembra inoltre insufficiente a far comprendere il più ampio "sistema" di relazioni che regola le transazioni tra le diverse componenti della comunità. Conoscenze di questo tipo sarebbero essenziali per riuscire ad identificare possibili forme più diffuse di assoggettamento e omertà anche di matrice mafiosa. Uno sforzo ulteriore, dunque, vedrebbe come prima beneficiaria la stessa comunità e, in particolare, le sue fasce più deboli e vulnerabili rispetto a tali fenomeni criminali. Anche per questo motivo, è evidente l'esigenza di una piena e più efficace cooperazione da parte di tutte le autorità competenti, evitando di incrementare una condizione di marginalizzazione, prima causa dell'esistenza di possibili fenomeni di matrice mafiosa.

ILLE_03 *Sotto il profilo organizzativo, i principali insediamenti criminali presenti sul territorio toscano sono caratterizzati da una natura mista. Non sembrano al momento operare, infatti, associazioni stabili formate in base a modelli organizzativi gerarchici e ad elevata distribuzione interna del lavoro, con strutture organizzative tali da non garantire continuità nel tempo all'azione criminale dei gruppi. Ciò vale sia per le associazioni di derivazione straniera, molto rilevanti nel sistema criminale toscano, sia per quelle autoctone che possono vantare una qualche derivazione da gruppi appartenenti ad una delle quattro mafie storiche nazionali.*

Fino a questo momento, le evidenze raccolte non depongono verso l'esistenza di reticoli criminali capaci di imporre forme più rigide di regolazione alle proprie attività illecite. Non si osservano simili tentativi negli ambiti di maggiore instabilità e incertezza organizzativa per delle associazioni criminali quali, per esempio, il reclutamento degli affiliati, la gestione delle risorse comuni a disposizione del gruppo, la definizione di una chiara divisione interna del lavoro, l'individuazione di rami interni ai gruppi. Il campo organizzativo di queste associazioni, anche quando di derivazione da mafie storiche nazionali, mantiene tendenzialmente un perimetro criminale molto ristretto e permeabile, dato il limitato numero di associati e le porose barriere d'accesso (e di uscita) dall'organizzazione. Questo è il caso dei raggruppamenti già analizzati nei precedenti rapporti (cfr. casi CRIM_01 e CRIM_02), senza distinzione

per la derivazione criminale di riferimento, inclusi casi di presunta origine ‘ndranghetista o siciliana (matrici caratterizzate da modelli organizzativi tradizionalmente e storicamente più strutturati, con riferimento anche ai rapporti tra territorio di origine e diramazioni territoriali). Va evidenziato, in ogni caso, come la minore strutturazione di questi insediamenti non impedisca loro il raggiungimento di obiettivi criminali più elevati tramite l'utilizzo anche di un *metodo* tipicamente mafioso. La presenza, però, di raggruppamenti apparentemente poco strutturati sotto il profilo organizzativo pone difficoltà nell'applicazione degli strumenti penali antimafia, soprattutto della fattispecie dell'associazione di stampo mafioso (art. 416 bis c.p.), quando ne viene fatta un'interpretazione molto stringente, a fronte, invece, di reati-scopo molto gravi, organizzati e con un elevato rischio di reiterazione nel tempo, e rispetto al bacino di vittime. Emblematico sotto questo aspetto è il procedimento a carico di un'associazione di derivazione camorristica, anche se i giudici toscani ne hanno derubricato la natura da mafiosa a semplice³⁹, dedita all'usura e all'estorsione su larga scala, attraverso la spoliazione del patrimonio immobiliare e aziendale delle loro vittime, per la quale i giudici hanno comunque riconosciuto l'esistenza di “un'organizzazione stabile, costituita per la scientifica spoliazione e distruzione delle società al fine di occultarne il patrimonio, caratterizzata da una struttura non rudimentale e da figure ‘professionali’ significative, nella quale il ruolo apicale di ideatori, organizzatori e gestori del complesso reticolo di società, collegate l'una con l'altra per realizzare reati contro il fisco e contro la *par condicio creditorum* era rivestito da X e Y e nella quale un ruolo determinante era stato ricoperto dall'imputato Z, professionista che aveva fornito, in modo consapevole e volontario, le indicazioni necessarie alla realizzazione delle varie frodi commerciali, ammantandole per quanto possibile di una forma legale”⁴⁰.

I raggruppamenti criminali scoperti finora in Toscana, in linea con una tendenza comune in altri territori a più recente espansione criminale, vedono il coinvolgimento di soggetti con una provenienza geografica, oltre che criminale, eterogena. Non è sporadico, infatti, osservare il coinvolgimento di soggetti di nazionalità straniera anche in associazioni promosse da italiani, o all'interno dello stesso raggruppamento di membri attivi riconducibili, più o meno direttamente, a consorzi di matrice criminale differente (camorra e Cosa nostra/ ‘ndrangheta e Cosa nostra, le due combinazioni che trovano maggiore frequenza). Queste composizioni miste spiegano anche le forme attive di reciproca assistenza tra consorzi criminali differenti, soprattutto in caso di favoreggiamento della latitanza di soggetti ricercati dalle forze di polizia. Per fare un esempio, nelle indagini a carico del gruppo c.d. Saetta, di origine campana ed operante in Versilia, era emerso come alcuni appartenenti alla presunta associazione criminale avessero offerto supporto logistico, nonostante l'origine campana, ad un pericoloso latitante

³⁹ Il procedimento (proc. n. 19343/09) è giunto per alcuni degli imputati ad una sentenza di secondo grado, i cui principali capi di imputazione per associazione mafiosa (art. 416 bis c.p.) e aggravante mafiosa (per agevolazione all'associazione in questione, appunto) sono stati derubricati ad associazione criminale semplice e decaduti nel secondo caso, ad eccezione di un episodio di estorsione per il quale è stata riconosciuta l'aggravante mafiosa, ma nella forma del “metodo mafioso” piuttosto che dell'agevolazione.

⁴⁰ Corte di Appello di Firenze, Sentenza n. 2462 del 26/04/2019, proc. n. 19343/2009 R.G.N.R., p. 46.

ritenuto personaggio di spicco della criminalità organizzata catanese, appartenente al clan mafioso facente capo alla storica famiglia Santapaola.

Riscontri rispetto ad una composizione mista dei raggruppamenti operanti in Toscana sono osservabili nei principali casi finora emersi. Nel caso del gruppo c.d. Terracciano, la sua composizione è molto eterogena, oltre al vertice che vanta collegamenti diretti con il clan campano di origine, altri presunti appartenenti hanno origine siciliana (delle province di Enna e Caltanissetta) e toscana (Versilia), con quest'ultimi strumentali ad intrattenere rapporti con la stessa associazione a delinquere, prima menzionata, e sempre di derivazione campana, operante in quella provincia (il c.d. gruppo Saetta). Anche in quest'ultimo caso, tra i dieci soggetti per i quali la Procura Distrettuale aveva ipotizzato l'imputazione per associazione di stampo mafioso (poi derubricata dal giudice di primo grado in associazione a delinquere semplice), almeno due di essi avevano origini toscane, perché nati nella regione, mentre gli altri pur essendo nati nel capoluogo campano, erano residenti di lungo corso in Toscana.

Un altro raggruppamento criminale con base in provincia di Lucca, ancora più ristretto per il numero di presunti associati (5 soggetti), seppur non sia stato qualificato di matrice mafiosa, vanta un forte legame, almeno per le origini e i collegamenti del suo promotore, con la famiglia Facchineri/Avignone di Cittanova (RC). Anche in questo caso, due dei componenti avevano origini non calabresi. In un altro procedimento per reati di estorsione ed usura con aggravante mafiosa, come riconosciuto dal Tribunale di Lucca per tre degli imputati, perché a favore del clan Bidognetti, poi denominato "Misto", del litorale domizio (CE), su un numero complessivo di sette soggetti che in concorso avrebbero perpetrato i reati sopra descritti, tre di questi erano di origine toscana, con la funzione essenziale, in alcuni casi, di intermediari usurari⁴¹.

Per quanto riguarda le organizzazioni di origine straniera, seppur per alcune eccezioni (quelle di origine cinese), la composizione è ancora più marcatamente mista e multi-etnica (cfr. punto ILLE_04 e ILLE_11).

ILLE_04 *La Toscana si conferma un laboratorio criminale per le organizzazioni criminali di origine straniera. La presenza meno incisiva, o l'arretramento, delle quattro mafie storiche nazionali nei mercati illeciti della regione, ha permesso dinamiche di sostituzione criminale con operatori stranieri, facilitate queste in parte dalla presenza di minoranze etniche concentrate, in alcuni casi, ad elevata marginalità economica, sociale ed etnica.*

Come riconosciuto dal Procuratore Capo di Firenze, dott. Giuseppe Creazzo, nella sua ultima relazione al Procuratore Generale (Anno 2018), gli elementi investigativi emersi finora rispetto a fenomeni di criminalità organizzata di matrice straniera in Toscana "dimostrano il grado di pericolosità e l'espansione raggiunta dalla criminalità organizzata, [...] [e] devono far ben riflettere sull'opportunità

⁴¹ Corte d'Appello di Firenze, Sentenza del 27/11/2018, p.p n. 4653/2009; Tribunale di Lucca, Sentenza del 14/03/2017, p.p. n. 4653/09 RGNR.

di accrescere il contrasto ed affinare le tecniche investigative contro le organizzazioni mafiose che, sfruttando le grandi opportunità di mimetizzazione sociale e territoriale che queste zone d'Italia ancora offrono, organizzano sottotraccia la propria attività” (ProFi 2018: 15). Queste organizzazioni criminali “di altro genere rispetto a quelle classiche”, prosegue il Procuratore, sono “spesso strutturate e metodologicamente ispirate in termini pressoché identici rispetto alle associazioni mafiose tradizionali” (ProFi 2018: 16).

Le indagini di questi anni in Toscana contro associazioni a delinquere di nazionalità straniera hanno fornito ulteriori riscontri rispetto a tre tendenze già evidenziate nei precedenti rapporti: (a) la natura transnazionale e multi-etnica di queste associazioni, che solo sporadicamente vedono il coinvolgimento di una sola nazionalità, ma ricercano forme di cooperazione con altre componenti etniche; (b) la prevalenza di modelli organizzativi prevalentemente orizzontali (non gerarchici), dove le diverse componenti etniche compartecipano agli affari criminali distribuendosi, spesso, le proprie aree autonome di competenza in base a criteri territoriali (mercati e territori di influenza/vendita) o settoriali (in base al contributo dato al ciclo produttivo/della vendita e distribuzione); (c) l’acquisizione di segmenti sempre più importanti nei mercati illegali a discapito della controparte autoctona di origine italiana, con evidenze emergenti rispetto ad una riduzione della frammentazione del mercato, soprattutto nella fascia della fornitura su media-larga scala, ma anche rispetto allo spaccio su strada, con una sempre maggiore “nazionalizzazione” per etnie delle piazze di spaccio urbane. Oltre a quello degli stupefacenti, altri settori vedono una quota straniera maggioritaria rispetto a quella nazionale, come nel caso della tratta a fini dello sfruttamento della prostituzione, intermediazione illegale del lavoro, favoreggiamento dell’immigrazione clandestina (*human smuggling*).

L’operazione “China Truck”, eseguita nel gennaio del 2018 è emblematica, appunto, per comprendere lo specifico modello criminale adottato da queste associazioni straniere. Nonostante le pronunce del Tribunale del riesame e della Suprema Corte, che hanno ridimensionato la vicenda sotto il profilo processuale, l’indagine ha rivelato delle inedite dinamiche criminali in un settore essenziale nell’economia del distretto pratese come quello del traffico delle merci su strada. Si tratta di un settore nuovo, rispetto ad altre attività economiche ad elevata presenza da parte di operatori cinesi (ristorazione, tessile, commercio, ecc.). Secondo le ipotesi della Procura Distrettuale, si tratterebbe di un sistema criminale ad elevata pericolosità criminale, data la ricerca di un’“egemonia nel campo della logistica imposta con metodi mafiosi ed alimentata dagli introiti provenienti da attività criminali tipiche della malavita cinese come estorsione, usura, controllo del gioco d’azzardo, della prostituzione, dello spaccio di stupefacenti” (ProFi 2018:20). In ogni caso, questo procedimento, per quanto rilevante sotto il profilo della pericolosità sociale e della rilevanza criminale, rappresenta soltanto un tassello di un più ampio sistema fatto di economia criminale e sommersa che insiste nel distretto pratese.

Rispetto alla criminalità di matrice straniera, questa provincia merita un approfondimento a parte, vista la peculiarità territoriale che la contraddistingue, trattandosi di un laboratorio nazionale, e

non solo, per la multiethnicità del sistema criminale che vi insiste. Secondo i dati dell'ultima relazione disponibile della Procura presso il Tribunale di Prato (Anno 2018), nel periodo di riferimento (luglio 2017 / agosto 2018) dei 907 procedimenti iscritti, ben 738 hanno infatti visto indagati cittadini di nazionalità cinese (erano stati 1002 nel 2017, anche in tal caso il numero più alto in assoluto). Rispetto alle persone indagate, su 8.224 persone ben 4.527 sono di nazionalità straniera, e la quota di stranieri aumenta se si guarda ai soli indagati oggetto di misure cautelari e di custodia, la cui "stragrande maggioranza" non è di nazionalità italiana. Speculari a questi dati sono quelli inerenti alle vittime degli stessi reati. In entrambi i casi, come segnalato dalla Procura "molti indagabili e - la circostanza è preoccupante - molte parti lese appartengono al novero di cittadini extra-comunitari irregolari sul territorio nazionale, in quanto tali di difficile se non impossibile reperibilità" (ProcPrato 2018:11-12). La preoccupazione riguarda anche i reati di criminalità economica, per i quali le difficoltà investigative nelle collegate materie tributarie, previdenziali e di sicurezza sul lavoro sono innumerevoli visto il fatto che "le attività imprenditoriali dall'oggi al domani surrettiziamente mutano titolarità e ragione sociale al fine di potersi sottrarre a qualsiasi accertamento" (*Ibidem*). La gestione delle imprese cinesi, principali destinatarie delle verifiche ispettive del Piano di intervento di Regione Toscana, ha confermato una delle principali criticità connesse al modello di fare impresa di tale comunità, ossia "il diffuso e patologico ricorso all'intestazione dell'attività al 'prestanome', con l'obiettivo illecito per il reale imprenditore di sottrarsi alle responsabilità penali, previdenziali e fiscali" (ProcPrato 2018:13). Secondo i dati a disposizione della Procura sul numero di verifiche ispettive sfociate in notizie di reato, rispetto al 2017, è in aumento la percentuale dei casi in cui il datore di lavoro cinese indagato non è risultato reperibile al primo accesso (20,05% sul totale complessivo di accessi, nel dettaglio ben 148 casi su 738)⁴². Ciò determina "un apprezzabile aggravio non solo per i magistrati titolari dei fascicoli, anche laddove iscritti per mere ipotesi contravvenzionali, ma anche per le segreterie degli stessi, impegnate nell'attività di notifica". Sotto il profilo dell'azione penale⁴³, invece, nel 2018 sui 1167 procedimenti definiti, ben 895 si sono conclusi con la richiesta di archiviazione per estinzione del reato, ossia una percentuale pari a circa il 76,69% del totale dei procedimenti, mentre nel 2017, sui 1640 procedimenti totali ne erano stati definiti 1231 con la richiesta di archiviazione per estinzione del reato, pari ad una percentuale di circa il 75,06%. Le difficoltà frapposte alle indagini dalla natura multiethnicità dei reati ascritti, spiega anche l'inesorabile archiviazione degli stessi procedimenti.

Insieme a quella cinese, la criminalità organizzata albanese è senza dubbio quella che nutre maggiori interessi criminali in Toscana, dimostrando un'elevata capacità di iniziativa criminale nei diversi settori illegali della regione. Oltre alle posizioni di rilievo già acquisite nel mercato regionale degli stupefacenti, l'azione criminale di questi gruppi insiste anche nel settore dello sfruttamento della

⁴² Nell'anno precedente erano stati 190 i casi sul totale delle 1002 verifiche ispettive sfociate in notizie di reato, corrispondenti al 18,96%.

⁴³ La Procura evidenzia nella sua relazione come trovi conferma la tendenza positiva a risolvere l'iter prescrittivo ex D.Lgs 758/94 con l'adempimento alle prescrizioni ed il pagamento dell'ammenda in sede amministrativa, con l'effetto della conseguente estinzione del procedimento penale.

prostituzione, attuato in forma organizzata, spesso in complicità con organizzazioni di rumeni o di nigeriani, riducendo spesso le donne in condizione di servitù o schiavitù. Riscontri significativi in tal senso derivano dai numerosi procedimenti condotti dalle forze di polizia giudiziaria in tutta la regione Toscana. Secondo il Procuratore Capo di Firenze, “il tratto peculiare di tale fenomeno di criminalità organizzata è quello di agire attraverso affiliazioni rinsaldate da legami familiari e di comune provenienza geografica dall’Albania (Valonesi, albanesi del nord ecc.)” (ProFi 2018, p. 21). Da qui le difficili capacità di smantellamento dei reticoli criminali per via della “loro notevolissima abilità nel rivitalizzarsi e rinnovarsi negli uomini e nelle modalità operative e per la straordinaria capacità di spostarsi sul territorio nazionale e anche all’estero” (*Ibidem*). Le posizioni di mercato acquisite da queste organizzazioni nel settore degli stupefacenti, per esempio, sono tali da poterne affermare in certe aree territoriali l’esistenza di “una sorta di monopolio o di preponderanza operativa nella attività di distribuzione”, con “una sorta di controllo di tutta la filiera illecita: dal grande trafficante allo spacciatore al dettaglio le organizzazioni criminali albanesi sono in grado di controllare ogni passaggio della attività illecita e di porsi quale interlocutore credibile anche con altre realtà criminali operanti nel settore, prima su tutte quella calabrese” (*Ibidem*).

ILLE_05 *Secondo le evidenze emerse, il rischio di fenomeni di colonizzazione criminale da parte di gruppi delle quattro mafie storiche nazionali deriva prevalentemente da flussi migratori a lungo raggio, ovvero dalle regioni meridionali, ma anche da flussi a medio-corto raggio, ovvero proveniente da regioni limitrofe alla Toscana, dove sono già operativi insediamenti criminali di matrice mafiosa.*

La prossimità di alcune province toscane con altre province dell’Italia settentrionale e centrale, a comprovata presenza di insediamenti criminali, le rende più vulnerabili a forme di colonizzazione, anche attraverso il radicamento/trapianto di nuove cellule criminali. Per fattori puramente geografici, la provincia di Massa-Carrara è esposta sul fronte del Levante ligure così come su quello emiliano, entrambe aree dove sono state accertate presenze stabili di cellule criminali di stampo mafioso (si veda approfondimento in questo rapporto). Altre province di confine, in particolare quelle di Lucca, Pistoia e Prato sono esposte sul fronte emiliano. In alcuni casi, sono già state accertate forme di mobilità di capitali criminali da parte della ‘ndrina Grande Aracri in provincia di Prato (cfr. caso ECO_5 nella sezione 1.3). Da sud, invece, si segnalano gli interessi criminali di gruppi di criminalità organizzata del Lazio (della capitale e del basso Lazio), ma sembrano mossi da dinamiche di riciclaggio più che di colonizzazione criminale.

Rispetto, invece, a flussi migratori di lungo raggio dal Meridione, uno scenario di trapianto di nuove cellule, oltre ad essere favorito nei territori con le migliori condizioni ambientali, presenta maggiori rischi nei casi di vero e proprio trasferimento, e parziale sradicamento criminale dei gruppi dal territorio d’origine, per via degli esiti di conflitti criminali o di un’efficace azione di repressione. Casi simili in Toscana hanno spesso riguardato singoli soggetti (tra tutti il caso della provincia di Lucca, dove emigrarono soggetti contigui alla cosca Facchineri), ma talvolta anche di interi raggruppamenti

criminali, come nel caso, recentemente confermato dall'autorità giudiziaria, del clan Nicostra (detti i "Tuppi") di Misterbianco (CT), "esiliato" in Toscana dopo l'uccisione del capo clan nel 1989 per mano del clan rivale dei Malpassotti, per poi tentare un ritorno in Sicilia negli anni più recenti, come rivelato dalla operazione "Gisella" dell'aprile 2019⁴⁴.

ILLE_06 *Alcuni episodi occorsi negli ultimi anni rivelano un'inedita inversione dei flussi di mobilità criminale da e per la Toscana. Questa regione, infatti, da mera "importatrice" di attività criminali di origine extra-territoriale, è divenuta territorio di "esportazione" con destinazione proprio le regioni meridionali ad elevata presenza mafiosa.*

Da alcuni casi scoperti in questi ultimi anni, è possibile indentificare un cambiamento nel ruolo esercitato dalla Toscana nei flussi di mobilità criminale nazionale. Da regione importatrice di iniziative criminali di provenienza extra-regionale, che alimentava inoltre la domanda di beni (stupefacenti, fra tutti) e servizi criminali (il traffico e smaltimento illegale di rifiuti, per esempio), la Toscana ha rinforzato il ruolo di "cabina di regia" occulta, oltre che delocalizzata, per la realizzazione di attività illecite negli stessi territori a presenza storica di criminalità organizzata. Nel precedente rapporto si menzionava l'arresto di un soggetto ai vertici della cosca di Corso dei Mille di Palermo in provincia di Pistoia, che gestiva gli affari palermitani del clan dalla sua residenza in Toscana (si veda rapporto 2017 CRIM_7). Nel corso del 2018, invece, esemplare di questa strategia, rinnovatasi negli ultimi anni, è l'operazione *Ghost Tender*, che avrebbe svelato un gruppo criminale, basato in Provincia di Lucca, che ruotava intorno ad alcuni imprenditori edili, residenti in Toscana, i quali, utilizzando società con sede in Toscana e Campania, molte delle quali intestate a prestanome, attraverso turbative d'asta attuate con "accordi di cartello", si sarebbero aggiudicati oltre 50 commesse della ASL 3 di Napoli Sud, per lavori di somma urgenza e "cottimi fiduciari", banditi per importi al di sotto di valori soglia oltre i quali sarebbe stato necessario imbastire formale gara di appalto. Secondo le ricostruzioni della Procura, "l'invito a partecipare veniva sistematicamente effettuato ad imprese, riconducibili al sodalizio, alle quali, a turno, venivano aggiudicati i lavori. Questi ultimi, pur risultando attestati come avvenuti, in gran parte non venivano eseguiti" (ProFi 2018, p. 19). Sempre secondo le ipotesi della Procura, il gruppo avrebbe stretto dei rapporti di scambio corruttivi con un dirigente dell'azienda ospedaliera, il quale "non solo avrebbe aggiudicato l'appalto in violazione delle norme di trasparenza, correttezza e imparzialità, ma avrebbe consentito al sodalizio di conseguire il pagamento pur in assenza di qualsivoglia esecuzione dei lavori. Il gruppo criminale riusciva così, negli ultimi anni, ad incamerare illecitamente e 'a costo zero' appalti per oltre 6 milioni di euro, che venivano riciclati nello svolgimento delle attività immobiliari del sodalizio - come l'acquisto, la ristrutturazione o la costruzione di edifici da parte di società del gruppo con sede in Provincia di Lucca. Una parte dei profitti veniva inoltre trasferita e, all'occorrenza,

⁴⁴ Catania Today, *I Tuppi dalla Toscana a Misterbianco e Motta: mafia, estorsioni e una talpa nei carabinieri*, online <http://www.cataniatoday.it/cronaca/tuppi-da-toscana-motta-misterbianco-mafia-estorsioni-e-talpa-nei-carabinieri-30-aprile-2019.html>.

monetizzata attraverso pagamenti di forniture fittizie ad una società facente capo a soggetto pure destinatario di misura cautelare personale” (*Ibidem*). L’ipotesi è di associazione per delinquere finalizzata alla commissione di reati di corruzione e riciclaggio nel campo degli appalti pubblici, con l’aggravante di aver favorito il clan dei c.d. *casalesi*, in particolare la fazione di Michele Zagaria. Sono state eseguite 5 ordinanze di custodia cautelare, 50 perquisizioni e sequestri di beni, per circa 6 milioni di euro, nei confronti di 30 aziende, con destinatari imprenditori ritenuti contigui al clan dei casalesi e relativi prestanome, nonché di un funzionario pubblico, dirigente dell’ ASL 3 di Napoli sud, con sede a Torre Annunziata (NA).

ILLE_07 *Nel repertorio d’azione criminale dei gruppi individuati in Toscana l’utilizzo esplicito di strategie violente resta preconditione per quelli specializzati in settori a maggiore competitività, incertezza e rischio, come quello degli stupefacenti, e in attività con una forte componente coercitiva, come nel caso delle estorsioni, ritorno di crediti usurari, tratta e sfruttamento sessuale o lavorativo.*

Come già descritto nel precedente rapporto, in Toscana, l’elevata concorrenza nei settori criminali principali (stupefacenti e usura, tra tutti) rende poco realizzabile l’aspirazione degli operatori criminali di matrice mafiosa ad un controllo monopolistico di queste attività economiche. Di conseguenza, il ricorso a forme di violenza esplicita solo sporadicamente è funzionale alla “conquista del mercato” ma, più di frequente, è strumentale al mantenimento delle regole organizzative dell’associazione a delinquere, come strumento di sanzione delle condotte sia degli associati/partners economici, sia delle stesse vittime delle attività criminali. Non sono pochi i riscontri a questa logica di azione, osservando gli episodi di criminalità organizzata accaduti in Toscana in questi anni. In particolare, molti episodi riguardano il mercato degli stupefacenti dove non sono mancate forme estreme di violenza, come nel caso dell’omicidio Raucci (cfr. casi CRIM_6/6bis/6ter del precedente rapporto). Anche in casi di usura ed estorsione per mano di soggetti per i quali sarebbero pendenti dei pregiudizi antimafia, la minaccia dell’utilizzo della violenza è spesso esplicita per la stessa natura dei reati. In almeno tre episodi, i raggruppamenti criminali sono risultati in possesso di armi da fuoco, utilizzate, secondo le risultanze investigative, a fini intimidatori. Lo stato di marginalità e vulnerabilità delle vittime, però, rende spesso l’utilizzo di questi strumenti non necessaria.

La violenza resta uno strumento essenziale nella realizzazione di reati predatori, che vedono in gran parte protagoniste associazioni a delinquere di origine straniera specializzate in furti in appartamenti e rapine (per lo più di origine albanese e slava). Non sono mancati casi, inoltre, di mafie storiche nazionali coinvolte in assalti a furgoni portavalori, realizzati da gruppi specializzati. È in corso un procedimento presso il tribunale di Pisa per il reato di tentata rapina ed altro, in danno di un furgone portavalori blindato, che ha visto coinvolta una banda specializzata di origine pugliese, proveniente da Cerignola, riconducibile al contesto criminale della c.d. *Quarta mafia* (undici le persone coinvolte)⁴⁵. Anche il mercato degli stupefacenti resta tendenzialmente molto violento (si vedano i casi del precedente

⁴⁵ Tribunale di Pisa, procedimento n.6692/16 mod. 21.

rapporto CRIM_6/6bis/6ter/10, e di quello corrente CRIM_21 e CRIM_22), come anche dimostrato da alcuni omicidi avvenuti negli scorsi anni in seguito a regolamenti di conti, con modalità, in un caso, che si possono ipotizzare mafiose (cfr. caso CRIM_6 del precedente rapporto).

Più in generale, da una lettura dei principali procedimenti degli ultimi anni, sia tra associati che tra gruppi differenti, sembrano prevalere dinamiche cooperative, non mosse da una logica di gioco “a somma zero”, ma, al contrario, dalla ricerca di condizioni di scambio mutualmente vantaggiose, anche per costruire economie di scala criminale che i gruppi, singolarmente, non potrebbero ottenere. L’assenza di dinamiche di competizione criminale, nei nuovi territori come la Toscana (talvolta anche tra gruppi che nel loro territorio di origine, al contrario, sono in forte ostilità), viene in gran parte spiegata dalle maggiori opportunità presenti in questi nuovi mercati, e dall’assenza di concentrazioni preesistenti al tentativo di accesso da parte di nuovi operatori criminali. Queste condizioni sono successive a fasi nelle quali, al contrario, la concorrenza tra clan ha prodotto, anche in Toscana, eventi omicidiari di matrice mafiosa, o gravi atti di intimidazione e danneggiamento (ad esempio, i conflitti scoppiati a fine anni ottanta/primi anni novanta per il controllo del mercato degli stupefacenti in Versilia per mano di organizzazioni di matrice siciliana). Al momento, non emergono elementi che facciano pensare ad una nuova inversione di tendenza, con un ritorno alle dinamiche del passato, ma possibili crisi del mercato, sia sul fronte dell’offerta (per esempio, restrizioni nella distribuzione degli stupefacenti nelle prime fasi della filiera) che della domanda (un improbabile calo nei consumi), potrebbero ricreare condizioni simili di conflittualità.

ILLE_08 *Al momento non sono emersi elementi significativi che indichino l’esistenza di rapporti di scambio corruttivi stabili tra gruppi criminali, che operano sul territorio, ed istituzioni politiche e amministrative dei diversi livelli di governo territoriale. Il rischio, seppur limitato rispetto ad altre realtà del Centro e Nord Italia, non può essere escluso soprattutto per fenomeni di corruzione amministrativa e corruzione occasionale (petty corruption).*

Rispetto a fenomeni di corruzione amministrativa e politica, non si sono osservati, almeno al momento, episodi di scambio stabili con soggetti appartenenti alla criminalità organizzata. Nonostante i richiami presenti in alcune relazioni della DIA (2017a e 2017b), i tentativi di creazione di reticoli corruttivi con gli apparati istituzionali non lasciano tracce e riscontri nei procedimenti penali esauriti e in corso di dibattimento nel Distretto. L’ambito di proiezione criminale che potrebbe presentare più vulnerabilità è quello dell’economia legale, piuttosto che dei mercati illeciti. In quest’ultimo settore, infatti, vi è comunque un rischio di collusioni nelle attività di controllo da parte di esponenti delle forze di polizia, ed alcuni episodi, seppur sporadici ed occasionali, sono stati scoperti nel corso degli ultimi anni. Tra i più significativi, il procedimento (N. 12538/08 RGNR. DDA) che ha riguardato i legami tra un appartenente alla polizia di Stato, in servizio alla Questura di Prato, ed altri soggetti tra i quali uno legato al clan camorrista Birra di Ercolano. Contestati i delitti di corruzione, falso, accesso abusivo a sistema informatico, rivelazione di segreti d’ufficio. Con sentenza del 19 settembre 2012, in sede di

giudizio abbreviato, il GUP di Firenze ha condannato il poliziotto imputato, riconoscendo la contestata aggravante di cui all'art. 7 D.L. 203/91.

Nel settore dell'economia legale, invece, le criticità sono maggiori, con un distinguo tra i possibili soggetti referenti degli scambi corruttivi: da una parte i rappresentanti degli organi di indirizzo politico, dall'altra quelli degli organi di gestione amministrativa. Rispetto al primo ordine di attori, non si può escludere l'ipotesi che soggetti criminali, nell'esercizio delle proprie attività imprenditoriali, possano ricercare contatti diretti con referenti politici per ottenere un trattamento privilegiato nel settore degli appalti (scenario più remoto viste le dinamiche prevalenti di pendolarismo criminale)⁴⁶, ma soprattutto nell'esercizio di altre funzioni pubbliche, come quelle autorizzative, concessioni e attività di controllo, svolte in alcuni settori-chiave (governo del territorio, urbanistica, commercio e rifiuti, per citarne alcuni). In questo caso, l'accesso criminale si potrebbe consumare soprattutto in fase di programmazione degli stessi interventi, in modo da pre-determinarne gli esiti finali. Evidenze di simili strategie di corruzione politica sono state individuate in alcuni nuovi territori a recente espansione criminale (Emilia-Romagna, Liguria, Lombardia e Piemonte), portando anche allo scioglimento di alcuni enti locali (Brescello in Emilia) o, addirittura, all'arresto di figure apicali nei sistemi di governo regionale (in Lombardia con l'arresto di un assessore regionale allora in carica). Ciò nonostante, nel contesto toscano sembrerebbero, al momento, mancare forme di insediamento criminale sufficienti a permettere la mobilitazione di risorse di varia natura, anche elettorale, necessarie per realizzare accordi di tipo collusivo con rappresentanti degli organi di indirizzo politico. In Toscana restano più vulnerabili a simili scenari gli enti locali di ridotta ampiezza demografica. In questo caso, il rischio è maggiore se associato ad altre variabili ambientali, come la presenza di comunità di diaspora da comuni del Mezzogiorno ad elevata presenza mafiosa. Queste comunità, infatti, si rivelano più vulnerabili all'utilizzo di un metodo mafioso da parte di potenziali insediamenti criminali – in special modo durante le tornate elettorali, come bacini di voto controllabili. Al momento, non sono stati trovati riscontri rispetto a simili dinamiche corruttive, ma non è possibile escluderle a priori.

Rispetto agli organi di gestione amministrativa degli enti, o a funzionari di società pubbliche, il rischio è invece maggiore oltre che più concreto, secondo i risultati di questa ricerca. Le vulnerabilità, come nel caso degli organi di indirizzo politico, non riguarderebbero tanto il settore degli appalti, quanto invece il settore privato per il collegamento con le attività autorizzative e di controllo, svolte dalla pubblica amministrazione. Prendendo in esame il settore urbanistico, un numero significativo di episodi (cfr. CRIM_16) ha rivelato i molti interessi criminali in questo ambito, non per meri fini di riciclaggio, ma anche nel tentativo di acquisire un radicamento economico nel tessuto locale. La conversione di investimenti immobiliari, inizialmente realizzati a fine di riciclaggio, in progetti di sviluppo edilizio e trasformazione per nuovi utilizzi, è una strategia seguita da molti soggetti imprenditoriali ricollegabili alla criminalità organizzata. L'endemico rischio corruzione, che più in generale affligge questo settore,

⁴⁶ Si veda approfondimento sul mercato dei contratti pubblici in Toscana pubblicato in questo rapporto.

infatti, potrebbe nascondere, dietro eventuali scambi corruttivi, l'ulteriore aggravante di favorire gli interessi di organizzazioni criminali. L'elevato divario tra il numero ridotto di reati denunciati nel settore dell'edilizia (cfr. sezione precedente), e i dati sull'abusivismo edilizio e sulle violazioni, accertati dai rapporti di Legambiente (cfr. approfondimento su fenomeni di criminalità ambientale in questa parte del rapporto), pone non pochi interrogativi sulle tante criticità che questo settore presenta. Negli episodi raccolti non sono emersi elementi che evidenziano scambi corruttivi con soggetti con pregiudizi antimafia. Nonostante ciò, è evidente l'esigenza di un'implementazione più attenta, da parte delle amministrazioni pubbliche, delle già disponibili strategie di certificazione antimafia anche in questo settore, e di una più approfondita azione investigativa da parte delle autorità competenti, non solo finalizzata all'adozione di possibili misure di prevenzione patrimoniale.

ILLE_09 *Nei fenomeni di riproduzione criminale individuati in Toscana, acquisisce sempre maggior rilievo il ruolo svolto da soggetti appartenenti al mondo delle professioni. Questi soggetti, oltre che esseri meri facilitatori, sembrano acquisire una maggiore influenza negli affari criminali dei clan, promuovendone il livello di sofisticazione e ampliandone gli ambiti di proiezione criminale.*

Gli episodi di proiezione criminale analizzati in Toscana mostrano, ancora una volta, la centralità assunta dai professionisti/consulenti che operano al servizio delle cosche. La maggiore sofisticazione necessaria per le attività di riciclaggio, e una loro maggiore affidabilità, ne hanno plasmato un ruolo gradualmente più integrato all'interno di più circuiti criminali. Come confermato da alcuni episodi avvenuti in Toscana, il professionista può essere il facilitatore dell'iniziativa criminale su questi nuovi territori, quando vi risiede e ha un radicamento, o esserne comunque garante, anche se a distanza, quando continua ad occuparsi della gestione contabile, fiscale e aziendale di un'impresa mafiosa che ha scelto come sede legale il Centro o Nord Italia. Soprattutto rispetto a quest'ultima opzione, alcuni episodi di proiezione economica della criminalità organizzata in Toscana confermano come spesso le imprese con pregiudizi antimafia, e con sede legale nella regione, scelgano come consulenti professionisti che operano nei loro territori di origine, o che abbiano, comunque, uguale provenienza geografica (cfr. caso *Ghost Tender* in rassegna).

Il ruolo dei professionisti, nei reticoli criminali individuati in Toscana, può essere considerato financo maggiore rispetto a quello da loro ricoperto in contesti a presenza storica delle mafie. Nel caso dei nuovi territori di espansione criminale, sarebbero almeno due i motivi a sostegno di questa ipotesi: (a) l'esigenza di un più elevato mimetismo, per meglio occultare le attività di riciclaggio; (b) la maggiore specializzazione criminale in reati economici, non solo finalizzati al riciclaggio, ma anche a reati tributari, fiscali, e di esercizio abusivo del credito. La figura del professionista, contabile del clan, riesce a soddisfare entrambi i bisogni, potendo contare su un fitto reticolo di relazioni con altri operatori economici e sulle sue competenze specialistiche. Queste capacità e risorse relazionali pongono il professionista in una posizione tutt'altro che subordinata ai voleri dei vertici dei gruppi criminali, poichè di questi conservano le informazioni a loro più care, ovvero quelle sul *dove* e *come* i loro capitali illeciti

sono stati occultati. Il fatto di non essere spesso intranei alle organizzazioni, può anche derivare, appunto, dalla scelta deliberata del professionista di non perdere una così forte posizione negoziale nei rapporti con la controparte criminale. In caso contrario, l'autonomia delle competenze specialistiche e relazionali sarebbe sacrificata, in virtù della gerarchia criminale esistente all'interno dell'organizzazione. Altre ricerche nel campo delle mafie hanno evidenziato, sempre con maggior interesse, il ruolo di queste figure (Sciarrone 2014), e i casi individuati in Toscana offrono ulteriori riscontri oggettivi a questa tendenza. In un procedimento precedentemente trattato⁴⁷, secondo le decisioni dei giudici di primo e secondo grado, la funzione di perno, delle attività illecite realizzate da un'organizzazione di derivazione camorristica (nonostante non sia stata qualificata con questa natura dai giudici) dedita all'estorsione e all'usura su larga scala, sarebbe stata svolta dalla figura di un commercialista con origini e attività di consulenza nel casertano, ma al servizio dell'associazione a delinquere anche in Toscana. Il professionista sarebbe stato un ingranaggio essenziale del sistema criminale instaurato dal gruppo, fatto di operazioni "di artificiosa e dolosa spoliazione delle società [...] funzionale a creare la provvista delle successive società che, a loro volta, venivano depredate a favore di ulteriori e successive persone giuridiche in un sistema di scatole cinesi senza fine [...]"⁴⁸, con società collegate tra di loro tramite "medesimi amministratori di fatto (i due X e Y), la medesima guida tecnica (il Z quasi sempre appariva come tenentario delle scritture contabili e senza il quale nessuna operazione si sarebbe potuta effettuare), amministratori formali inconsapevoli perché assolutamente carenti delle necessarie conoscenze tecniche di gestione di società importanti ed invogliate solamente a svolgere quel ruolo da stipendi di cui necessitavano"⁴⁹.

In un altro procedimento, anche questo citato sopra⁵⁰, riguardante un'associazione che si ipotizza essere di matrice mafiosa con derivazione camorristica e con una forte componente autoctona, promotrice di variegata attività illecite (dall'estorsione, all'usura, al favoreggiamento della prostituzione, ed altri reati) e importanti investimenti nell'economia legale (night clubs e una lunga lista di importanti società attive nel settore della ristorazione e ricettività), gli inquirenti hanno concentrato le attenzioni investigative proprio sul ruolo dei professionisti contabili, promotori ed esecutori della fitta rete finalizzata al riciclaggio dei proventi illeciti sia del ramo toscano che di quello campano del clan, molto attivi anche successivamente all'esecuzione di misure di prevenzione patrimoniale e al congelamento di molti beni, al fine di eluderne le disposizioni e salvaguardare gli interessi del clan – sempre stando alle valutazioni dell'accusa.

In un altro procedimento (p.p. n. 16512/13), nato a seguito delle dichiarazioni di un collaboratore di giustizia, sono emersi significativi riscontri rispetto ad una ipotesi di associazione criminale dedita

⁴⁷ Corte di Appello di Firenze, Sentenza n. 2462 del 26/04/2019, proc. n. 19343/2009 R.G.N.R...

⁴⁸ Corte d'Appello di Firenze, Sentenza n. 2462 del 26/04/2019, proc. n. 19343/2009 R.G.N.R., p. 41.

⁴⁹ Ibidem.

⁵⁰ Procura della Repubblica di Firenze, proc. n. 17397 /13, Posillico Paolo + altri.

alle truffe assicurative in Versilia, in cui venivano allestiti falsi incidenti stradali, o aggravati nelle conseguenze, con la complicità di un legale e di una articolata compagine di persone molte delle quali residenti in Viareggio, ma tutte originarie di Gricignano d’Aversa. Il gruppo avrebbe operato con la collaborazione del clan dei casalesi, per via dei legami del suo principale promotore col clan Russo, a cui sarebbe andata parte dei proventi. Come nel procedimento prima descritto, anche in questo caso, il principale contributo alla realizzazione delle attività illecite sarebbe stato dato da un associato, avvocato incaricato di seguire le pratiche assicurative, che avrebbe rivestito il ruolo di collettore dei proventi illeciti, “facendosi bonificare sul proprio conto la liquidazione dei sinistri che poi in parte reinvestiva e in parte prelevava in contanti, senza che risulti traccia del trasferimento del risarcimento ricevuto in favore del beneficiario apparentemente danneggiato. Gli importi accertati ammontano a diverse centinaia di migliaia di euro, tra il 2009 e il 2011” (ProFi 2018: 20-21).

Sempre in Toscana, nonostante il mancato riconoscimento dell’aggravante mafiosa in sede di udienza preliminare, resta molto significativo il caso di un noto commercialista della provincia di Grosseto arrestato dalla Guardia di Finanza e dai Carabinieri di Grosseto nell’ottobre del 2017 insieme ad un pregiudicato catanese, condannato in passato per associazione a delinquere di stampo mafioso. Per entrambi l’accusa di “estorsione aggravata dall’utilizzo del metodo mafioso nonché, a vario titolo e in concorso con altri, di furto, lesioni personali e danneggiamento seguito da incendio” (ProFi 2018:17). Tra gli indagati, anche un cancelliere del Tribunale, accusato di corruzione in concorso. Secondo le ipotesi degli inquirenti, il commercialista, grazie alla collaborazione del pregiudicato siciliano e di altri soggetti, avrebbe intimidito, attraverso atti sempre più violenti, un imprenditore al quale aveva affittato dei capannoni per l’esercizio di attività economiche, al fine di rientrare in possesso dei capannoni e di estrometterlo dalle attività economiche. Altri soggetti sarebbero caduti vittima di questo sistema, definito dagli inquirenti, “di accaparramento di beni e imprese fondato sulla violenza e l’intimidazione” (Ibidem).

ILLE_10 *Il fenomeno dell’estorsione in Toscana sembra evolversi dalle forme più classiche e predatorie – quando collegato, per esempio, ad altri reati violenti, come il ritorno di crediti usurari o il mero ricatto – a forme più evolute e simbiotiche, quando promuove meccanismi di reciprocità tra vittima ed estorsore, configurandosi come una protezione-estorsione mafiosa.*

Come evidenziato nei precedenti rapporti, il fenomeno dell’estorsione in Toscana, pur avendo assunto solo occasionalmente le forme del racket territoriale tipiche dei territori a tradizionale presenza mafiosa, rappresenta, quando collegato all’usura, il principale canale di penetrazione mafiosa nel territorio della regione. In alcune circostanze (cfr. caso CRIM_5 del precedente rapporto, relativo ad un gruppo vicino al clan Bidognetti⁵¹) il fenomeno ha tentato di mutuare alcune caratteristiche dal modello

⁵¹ I soggetti coinvolti nel procedimento sono stati riconosciuti colpevoli dal Tribunale di Lucca per i reati di estorsione e usura, con anche l’aggravante per aver agevolato, in questo modo, l’organizzazione criminale dei Bidognetti (per due degli imputati). Almeno sette le persone condannate a pene che vanno dai sei mesi agli otto anni di reclusione. L’inchiesta, nata con il coordinamento della DDA fiorentina, cinque anni prima aveva rivelato un sistema di usura con tassi di oltre il 400%,

del racket territoriale delle quattro mafie storiche, ma su una scala molto ridotta, sia per numero di vittime che per il perimetro delle attività economiche di interesse. In un caso particolare, ci si può riferire ad una forma di racket “di provenienza” territoriale, dato che le vittime condividevano coi presunti estorsori la medesima provenienza geografica. Si tratta di un procedimento penale (p.p. n. 8547/14 R.G.N.R.), nel quale alcuni soggetti ritenuti vicini, ed intranei per le posizioni di alcuni di questi, al clan Russo-Schiavone dei c.d. “casalesi”, avrebbero svolto la funzione di collettori del racket con vittime alcuni imprenditori originari del medesimo comune di origine del clan camorristico (Gricignano d’Aversa), ma trasferitisi stabilmente nel comprensorio di Viareggio e gestori di alcuni attività economiche nel campo delle costruzioni. Molte le similitudini con le pratiche estorsive realizzate nel territorio di origine, sia per le modalità (pagamenti *una tantum* di entità rilevanti, tipiche per operatori del settore costruzioni), sia per le motivazioni addotte dagli estorsori alle vittime, ovvero il sostegno economico del clan di origine, il mantenimento degli allora latitanti e delle famiglie degli affiliati detenuti. I soggetti coinvolti, per intimidire le vittime, avrebbero fatto diretto riferimento, nelle loro richieste di racket, all’allora latitante Antonio Iovine, uno dei vertici del cartello criminale del casertano⁵².

Esclusi questi casi circoscritti, forme più estese di racket territoriale sembrano, ad oggi, più probabili nelle comunità di cittadini stranieri residenti in Toscana, in particolare in quella cinese, date le condizioni ambientali già evidenziate in un punto precedente (cfr. ILLE_01). In passato anche la Procura Distrettuale ha riconosciuto esplicitamente questo rischio, affermando come

“i cittadini cinesi, essendosi stabilmente e massivamente insediati in corrispondenza di aree urbane ad alto indice imprenditoriale, hanno sviluppato attività estremamente competitive e remunerative nei vari settori facendo ricorso allo sfruttamento lavorativo di connazionali clandestini in regime di violazione delle norme fiscali e di tutela del lavoro, ma anche organizzando un vero e proprio “racket” per la protezione degli esercizi economici impiantati dagli stessi cinesi (ristoranti, locali notturni), e per dedicarsi allo sfruttamento della prostituzione di donne cinesi con clientela anche al di fuori della comunità compatriota nonché al trasferimento illegale di danaro, prodotto diretto e consistente dei segnalati illeciti” (ProFi 2013:78).

Se il perimetro criminale di queste forme di racket sembra restare molto circoscritto nel caso toscano, questo diviene più ampio quando collegato a fenomeni di usura. In questo scenario, per quanto riguarda la Toscana, gli estorsori impegnati nel ritorno crediti solo occasionalmente svolgono questa attività per conto terzi (cfr. caso c.d. “Mercafir” dello scorso anno), ma, al contrario, sono più spesso loro stessi impegnati nell’esercizio abusivo del credito, finanziando prestiti a tassi usurari utilizzando capitali illeciti da ripulire⁵³. Le vittime, invece, sono principalmente operatori economici in grave

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.

⁵² Per decisione del G.i.p. di Firenze (N. 147/15 Reg. Sent. del 20.01.2015), il procedimento è stato trasferito per incompetenza territoriale. Alcuni degli stessi soggetti sono stati poi coinvolti in un secondo procedimento (proc. n. 16512/13), per reati di truffa nel settore assicurativo, aggravati dall’agevolazione all’associazione camorristica di riferimento.

⁵³ Da qui la natura più predatoria del fenomeno estorsivo ed usurario, perché non è possibile individuare alcun beneficiario, eccetto la controparte criminale. In un contesto mafioso classico, invece, il ritorno crediti è spesso uno dei “servizi” offerti dalle mafie tra quelli di protezione derivabili dal pagamento del racket.

difficoltà economica (solo poche volte concorrenti nei settori legali della controparte criminale), o comuni cittadini, spesso anche donne, che cadono nelle mani dell'usuraio, e poi dell'estorsore, perché talvolta afflitti da forme di gioco d'azzardo patologico. Nei casi analizzati, la restituzione del credito con tassi usurari anche del 400% si realizza, oltre che coi pagamenti in denaro, anche tramite il trasferimento della proprietà di immobili (seguita, talvolta, dal mantenimento dell'utilizzo previo pagamento di un canone di locazione da parte della vittima, a continuazione del giogo usuraio) e/o dei beni aziendali a disposizione. Queste attività rappresentano il *core business* per molte delle associazioni gravate da pregiudizi antimafia scoperte negli ultimi anni in Toscana. Come dato di contesto, infatti, il fenomeno dell'usura presenta forti criticità sull'intero territorio regionale, non sempre intercettate da parte delle autorità competenti. Nonostante gli sforzi di molti attori istituzionali e non solo, permangono, talvolta, letture semplificate e riduttive del fenomeno, nonostante la diffusione e il grado di occultamento⁵⁴. Escludendo dal computo i casi connessi ad attività di riciclaggio, su nove procedimenti antimafia censiti negli anni più recenti, in otto di questi sarebbero stati identificati reati di questo tipo. L'esercizio abusivo del credito, infatti, oltre ad assicurare amplissimi margini di profitto⁵⁵, garantisce ampie economie di scala criminale sia sotto il profilo del riciclaggio (coi capitali illeciti che si trasformano in crediti usurari), sia per lo svolgimento di altre attività criminali come il gioco d'azzardo. In almeno quattro casi, infatti, l'usura era collegata ad una preesistente operatività nel settore dei giochi.

In ogni caso, l'interazione tra fenomeni di usura ed estorsione non sembra funzionale a strategie criminali più ampie di acquisizione di segmenti del mercato legale (o illegale), vista la più limitata aspirazione imprenditoriale dei soggetti criminali finora riscontrata nel caso toscano. Prevale una logica più predatoria, rivolta a massimizzare i profitti illeciti nel più breve tempo possibile, senza pensare alle possibili economie di scala, anche criminale, che gli investimenti nell'economia legale potrebbero garantire. Rappresentativo di questa tendenza è un dialogo intercettato dalle forze di polizia, nell'ambito di un procedimento toscano citato più volte, intercorso tra uno dei promotori dell'associazione a delinquere e sua madre. In questo dialogo, il figlio descrive con chiarezza la logica predatoria che caratterizzava la strategia criminale del padre nell'acquisizione delle imprese vittime dell'associazione. Non sapendo di essere intercettato, l'uomo si sfoga con la madre rispetto ai comportamenti "poco imprenditoriali" del padre, dicendo: "io devo ritrovare la pace e la tranquillità, io non posso permettere che questo [il padre, promotore e vertice dell'associazione] mi mortifichi quotidianamente come se io

⁵⁴ Alcune recenti valutazioni, nel caso della provincia senese, sembrano riduttive se calate in un contesto territoriale dove invece la crisi del credito e del tessuto economico locale possono aver reso il sistema molto vulnerabile a fenomeni di usura, anche travestiti da cessioni immobiliari, commerciali o aziendali. Per esempio, si legge nell'ultima relazione della Procura presso il Tribunale di Siena che, nel caso dell'usura, si tratterebbe "di episodi marginali, lontanissimi dal modo di sentire e dal costume sociale della città, che gode di una buona rete di protezione sociale, grazie soprattutto alla realtà delle Contrade, nei cui ambiti è fortissimo lo spirito di appartenenza identitaria e di socialità" (ProSiena 2018: 9).

⁵⁵ Per fornire un esempio, in provincia di Livorno il provvedimento di misura di prevenzione patrimoniale più importante per entità e valore economico si riferisce appunto al patrimonio immobiliare di un soggetto con plurime condanne per usura aggravata, e in passato coinvolto in un procedimento promosso nel Distretto toscano per associazione di stampo mafioso, imputazione poi decaduta, con sospetti di legami col clan 'ndranghetista dei Piromalli (ipotesi, anche questa, che non trovò alcuno sviluppo e riconoscimento in sede processuale).

fossi un parassita, quando tutto quello che ha, l'ho fatto io e X prima di me!!! Le uniche cose che sono andate avanti sono quelle che non ha gestito lui, l'imprenditore?!! È capace a rubare i soldi alla gente, a rubare la roba alla gente. Se questo vuol dire essere imprenditore, io non lo so fare, questo lui è capace, io no. L'unica cosa che sa fare!!! A [uno degli imprenditori vittima dell'associazione] gli ha fottuto l'azienda, a quest'altro gli ha fottuto l'azienda, io questo non lo so fare! Però dopo non sa fare nient'altro. L'azienda non è che la prendi la metti là e va avanti da sola"⁵⁶. Sempre confidandosi con la madre, e riferendosi nuovamente al rovente colloquio avuto col padre, aggiunge: "Ha detto «Sono un imprenditore», gli ho detto, l'imprenditore vuol dire che devi fottere l'azienda agli altri? Gli imprenditori sono diversi. Io non sono un imprenditore non l'ho mai detto e mai lo dirò. Gli ho detto, gli imprenditori non sono fatti come te, gli imprenditori la conoscono l'azienda, gli ho detto, tu non sai neanche come si chiamano là dentro, non sai proprio i meccanismi dell'azienda, tu non sai proprio come funzionano...tu non capisci proprio la tecnicità di un'azienda, tu non sai che vuol dire l'azienda, tu non la tieni proprio presente. «E chi le ha fatte?», le ha fatte [imprenditore vittima dell'associazione] e le ha fatte [secondo imprenditore vittima dell'associazione]. Questi hanno fatto l'azienda. Io non sarò capace di farlo, sicuramente non sarò capace di farlo, ma nemmeno tu però.... è bello a fare l'imprenditore, gli imprenditori sono [le due vittime prima menzionate], gli è andata male? Beh gli è andata male ma sono imprenditori che hanno rischiato su loro stessi"⁵⁷.

Un'altra forma di estorsione dalla natura predatoria, perché legata al meccanismo del furto con "cavallo di ritorno", ha trovato riscontri nel caso toscano, anche senza una forte connotazione di matrice mafiosa. È dello scorso anno, in provincia di Pisa, l'emissione di una ordinanza di custodia cautelare in carcere nei confronti di due soggetti accusati del furto di due cavalli di notevole valore e di successiva tentata estorsione, con vittima un allevatore del pisano. Nell'episodio, secondo gli inquirenti, si sono profilate responsabilità nei confronti della criminalità pugliese (ProPisa 2018: 11).

Forme più evolute, invece, sono emerse di recente con l'operazione "Vello d'Oro" che avrebbe svelato il radicamento di forme di protezione mafiosa in un settore economico avanzato come quello del conciaro. L'aspetto più predatorio dell'estorsione classica viene denaturato, valorizzandone gli elementi simbiotici tra controparte criminale e imprenditoriale. Quest'ultima, infatti, ricerca e ottiene in cambio alcuni vantaggi dall'intrattenere relazioni con la prima, come la possibilità di accedere a servizi di elusione fiscale e tributaria su larga scala, di creare fondi necessari anche al pagamento in nero dei dipendenti, l'accesso a linee di credito informale in un momento di difficoltà economica. La reciprocità è tale da rendere financo difficile, se non quando questa entra in crisi, l'identificazione di una matrice estorsiva a queste relazioni. La c.d. *finanziarizzazione* della protezione mafiosa, assimilabile al caso in esame, infatti, non è altro che un'estorsione a scadenza, perché riscossa a tempo debito (cfr. paragrafo successivo su proiezione economica delle mafie in Toscana).

⁵⁶ Corte d'Appello di Firenze, Sentenza n. 2462 del 26/04/2019, proc. n. 19343/2009 R.G.N.R., p. 33.

⁵⁷ *Ibidem*, p. 63.

ILLE_11 *I reati di intermediazione illegale del lavoro, insieme a quelli di tratta per sfruttamento della prostituzione o lavorativo in genere, presentano una crescita in questi anni anche per via dei nuovi strumenti di repressione previsti dalla normativa nazionale, ai quali, va evidenziato, è anche seguita una mutazione nelle strategie criminali funzionali ad eluderne le condizioni sanzionatorie più sfavorevoli.*

Come riconosciuto da molti uffici delle Procure toscane, le modifiche introdotte dalla legge 29 ottobre 2016 n. 199 hanno offerto degli strumenti più efficaci di reazione contro lo sfruttamento di manodopera, soprattutto attraverso l'individuazione di precisi indici di sfruttamento, che consentono, seppur in parte, di intercettare e perseguire i fenomeni di sfruttamento lavorativo, soprattutto di manodopera straniera. Oltre al settore dell'edilizia, quelli tessile e agricolo, attività economiche a maggiore stagionalità e intensità della forza lavoro, rappresentano i principali ambiti di sfruttamento illegale della manodopera. Gli episodi emersi nel corso del 2018, evidenziano la forte componente straniera in queste attività illecite sia per quanto riguarda le persone lese sia gli stessi reclutatori e promotori, con beneficiari finali operatori economici di nazionalità italiana (cfr. casi CRIM_24 e succ.). Ne è un esempio l'indagine coordinata dalla Procura Distrettuale di Firenze dell'aprile del 2018 (proc. pen. 11210/2016 RGNR - mod. 21 DDA), che avrebbe scoperto un'associazione finalizzata alla tratta e allo sfruttamento della prostituzione (i reati contestati riguardano quelli di tratta di persone 601 c.p.; sfruttamento della prostituzione minorile 600 bis c.p.; violenza sessuale 609 bis c.p.; spaccio di stupefacenti art. 73 dpr 309/90). Quattro i cittadini nigeriani coinvolti – una donna (la madame) e tre uomini (il marito e i due fratelli della donna) – accusati di svolgere stabilmente, al fine del successivo sfruttamento della prostituzione, attività di tratta in danno di numerose giovani connazionali. Nell'indagine sono state identificate solo due ragazze, una ancora minorenni, fatte giungere insieme dalla Nigeria, per stabilirsi nell'abitazione della donna in Montecatini Terme (PT) e costringerle poi a prostituirsi in strada nella zona del parco delle Cascine a Firenze. L'incontro casuale della minore con un connazionale, amico di famiglia, nel centro di accoglienza ove la stessa era stata collocata, le ha dato la possibilità di denunciare i fatti e sottrarsi così al triste destino che le era stato riservato. Il racconto delle vittime ha chiaramente descritto il grave quadro di violenze che caratterizza questo triste traffico. Nel corso del lungo viaggio intrapreso dalle due ragazze, avvenuto sotto il controllo diretto da parte di uno degli imputati, dapprima via terra a piedi o con mezzi di fortuna, per raggiungere la Libia in attesa di imbarcarsi, entrambe sono state costrette a subire, sia da parte di arabi che da nigeriani, plurime (talvolta anche di gruppo) violenze sessuali, dalle quali sono scaturite le loro due gravidanze. La ragazza nel corso della denuncia ha fornito anche alcuni recapiti telefonici nigeriani e quelli della madame alla quale avrebbe dovuto telefonare non appena giunta in Italia. Grazie a tali indicazioni, è stato possibile accertare, attraverso l'intercettazione telefonica, l'assoluta veridicità dei fatti denunciati e identificare i quattro imputati. Inoltre, le conversazioni intercettate hanno consentito di provare che gli imputati, già da tempo dediti a tale attività delittuosa, erano in procinto di ricevere altre ragazze in Italia avvalendosi

della collaborazione di una rete di connazionali non identificati, che avevano già provveduto al reclutamento e stavano organizzando il viaggio in Italia. Gli ulteriori accertamenti hanno consentito di documentare, attraverso l'analisi dei messaggi whatsapp, che gli stessi avevano impiegato i proventi derivanti dall'attività delittuosa nella costruzione di immobili in Nigeria. Il processo, svoltosi con il rito abbreviato dinanzi al GUP del Tribunale di Firenze, si è concluso nel luglio 2017 con la condanna di tutti gli imputati a pene comprese tra i tre anni (per il delitto di sfruttamento violento della prostituzione) e gli otto anni e otto mesi di reclusione (per il delitto di tratta e sfruttamento violento della prostituzione).

Un altro esempio emblematico di sfruttamento, questa volta non a fini sessuali, riguarderebbe un'associazione a delinquere finalizzata alle occupazioni abusive di abitazioni, sfruttamento del lavoro, nonché estorsione e violenza privata, smantellata nel corso di un'operazione dell'aprile 2018 dal Comando Provinciale Carabinieri di Firenze. Secondo i risultati delle indagini, coordinate dalla Procura di Firenze, due fratelli di origine calabrese, figure apicali dell'associazione, gestori di fatto di una cooperativa edile, avrebbero impiegato operai di origine rumena sottopagandoli e collocandoli, a titolo oneroso, abusivamente in abitazioni dell'I.N.P.S, che avevano nella loro disponibilità. Sempre secondo le ipotesi della Procura, i due avrebbero estorto parte del compenso destinato agli operai, solo formalmente iscritti come artigiani ad una cooperativa, ed imposto, anche attraverso l'uso della violenza e la minaccia, un "canone di locazione" in denaro contante, che veniva poi detratto dalla busta paga. Secondo le valutazioni degli inquirenti, i tentativi di protesta o i rifiuti a tale sistema, andavano incontro a ritorsioni violente da parte dei soggetti appartenenti all'associazione fino al rilascio dell'immobile (ProFi 2018:20)

ILLE_12 *Il mercato degli stupefacenti si conferma il principale settore criminale non solo per i capitali che movimentata, ma anche per il numero e l'eterogeneità degli operatori criminali che vi operano. Quello toscano, rispetto al resto delle regioni italiane, presenta una peculiarità tutta regionale essendo tra i più transnazionali (per la quota di operatori di origine straniera), competitivi (per il numero di operatori nel settore), e segmentati (per la sempre maggiore presenza di una domanda di matrice straniera di stupefacenti).*

Il mercato degli stupefacenti in Toscana ha subito profondi cambiamenti nel corso degli ultimi vent'anni. Resta ad oggi il principale settore illecito, che produce un elevato allarme sociale, soprattutto per il sempre maggiore e diffuso consumo di droghe. Nella sua ultima relazione, la Procura Distrettuale ha espresso chiaramente alcune preoccupazioni rispetto a questo settore di attività illecite, definendolo "un vero flagello in questo territorio, avendo esso assunto diffusione ormai capillare, con un volume d'affari di entità assai ragguardevole. La dimensione del consumo di stupefacenti ha ormai raggiunto livelli preoccupanti, e ne alimenta il fiorente mercato, interamente gestito da organizzazioni criminali" (ProFi 2019:15). Come già evidenziato in altri rapporti ufficiali, insieme alla cocaina, è nuovamente in aumento il consumo di eroina anche in Toscana dove si osservano importanti segnali di rischio. La Procura ne fotografa alcuni, come l'aumento di "decessi per overdose verificatisi negli ultimi mesi,

alcuni a causa dell'assunzione di eroina, sostanza che – dopo anni di eclissi – è rientrata prepotentemente nel novero dei consumi di stupefacenti” (*Ibidem*).

Rispetto al passato, oggi il settore delle droghe risulta essere molto più frammentato e competitivo sul versante dell'offerta, con un ruolo sempre maggiore giocato da organizzazioni di origine straniera non solo nella vendita al dettaglio, ma anche, risalendo la filiera, nel traffico di scala medio-grande. Insieme a questa evoluzione, la segmentazione del mercato è un'altra dinamica che è venuta a rinforzarsi negli ultimi anni, non solo attraverso processi di suddivisione della domanda in gruppi omogenei in base alla tipologia di stupefacente richiesta o alle caratteristiche socio-economiche della clientela, ma anche su base etnica, con la formazione da parte di alcune comunità di stranieri stabilmente residenti in Italia di segmenti di mercato corrispondenti al perimetro della propria comunità, con lo sviluppo di bisogni propri così come di un'offerta ristretta ai soli connazionali. Queste tendenze sono comuni a tutte le regioni italiane, anche se in maniera disomogenea⁵⁸, e tra i principali fattori che spiegano queste differenze territoriali vi è certamente la presenza o meno di criminalità organizzata nostrana, tradizionalmente presente in questi mercati con posizioni quasi monopoliste non solo al Meridione.

Rispetto al resto d'Italia, la Toscana mostra alcune peculiarità territoriali, prodotto della combinazione di due fattori rilevanti: una presenza meno incisiva di criminalità organizzata nostrana con stabili insediamenti organizzativi e, al contrario, una forte internazionalizzazione del mercato regionale degli stupefacenti. I dati della Direzione Centrale per i Servizi Antidroga (Ministero dell'Interno), raccolti e rielaborati per questa ricerca, offrono degli utili riscontri oggettivi a queste due caratteristiche. Nel 2018, sono state 1992 le persone segnalate all'Autorità Giudiziaria per reati sugli stupefacenti (corrispondenti al 5,57% del totale nazionale), con un calo del 6,87% rispetto all'anno precedente. Il numero di persone denunciate per violazione della normativa sugli stupefacenti non ha visto variazioni significative nel corso degli ultimi dieci anni (2009-2018), non discostandosi mai in maniera rilevante dalla media del decennio pari a 2.148 (unica eccezione il 2016, con un incremento del 25% circa delle persone denunciate). Nell'ultimo decennio i valori più consistenti sono stati osservati nel 2010, con 2377, e nel 2013, con 2.333; i dati più bassi nel 2015, con 1.876, e nell'anno in esame, con 1.992. Le denunce nel 2018 hanno riguardato per il 96,44% il reato di traffico/spaccio, e per il 3,51% quello di associazione finalizzata al traffico.

Per quest'ultima fattispecie di reato, grave perché cattura forme più organizzate e stabili di traffico di stupefacenti, il dato è in diminuzione dal 2015, dopo un quadriennio (2012-2015) in cui il dato medio è stato pari al 10% (il picco si è registrato nel 2012, con 265 persone denunciate rispetto alle 36 del 2011).

⁵⁸ L'internazionalizzazione dei mercati degli stupefacenti varia da regione a regione, con una maggiore incidenza in alcune di queste. Secondo i dati del 2018, per esempio, le prime otto regioni per numero di stranieri denunciati (cfr. tab. 1.1.5) insieme comprendono il 75,90% del totale degli stranieri coinvolti su scala nazionale.

Tab. 1.1.2 Distribuzione regionale delle operazioni antidroga (kg)				Tab. 1.1.3 Distribuzione regionale della sostanze sequestrate (kg)			
	2017	2018	% sul 2017		2017	2018	% sul 2017
Abruzzo	544	562	3,31%	Abruzzo	2.745,61	250,60	-90,87%
Basilicata	139	203	46,04%	Basilicata	13,10	978,29	7.365,60%
Calabria	699	635	-9,16%	Calabria	4.693,29	2.512,51	-46,47%
Campania	2.269	1.966	-13,35%	Campania	4.541,12	10.491,25	131,03%
Emilia Romagna	1.900	1.729	-9%	Emilia Romagna	15.378,17	1.186,99	-92,28%
Friuli Venezia Giulia	449	495	10,24%	Friuli Ven. Gi.	288,85	725,96	151,33%
Lazio	4.066	4.317	6,17%	Lazio	8.618,90	9.784,16	13,52%
Liguria	1.195	1.162	-2,76%	Liguria	2.664,96	1.837,50	-31,05%
Lombardia	3.610	4.098	13,52%	Lombardia	7.809,70	6.411,53	-17,90%
Marche	654	714	9,17%	Marche	6.290,70	645,23	-89,74%
Molise	167	152	-8,98%	Molise	3.016,97	29,61	-99,02%
Piemonte	1.578	1.242	-21,29%	Piemonte	3.586,13	1.482,15	-58,67%
Puglia	1.784	1.777	-0,39%	Puglia	34.867,04	18.431,32	-47,14%
Sardegna	814	772	-5,16%	Sardegna	1.805,22	734,25	-59,33%
Sicilia	2.067	1.963	-5,03%	Sicilia	2.754,27	29.164,24	958,87%
Toscana	1.669	1.451	-13,06%	Toscana	1.668,76	2.161,32	29,52%
Trentino Alto Adige	543	502	-7,55%	Trentino A. Ad.	1.680,39	413,63	-75,38%
Umbria	386	367	-4,92%	Umbria	221,34	73,84	-66,64%
Valle d'Aosta	46	28	-39,13%	Valle d'Aosta	4,37	1,89	-56,70%
Veneto	1.408	1.451	3,05%	Veneto	3.187,75	1.567,48	-50,83%
Acque internazionali	12	10	-16,67%	Acque internazionali	12.008,05	34.302,40	185,66%
Totale	25.999	25.596	-1,55%	Totale	117.844,68	123.186,14	4,53%
Tab. 1.1.4 Distribuzione regionale delle persone segnalate all'A.G.				Tab. 1.1.5 Distribuzione regionale degli stranieri segnalati all'A.G.			
	2017	2018	% sul 2017		2017	2018	% sul 2017
Abruzzo	692	769	11,13%	Abruzzo	257	258	0,39%
Basilicata	207	453	118,84%	Basilicata	21	79	276,19%
Calabria	1.162	1.289	10,93%	Calabria	94	108	14,89%
Campania	3.446	3.063	-11,11%	Campania	427	346	-18,97%
Emilia Romagna	2.430	2.234	-8,07%	Emilia Romagna	1.550	1.414	-8,77%
Friuli Venezia Giulia	649	724	11,56%	Friuli Venezia Giulia	278	345	24,10%
Lazio	5.519	5.952	7,85%	Lazio	1.978	2.343	18,45%
Liguria	1.446	1.364	-5,67%	Liguria	859	829	-3,49%
Lombardia	4.971	5.020	0,99%	Lombardia	2.872	3.020	5,15%
Marche	896	930	3,79%	Marche	345	398	15,36%
Molise	182	239	31,32%	Molise	36	62	72,22%
Piemonte	2.095	1.753	-16,32%	Piemonte	1.134	893	-21,25%
Puglia	2.091	2.702	29,22%	Puglia	195	355	82,05%
Sardegna	1.150	1.172	1,91%	Sardegna	133	137	3,01%
Sicilia	3.046	3.000	-1,51%	Sicilia	354	428	20,90%
Toscana	2.139	1.992	-6,87%	Toscana	1.420	1.270	-10,56%
Trentino Alto Adige	777	691	-11,07%	Trentino Alto Adige	485	461	-4,95%
Umbria	592	595	0,51%	Umbria	374	423	13,10%
Valle d'Aosta	58	30	-48,28%	Valle d'Aosta	16	6	-62,50%
Veneto	1.950	1.751	-10,21%	Veneto	1.232	1.022	-17,05%
Acque internazionali	19	22	15,79%	Acque internazionali	17	20	17,65%
Totale	35.517	35.745	0,64%	Totale	14.077	14.217	0,99%

Fonte: Elaborazione dati da DCSA (2019)

Rispetto all'andamento delle altre regioni d'Italia, come mostrato dalla tabella n. 1.1.4, la Toscana si posiziona al settimo posto su scala nazionale per numero di soggetti coinvolti nel traffico di stupefacenti, in valore assoluto, e al quarto se escludiamo le regioni meridionali (dopo Lazio, Lombardia, e Emilia Romagna). Se si guarda, però, al numero di stranieri segnalati, in termini assoluti, la Toscana è al quarto posto su scala nazionale, dopo Lombardia, il Lazio, l'Emilia Romagna, quindi su una posizione più elevata se rapportata con la popolazione residente. Rispetto al numero di operazioni (cfr. tab. 1.1.2), nel 2018 quelle realizzate in Toscana sono state 1451 (-13% rispetto al 2017), confermando il posizionamento su scala nazionale già osservato per il numero di persone segnalate. Dato stabile anche per quantitativo complessivo di stupefacenti sequestrato (cfr. tab. 1.1.3), pari nel 2018 a kg 2.161,32, con la Toscana al terzo posto nazionale se escludiamo le regioni meridionali (dopo il Lazio e la Lombardia).

Rispetto alla distribuzione geografica nelle province toscane, in quella di Firenze è stato registrato il 26,86% delle persone segnalate all'A.G. su scala regionale, il 13,40% ad Arezzo, il 12,75% a Livorno, il 9,74% a Pistoia, il 9,29% a Pisa, il 7,78% a Lucca, il 7,58% a Prato, il 4,77% a Massa Carrara, il 3,92% a Grosseto e Siena. Per meglio valutare l'incidenza del fenomeno rispetto alle dimensioni del territorio di riferimento, è stato calcolato un tasso sulla popolazione residente nella provincia. Nell'arco dell'ultimo decennio, è la provincia di Livorno ad avere un tasso annuale medio più elevato (pari a 81,2 persone denunciate su 100 mila abitanti), seguita da Firenze (63,9 persone), Pistoia e Pisa su valori simili (60,9 persone la prima, 60,7 persone la seconda). Queste province si stabiliscono sopra al tasso medio regionale di 57,5 denunciati. Scorporando per tipologia di reato, sono le sole province di Firenze e Pisa a presentare tassi di gran lunga superiori a quello regionale, con un dato medio annuale nel decennio di 7,3 denunciati, la prima, mentre di 6,5 la seconda. Non si discostano da questi numeri, i dati sul numero di operazioni realizzate: con la provincia di Firenze che guida la classifica con 4.422 operazioni, seguita da Livorno (1.782), Pisa (1.654) e Prato (1.197).

Rispetto alla tipologia di stupefacente sequestrato, i dati catturano solo in parte il consumo, essendo principalmente influenzati dalle attività di produzione e transito dello stupefacente, e quindi, dall'efficacia dell'azione di prevenzione e repressione. Nel 2018, in Toscana i sequestri sono aumentati del 29,52%, passando da kg 1.668,76 del 2017 a kg 2.161,32 del 2018. Gli incrementi maggiori riguardano i sequestri di cocaina (+140,56%), di hashish (+9,75%), di marijuana (+13,07%) e droghe sintetiche (confezionate in dosi, +896,47%, e rinvenute in polvere kg, +198,64%), mentre si registra un calo nel sequestro di tutte le altre sostanze. Come registrato nel caso CRIM_18, il sequestro quantitativamente più rilevante, pari a kg 755,9 di hashish, è avvenuto a Empoli (FI) nel mese di agosto 2018.

Rispetto al resto d'Italia, la Toscana si conferma ai primi posti per i quantitativi di cocaina sequestrati. Nel 2018, per esempio, è stato sequestrato il 16,25% di tutta la cocaina intercettata a livello nazionale, ponendo la regione al terzo posto con kg 589,22 (dopo Veneto e Lazio, cfr. tabella n. 1.1.6).

I dati annuali sono molto instabili e subiscono rilevanti oscillazioni in base alla dimensione dei sequestri, o anche, come spesso accade, per ritrovamenti fortuiti (come nel caso di alcuni borsoni rinvenuti nel mare prospiciente la terrazza Mascagni a Livorno nel marzo 2017, cfr. Rapporto 2017). Nonostante ciò, nell'ultimo decennio la Toscana si è sempre posizionata tra le prime regioni, mostrando la sua centralità nei flussi di traffico di questo stupefacente, sia come regione di consumo che di transito.

Tab. 1.1.6 Distribuzione regionale della cocaina sequestrata (kg)			
	2017	2018	% sul 2017
Abruzzo	16,87	10,77	-36,18%
Basilicata	2,35	1,70	-27,67%
Calabria	1.922,53	225,79	-88,26%
Campania	250,31	104,09	-58,41%
Emilia Romagna	88,41	112,37	27,09%
Friuli Venezia Giulia	3,81	7,80	104,56%
Lazio	363,05	605,40	66,76%
Liguria	185,02	381,00	105,93%
Lombardia	459,19	250,22	-45,51%
Marche	33,10	20,99	-36,57%
Molise	1,36	3,18	134,66%
Piemonte	163,59	57,66	-64,76%
Puglia	43,81	92,04	110,08%
Sardegna	74,61	42,08	-43,60%
Sicilia	67,04	135,19	101,66%
Toscana	244,94	589,22	140,56%
Trentino Alto Adige	90,33	137,52	52,25%
Umbria	14,82	4,18	-71,79%
Valle d'Aosta	0,21	0,24	15,87%
Veneto	81,83	845,25	932,98%
Acque internazionali	-	-	-
Totale	4.107,16	3.626,70	-11,70%

Fonte: DCSA (2018)

Questo ruolo è determinato, come evidenziato negli scorsi rapporti, dall'importanza del porto di Livorno per i flussi di cocaina verso l'Italia, data la preferenza della via marittima su altri canali (nel biennio 2017/2018 l'incidenza dei sequestri frontalieri rispetto al totale nazionale è passata dal 63,49% al 41,16%; sul totale mediamente oltre l'80% dei sequestri è per via marittima). I numeri della Direzione Centrale sono emblematici (DCSA 2019:34-36). Dopo alcuni sequestri eccezionali già registrati negli anni precedenti, nel 2018 il porto di Livorno guadagna il primato nazionale tra quelli italiani, per quantitativo sequestrato di cocaina (kg 530,94)⁵⁹, seguono Genova (kg 297), Gioia Tauro (RC) (kg 217,78) e Civitavecchia (kg 45,25). Oltre al picco del 2018, negli anni subito precedenti i quantitativi sequestrati nella regione sono stati altrettanto rilevanti (superiore ai 4 quintali nel 2016), ma in ogni caso al di sotto rispetto ai risultati registrati nel 2011, con il dato eccezionale di kg 1.421,41 di cocaina

⁵⁹ Questa posizione su scala nazionale è in parte spiegata dal brusco calo di sequestri nel porto di Gioia Tauro, appena due quintali nel 2018, a fronte, invece, di sequestri mediamente superiori negli ultimi anni alla tonnellata.

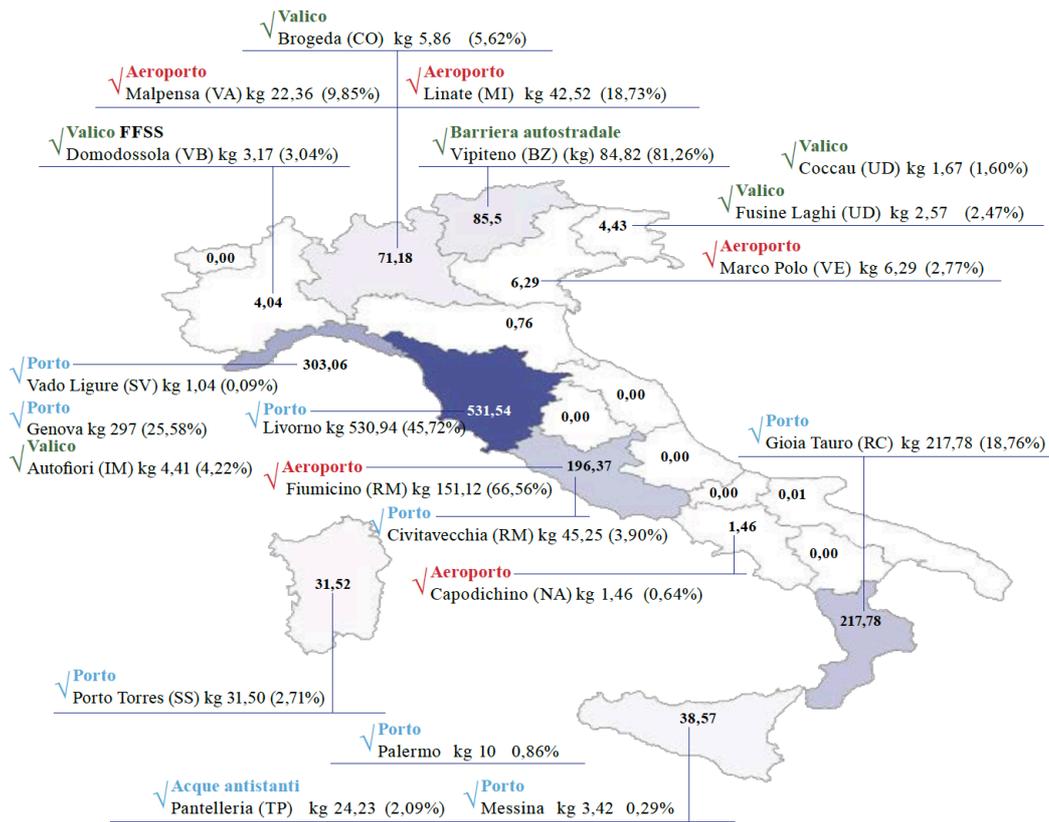
sequestrata (numeri simili a quelli del porto di Gioia Tauro). Le altre tipologie di stupefacenti, al contrario, danno un contributo ben più ridotto al dato nazionale (l'1,22% dell'eroina, il 2,38% dell'hashish, l'1,05% della marijuana, lo 0,37% delle piante di cannabis), ad eccezione delle droghe sintetiche (confezionate in dosi) pari al 18,66% del totale nazionale. Anche in questo caso, nell'ultimo decennio, si sono registrate ampie oscillazioni nel quantitativo di stupefacenti: come nel caso dell'eroina (quantitativo massimo nel 2010, con kg 57,94); dell'hashish che nel 2014 registra kg 3.311,92; della marijuana nel 2013, con kg 355,51; delle piante di cannabis nel 2015, con 13.520 piante; delle droghe sintetiche nel 2010, con 47.765 pastiglie.

Guardando alla distribuzione provinciale, in Toscana, rispetto allo stupefacente sequestrato, nel 2018, è sempre la provincia di Firenze a registrare il maggior quantitativo complessivo di sostanze sequestrate con il 52,68% del totale, segue col 27,87% Livorno, l'8,39% a Pisa, il 2,97% a Massa Carrara, il 2,88% ad Arezzo, l'1,87% a Siena, l'1,41% a Lucca, lo 0,77% a Prato, lo 0,67% a Grosseto e lo 0,50% a Pistoia.

Nell'arco, invece, dell'ultimo decennio, la provincia di Livorno, per l'incremento del traffico portuale, guida la classifica regionale per i sequestri di cocaina con ben oltre due tonnellate di stupefacente scoperto (kg 2578,18), dato che la posiziona tra le prime province d'Italia per quantitativi sequestrati. Anche quelle di Firenze e Pisa, comunque, hanno registrato quantitativi molto rilevanti (circa mezza tonnellata per la prima, e quasi tre quintali per la seconda). Sono sempre queste ultime due province a guidare la classifica per sequestri di eroina, hashish e marijuana. Rispetto a quest'ultima, si evidenzia il dato della provincia di Prato per il numero di piante sequestrate nel decennio (pari a circa 17 mila). La provincia di Siena, pur presentando un'incidenza minore rispetto ad altre realtà territoriali della Toscana, vede comunque la presenza di organizzazioni ben strutturate con legami anche con ambienti della criminalità organizzata. Ad esempio, l'operazione "Family", condotta dalla Squadra Mobile della Questura di Siena, ha portato all'esecuzione di 5 misure cautelari, disposte dal G.I.P. a seguito di una complessa d'indagine, avviata nel marzo del 2017, che ha smantellato un gruppo criminale di origine campana, legato da vincoli familiari, che acquistava e cedeva a terzi quantitativi significativi di cocaina (ProSiena 2018: 3)⁶⁰.

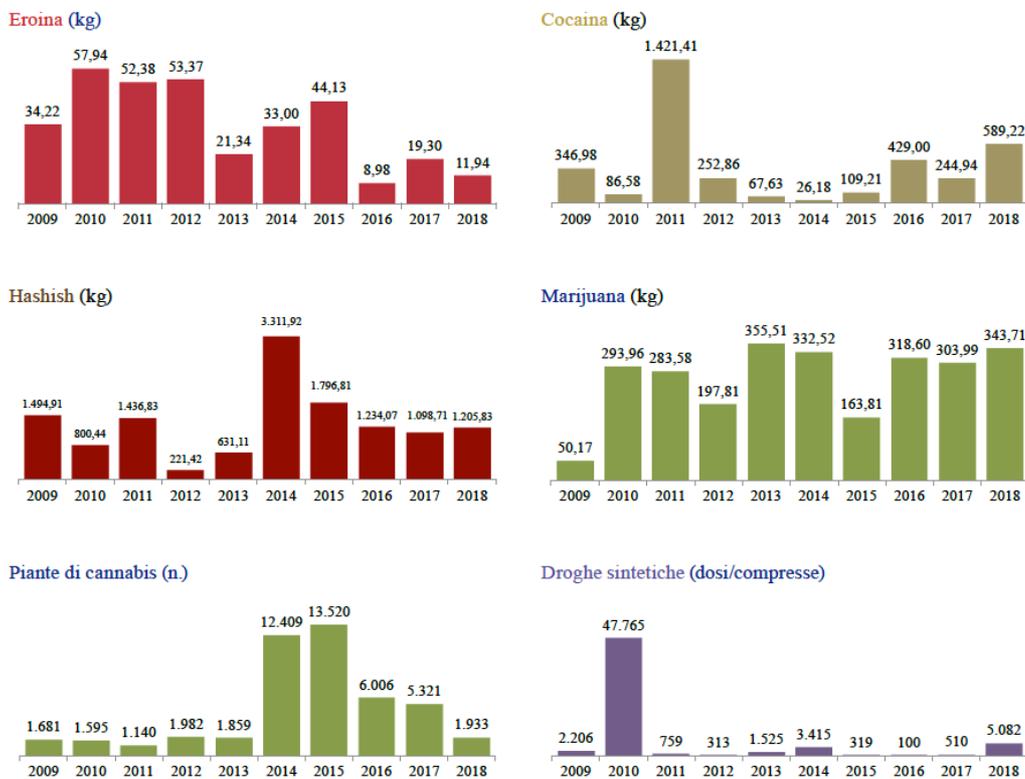
⁶⁰ Questura di Siena, comunicato stampa del 15 settembre 2018, disponibile online <https://questure.poliziadistato.it/it/Siena/articolo/13645b9cec029f16b313627994>

Fig. 1.1.26 Principali spazi doganali per quantità di cocaina sequestrata con incidenza percentuale nel medesimo ambito frontaliero



Fonte: DCSA (2019:38)

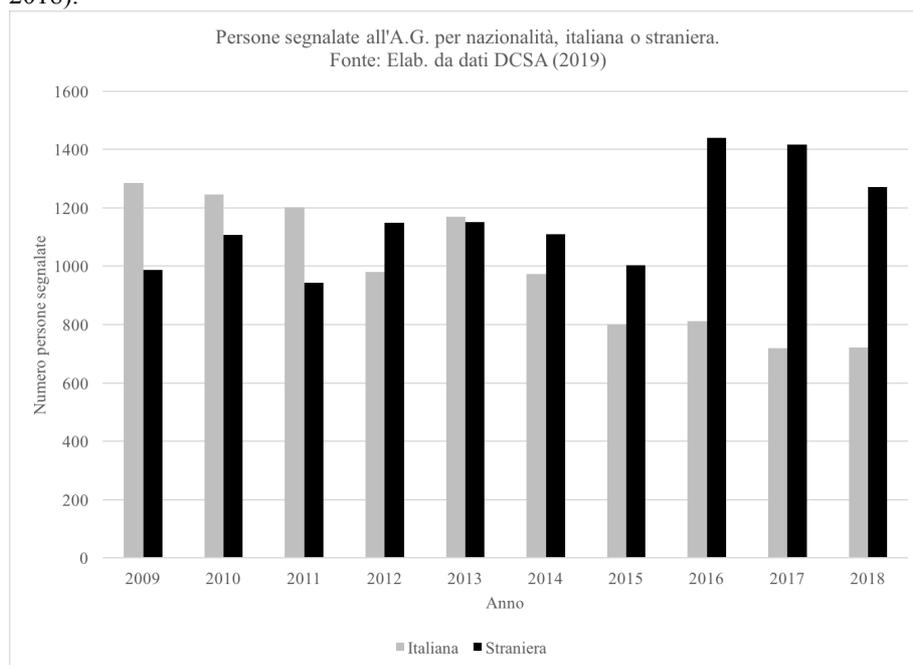
Fig. 1.1.27 Andamento dei sequestri di stupefacenti in Toscana nell'ultimo decennio per tipologia.



Fonte: DCSA (2019:124)

In riferimento alla dinamica di internazionalizzazione di questi mercati in Toscana, i dati della Direzione Centrale per i Servizi Antidroga riescono a fotografarne con precisione i recenti andamenti. Nel 2018, il numero di stranieri coinvolti nel narcotraffico ha riguardato 1.270 persone, con una diminuzione del 10,56% rispetto all'anno precedente, corrispondenti all'8,95% dei segnalati a livello nazionale. Per comprendere quanto questo dato regionale sia disallineato rispetto alla media nazionale, nonostante la diminuzione del divario registrata proprio nel 2018, è sufficiente osservare come in Toscana il 63,76% dei denunciati è di nazionalità straniera, a fronte del 39,77% della media nazionale, facendo posizionare la Toscana al quarto posto nazionale per numero complessivo di stranieri coinvolti. Come mostrato dalla figura n. 1.1.28, il numero di persone di nazionalità straniera segnalate per violazioni della normativa sugli stupefacenti ha doppiato quello delle persone di nazionalità italiana già dal 2016, restando stabile il dato negli ultimi tre anni. Prendendo a riferimento l'ultimo decennio, è evidente questa dinamica di sostituzione, con la componente straniera che, fin dal 2012, supera per numero quella italiana, fino a doppiarne il dato negli ultimi anni.

Fig. 1.1.28 Persone segnalate all'A.G. in Toscana per nazionalità di origine (2009-2018).



Non si tratta dunque di una dinamica così recente per la Toscana, se pensiamo che già nel 2009 la quota di stranieri era pari al 43% del totale. Il divario è andato ad incrementarsi negli anni. La divergenza maggiore, con una forbice in costante ampliamento negli ultimi anni, riguarda i reati di traffico/spaccio (cfr. figura 1.1.29)⁶¹, ma anche il più grave reato di associazione a delinquere finalizzata al traffico (ex art. 74, D.P.R. 309/90) presenta il medesimo divario, nonostante la significativa diminuzione e la convergenza col dato italiano nell'ultimo triennio (cfr. figura 1.1.30).

⁶¹ Reato di produzione, traffico e detenzione illeciti di sostanze stupefacenti o psicotrope (ex art. 73, D.P.R. n. 309/90),

Fig. 1.1.29 Persone segnalate all'A.G. per traffico/spaccio di stupefacenti (art. 73, D.P.R. 309/90).

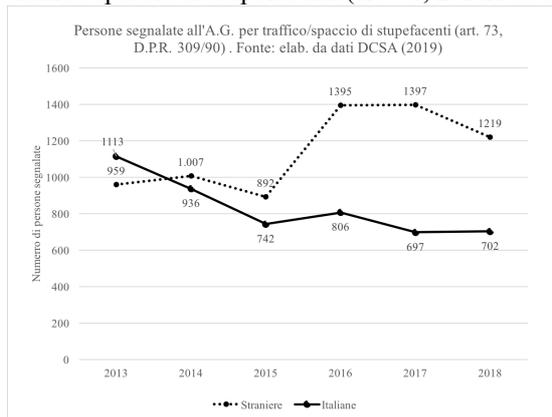
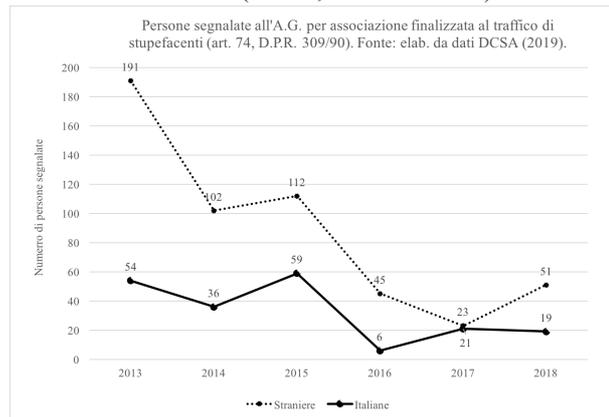


Fig. 1.1.30 Persone segnalate all'A.G. per associazione finalizzata al traffico di stupefacenti (art. 74, D.P.R. 309/90).



Tra le due fattispecie di reato, è soprattutto per la prima che si evidenzia una dinamica di sostituzione criminale tra componente italiana e straniera⁶². Non mancano segnali di una simile tendenza anche per le forme più stabili e strutturate di narcotraffico, soprattutto in Toscana, dove il divario tra etnie anche per i reati associativi finalizzati al traffico è maggiore rispetto alle altre regioni italiane. Se nel 2018 le denunce di associazione finalizzata al traffico di droga è stata pari al 4,02% del totale (il restante 95,98% ha riguardato il reato di traffico/spaccio), il numero è stato ben più elevato negli anni precedenti (191 persone denunciate per questo reato nel 2013, pari al 16% del totale, con dati simili, seppur inferiori, nei due anni successivi).

Sono cinque le principali nazionalità straniere che contribuiscono all'internazionalizzazione del mercato toscano. Su un totale complessivo di 6243 stranieri segnalati nell'ultimo quinquennio preso a riferimento (2014-2018), il Marocco è il principale paese di origine dei soggetti segnalati (con 2098 persone, pari al 34% del totale), seguito da Tunisia (16%), Albania (15%), Nigeria (12%) e Gambia (4%). La componente marocchina ha mantenuto un dato stabile negli anni, con un leggero calo del 4% nell'ultimo biennio rispetto a quello precedente (2017/2018; 2015/2016)), mentre quella albanese e tunisina hanno visto un calo più significativo nell'ultimo biennio (diminuzione del 18% nel primo caso, del 15% nel secondo), mentre ha acquisito una rilevanza sempre maggiore quella nigeriana, con un incremento del 161,46% nell'ultimo biennio. Non tra le prime cinque, ma comunque con un ruolo significativo, anche quella senegalese (in calo rispetto ai primi anni duemila), e quella cinese.

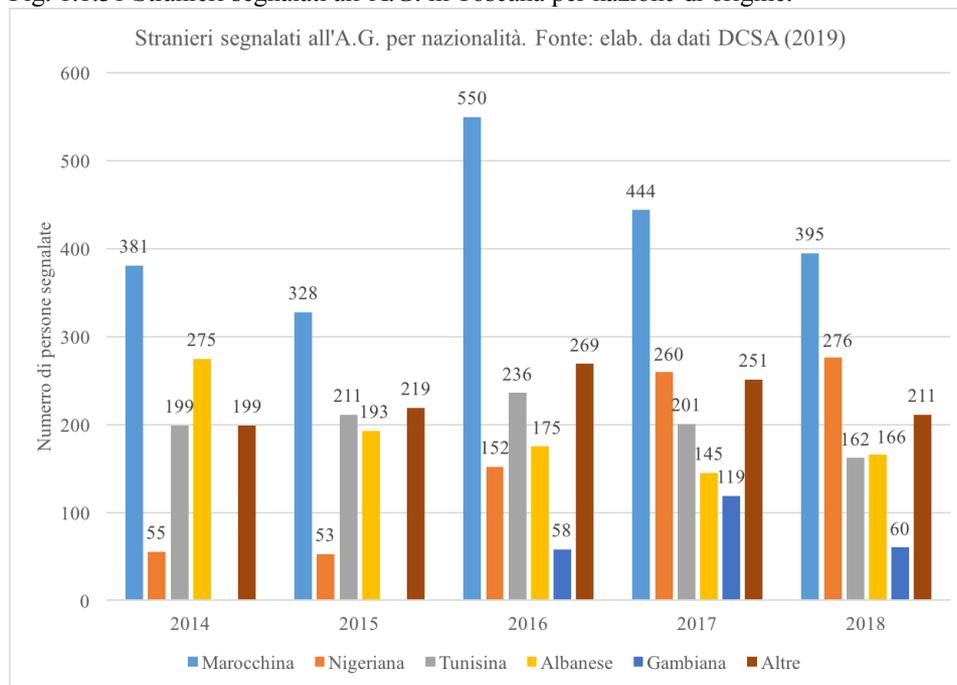
Un recente procedimento⁶³, ora in fase di dibattimento, avrebbe svelato, per esempio il ruolo di primissimo piano delle organizzazioni di nazionalità cinese nel traffico delle droghe sintetiche sul territorio toscano. Le ipotesi di reato sono, infatti, di associazione a delinquere finalizzata all'acquisto, importazione dalla Cina in territorio nazionale e detenzione a fine di successiva vendita, distribuzione e commercializzazione, di sostanza stupefacente del tipo metamfetamina e ketamina, con l'aggravante della transnazionalità per aver commesso i reati tra Italia e Cina. Le indagini avrebbero fatto emergere una struttura organizzata, diretta da un soggetto, che provvedeva all'acquisto in Cina (Hong Kong) e

⁶² Reato di associazione finalizzata al traffico illecito di sostanze stupefacenti (ex art. 74, D.P.R. n. 309/90)

⁶³ Procura della Repubblica di Firenze, procedimento penale n. 1728/15 RGNR.

all'importazione in Italia (a mezzo società di spedizione internazionale inconsapevole), di quantità significative di sostanza stupefacente. Lo stupefacente veniva poi venduto sul mercato locale, anche questo di connazionali, dai sodali. Il procedimento ha confermato l'attività professionale, di gruppi di provenienza asiatica (in questo caso cinesi), nella gestione del traffico di metamfetamina e l'esclusiva, da parte dei medesimi, nel trattare sul territorio toscano tale tipologia di sostanza.

Fig. 1.1.31 Stranieri segnalati all'A.G. in Toscana per nazione di origine.



Le province toscane con il più elevato numero di stranieri segnalati per traffico/spaccio di stupefacenti, ponderato rispetto alla locale popolazione straniera residente, negli ultimi cinque anni sono Pisa (tasso annuale medio nell'ultimo quinquennio di 8,4 denunce su 1000 residenti stranieri), Pistoia (8 denunce su 1000), Livorno (7,8 denunce su 1000) e Lucca insieme a Firenze (entrambe 6,6 denunce su 1000). Tutte al di sopra del dato regionale (6,5 denunce). Alcune di queste, già nel quinquennio precedente (2009/2013), vantavano un elevato grado di internazionalizzazione delle attività di traffico, questo è il caso delle province di Firenze, Lucca, Pisa e Livorno, con le ultime due che hanno incrementato il numero di persone denunciate per anno, a differenza delle prime rimaste stabili. Le altre province toscane, invece, hanno tutte osservato, tranne alcune eccezioni (Siena e Prato), un incremento significativo del numero di stranieri denunciati.

Alla luce di questi dati, è evidente come nel settore degli stupefacenti, come in altri (prostituzione), le associazioni di matrice straniera siano oramai riuscite ad acquisire importanti segmenti del mercato, conquistando una certa influenza nella filiera del traffico, occupandosi dell'approvvigionamento delle droghe anche su scala medio-grande, per una clientela fatta di altre associazioni o criminali individuali. Ciò avviene anche per stupefacenti ad elevata remunerabilità, come nel caso della cocaina. Alcune indagini di questi anni, hanno confermato che alcuni associazioni

criminali, di origine albanese, vantano contatti diretti con i cartelli sudamericani o coi brokers dell'Europa continentale (Spagna e Olanda), per acquisti di ampi quantitativi da rivendere ad altre associazioni criminali, più o meno organizzate, in Italia e in Toscana. Se, infatti, per alcune tipologie di droghe (marjuana/hashish e droghe sintetiche, tra tutte) le diverse associazioni di matrice etnica, dedite al narcotraffico, riescono a sviluppare autonomi canali di approvvigionamento (questo il caso, per esempio, di organizzazioni criminali di origine sia maghrebina che cinese), per altri stupefacenti (cocaina e eroina, per esempio) non tutte hanno la capacità di eludere l'intermediazione di altre associazioni per l'acquisto di quantitativi all'ingrosso (cosa che riesce, invece, a quelle albanesi e nigeriane, tra tutte). Questo fattore contribuisce a spiegare la specializzazione economica di alcuni gruppi criminali nel traffico di alcuni specifici stupefacenti.

Tab. 1.1.7 Tasso medio annuale di stranieri segnalati su 1000 residenti stranieri nelle province toscane*.		
Provincia	Tasso annuale (2009/2013)	Tasso annuale (2014/2018)
AR	2,4	7
FI	6,4	6,6
GR	2,8	4,9
LI	6,6	7,8
LU	7,1	6,6
MS	5,4	6
PI	7,7	8,4
PO	5,7	5,5
PT	4,9	8
SI	2,5	3
Toscana	5,6	6,5
* 1000 residenti stranieri (popolazione maschile) Fonte: Elab. da dati DCSA (2009-2018)		

Lo scenario cambia, però, se si guarda alla vendita al dettaglio dello stupefacente, dove è più difficile identificare delle concentrazioni di alcuni operatori criminali, in questa fase della filiera. Fino ad oggi sembrano aver prevalso tre principali tendenze: (a) una segmentazione etnica della vendita al dettaglio rispetto all'ingrosso, con alcune associazioni (di matrice maghrebina o subsahariana) specializzate nell'offrire manodopera criminale per la prima; (b) un ruolo ridimensionato rispetto al passato degli attori autoctoni, toscani o comunque italiani, nella vendita al dettaglio, soprattutto se comparato agli anni novanta, quando alcune organizzazioni di stampo mafioso erano capaci di controllare anche alcune piazze di spaccio; (c) una frammentazione dei canali di vendita al dettaglio, con alcune restrizioni, per esempio, di matrice etnica, come nel caso della tendenziale chiusura del mercato degli stupefacenti di alcune comunità, come quella cinese, ad operatori criminali di diversa nazionalità (cfr. caso CRIM_26). Le recenti risultanze investigative non hanno mostrato dinamiche nuove rispetto alle prime due tendenze, mentre per l'ultima non è da escludere, al contrario, il tentativo da parte di alcuni gruppi, tra tutti quelli di matrice subsahariana, di acquisire (o consolidare) un maggiore controllo territoriale di alcune piazze di spaccio, soprattutto in alcuni contesti urbani ben delimitati (parchi

pubblici, quartieri con servizi di intrattenimento serale/notturno, etc.). Anche in questo caso, è una logica di mercato a determinare il successo e la sopravvivenza di alcune associazioni criminali rispetto ad altre, ovvero la capacità di sostituzione della manodopera criminale a seguito di operazioni di contrasto dello spaccio. Quelle associazioni che vantano un'elevata offerta di manodopera, possono contare su maggiori capacità di sostituzione. Gli episodi raccolti per il 2018 offrono un riscontro oggettivo a queste dinamiche, in particolare, si rimanda ai casi CRIM_25 e successivi.

Rispetto al secondo punto (b), però, va sottolineato come alcune organizzazioni criminali italiane, tra tutte quelle 'ndranghetiste, con l'aiuto di associazioni autoctone, siano riuscite a trasformare la Toscana in centro vitale di transito dei flussi di stupefacenti in ingresso in Italia, con destinazione non solo la Toscana, visto il coinvolgimento di attori autoctoni, ma anche le altre piazze di spaccio nazionali da loro controllate sia a Nord (Emilia, Liguria, Veneto), che nel Centro (Umbria e Lazio). Come provato da alcuni procedimenti (si rimanda alla trattazione dettagliata presente nel Secondo Rapporto 2017, in particolare cfr. casi CRIM_2017_6/6bis/6ter), le organizzazioni autoctone sono molto peculiari, perché presentano una forte commistione di soggetti riconducibili a consorterie criminali meridionali con soggetti toscani (o meridionali di seconda generazione). La rilevanza dei traffici e degli affari da parte di questi attori nazionali, ha avuto una sua manifestazione oggettiva nell'omicidio di 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 non riconosciuta in sede processuale)⁶⁴.

⁶⁴ Il Raucci, secondo le risultanze del GIP di Firenze, sarebbe stato giustiziato per un suo presunto comportamento fraudolento nei confronti del gruppo criminale 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. Cfr. Caso CRIM_6 del Secondo Rapporto 2017.

Tabella n. 1.1.8: Riepilogo degli eventi di criminalità organizzata più significativi intercorsi nell'anno 2018.

ID Evento	Prov	Auto	Matr. Crim.	Attività illecite	Categoria Vittime/ Collusione	Settore attività economica	Modalità Proiezione Econ.		
							RIC	PARA	IMPR
CRIM_1	GR; PI		NDRA	ASSOMAF; FF; FISC; INTER; RIC; TFB; TRU	IMPRE; PROF	APP; COS; FIN; MANU;	√	√	√
CRIM_2	GR	√		OM	CITT				
CRIM_3	LI	√	NDRA	ASSO; CONTRA; FISC; RIC	IMPRE; PROFF	COMM		√	
CRIM_4	MS	√	CAM; NDRA	ASSOMAF; EST; RIC, US	IMPRE	RIC			√
CRIM_5	PI		NDRA	TRU					
CRIM_6	PI		SCU	ASSO; PRED	CITT				
CRIM_7	PT		CAM	ASSOMAF; RIC		RIC	√	√	
CRIM_8	PO		CN; NDRA	ASSOMAF; TS					
CRIM_9	SI	√	NDRA	ASSOMAF; RIC	PROF			√	
CRIM_10	SI		CAM	ASSOMAF; STUP					
CRIM_11	SI		CN	ASSOMAF					
CRIM_12	LI; PT	√	NDRA	ASSOMAF; RIC; TS			√		
CRIM_13	LI; PI	√	CAM; STRA	ASSO; ASSOMAF; TS					
CRIM_14	LI	√	AL	ASSO; ASSOMAF; CONTRA; TS					
CRIM_15	MS		CAM	ASSOMAF; TS					
CRIM_16	LI	√		ASSO; FF; FISC; RIC	IMPRE; PROF	COS	√	√	
CRIM_17	FI; LU; PT	√		ASSO; CLAND; FF; FISC; RIC; US	IMPRE; PROF	COS; RIC	√	√	
CRIM_18	MS; LI	√		ASSO; TR	IMPRE	COMM		√	
CRIM_19	FI, SI	√	STRA	ASSO; CAPO	CITT	AGRI; COS			
CRIM_20	PT	√	STRA	ASSO; CAPO	CITT	AGRI; COS			
CRIM_21	AR		STRA	ASSO; TS					
CRIM_22	FI; PI		STRA	ASSO; TS					
CRIM_23	LU	√	STRA	ASSO; PRED; RIC	IMPRE	COMM	√	√	
CRIM_24	PO	√	STRA	ASSOMAF; CONTRA; TS; EST; US	IMPRE; PROF	MANU; TR	√		√
CRIM_25	FI	√	STRA	ASSO; TS					
CRIM_26	FI	√	STRA	ASSO; TS					
CRIM_27	FI	√	STRA	ASSO; TS					

CRIM_28	LI		STRA	ASSO; TS					
ECO_1	FI	√	NDRA	ASSOMAF; RIC		IMMO; RIC	√		
ECO_2	FI	√	CN	ASSOMAF; RIC; TS		RIC	√	√	
ECO_3	GR	√	CAM	ASSOMAF; RIC		COS; IMM; RIC	√		
ECO_4	FI; LU; PI		AL	ASSOMAF; RIC		IMM	√		
ECP_5	PO		NDRA	ASSOMAF; RIC		IMM; COS	√		
ECO_6	AR		NDRA	ASSOMAF; INTER; TURB	IMPRE	APP; SV			√
ECO_7	GR; LU	√	CAM	ASSOMAF; INTER; FISC; TURB; TS	IMPRE; PROF	APP; COS	√		√
ECO_8	PO	√	NDRA	ASSOMAF; INTER	IMPRE	APP; SV			√
ECO_9	FI		STRA	ASSO; RIC; TFB; TS		FIN	√		
ECO_10/17	FI; PO	√	STRA	ASSO; AZZ; CLAND; CONTRA; FF; FISC; RIC; TFB; TS	IMPRE	FIN; MANU; COMM	√	√	
ECO_18	AR; PI; PO	√	STRA	ASSO; RIC	IMPRE	FIN;	√		

Legenda

Auto: Proiezione criminale autoctona alla Toscana

Matrice Criminale: NDRA(‘ndrangheta); CAM (camorra); CN (Cosa nostra); SCU (Sacra Corona Unita); AL (Altra); STRA (straniera);

Attività Illecite: ASSO (assoc. a delinquere); ASSOMAF (assoc. a delinquere di stampo mafioso); AZZ (scommesse clandestine, gioco d’azzardo); CAPO (intermediazione illegale del lavoro); CLAND (fav. immigrazione clandestina); CONTRA (contraffazione); CORR (corruzione); EST (estorsione); FF (false fatturazioni); FISC (reati fiscali); INTER (interdittiva antimafia); OM (Omicidio); PRED (reati predatori, furti e rapine); PROST (sfrutt. prostituzione); RIC (riciclaggio); 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); PROF (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);

1.2 La proiezione economica della criminalità organizzata in Toscana

L'immagine della Toscana come “*vasca di ripulitura*” dei capitali illeciti mafiosi, utilizzando l'espressione dell'on. Smuraglia citata prima, è ben rappresentativa del contributo dato dall'economia di questa regione al più ampio ed esteso sistema di riciclaggio criminale, alimentato dalla criminalità organizzata, ma gestito in gran parte da professionisti ed imprenditori non per forza intranei all'universo mafioso. Questa immagine trova riscontri negli investimenti criminali individuati nella regione negli ultimi decenni, ma può risultare riduttiva per almeno due ordini di motivi. In prima istanza, se non si riconosce al contempo anche il tentativo, da parte di questi attori criminali, di “*fare impresa*” in terra di Toscana o in forme stabili – attraverso un radicamento nel territorio, o con forme di *pendolarismo economico-criminale* –, mantenendo la sede legale delle imprese nei propri territori di origine. Per un secondo motivo, questa immagine resta riduttiva, e in qualche modo assolutoria, se non valorizza il contributo dato dall'economia regionale nel facilitare e promuovere l'ingresso dei capitali illeciti. Il ruolo del sistema economico toscano, infatti, non è mai stato “passivo” come si è spesso creduto, sia per le complicità di quegli operatori economici e quei professionisti che hanno facilitato e attirato i flussi di riciclaggio in ingresso, sia per le cointeressenze di quegli operatori economici che hanno ricercato le imprese a bassa legalità, per servizi di riciclaggio ed evasione fiscale o per abbattere i costi di impresa.

A dispetto, infatti, della logica di azione che ha da sempre ispirato il “fare impresa” mafioso nei territori di origine – ovvero il volersi quasi *sostituire* al mercato, ricercando forme di oligopolio criminale – nei nuovi territori, come la Toscana, la logica è in parte diversa, in quanto le imprese mafiose, al contrario, cercano di mettersi *al servizio* del mercato. Le opzioni disponibili sono molteplici: iniettando capitali di origine illecita, lì dove vi è una contrazione del credito o crisi economica; offrendo attività di elusione fiscale e tributaria su larga scala attraverso imprese cartiere; garantendo l'abbattimento dei costi di aggiudicazione delle opere pubbliche, quando il mercato dei contratti pubblici e le sue regole – come quella del massimo ribasso – invece che stimolare una concorrenza leale finalizzata al contenimento alla spesa, offrono un vantaggio competitivo a chi fa impresa a legalità debole, se non mafiosa.

Nell'insieme, le evidenze raccolte nei tre anni di questa ricerca, 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 che producono e “lavano” capitali illeciti prodotti nella regione, sfruttando una circolarità criminale già esistente per i capitali frutto di reati economici, tributari e di natura affine, e d'economia

sommersa. Queste ultime forme di riciclaggio e di impresa criminale, che potremmo chiamare a “*km 0*”, vedono sempre più protagoniste le associazioni di nazionalità straniera, considerati i volumi di traffici illeciti e d’economia sommersa da queste generati.

In questa edizione del rapporto, si ripropone un approfondimento tematico su queste dinamiche di proiezione criminale nell’economia legale nel tentativo di offrire: (1.2.1) un quadro aggiornato e dettagliato dei fenomeni di inquinamento criminale nell’economia della regione, attraverso i dati sui flussi finanziari anomali e, nella parte successiva, sugli strumenti di confisca; (1.2.2) una valutazione dell’implementazione sul territorio toscano di questi strumenti antimafia, previsti dal legislatore nazionale; (1.2.3) un quadro sintetico sulle principali modalità di proiezione criminale individuabili dall’analisi degli episodi del 2018, e degli anni precedenti, monitorati dalla ricerca. Le principali fonti utilizzate sono state le seguenti:

- i dati sulle segnalazioni di operazioni sospette (s.o.s.) di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo che intermediari finanziari, professionisti e altri operatori qualificati, hanno l’obbligo di comunicare all’Unità di Informazione Finanziaria (UIF) della Banca d’Italia;
- le 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 pubblico OpenRegio e nell’archivio interno dell’Agenzia (dati aggiornati al 30 aprile 2019);
- le principali testate giornalistiche regionali e fonti giudiziarie di riferimento, quando reperibili, per un approfondimento sulla matrice criminale degli investimenti nella regione e sullo stadio di avanzamento dei provvedimenti di confisca ritenuti più rilevanti;
- 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 Antimafia⁶⁵.

1.2.1 Le attività di riciclaggio in Toscana: una misurazione attraverso le segnalazioni di operazioni sospette (s.o.s.)

I fenomeni di riciclaggio hanno matrice diversa e poliforme, soprattutto in un paese, come l’Italia, con elevati tassi di criminalità economica ed economia sommersa. Sono, quindi, indipendenti rispetto a quelli di criminalità organizzata, ma, al pari della corruzione, rappresentano due poli di attrazione di un medesimo sistema criminale. Comprenderne le dimensioni più generali aiuta a valutare le opportunità, già sfruttate o sfruttabili, da parte della criminalità organizzata nel tentativo di reintegrare nell’economia

⁶⁵ Relazioni semestrali della Direzione Investigativa Antimafia

legale i propri capitali illeciti. La principale misura utilizzata per dare una consistenza empirica a questi fenomeni occulti è rappresentata dalle segnalazioni di operazioni sospette (s.o.s.) di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo, che intermediari finanziari, professionisti e altri operatori qualificati hanno l'obbligo di comunicare all'Unità di Informazione Finanziaria (UIF) della Banca d'Italia, come sancito dalla legislazione nazionale anti-riciclaggio. La UIF svolge il compito di gestire le segnalazioni ricevute, farne una valutazione omogenea e integrata, in grado di cogliere collegamenti soggettivi e oggettivi, tracciare flussi finanziari anche oltre i confini nazionali, attraverso l'apporto delle informazioni scambiate con la rete delle FIU estere, e individuarne operatività connotate da maggior rischio. Da circa due anni, la stessa UIF, in collaborazione con DIA e DNA, condivide le segnalazioni di interesse, al fine di riscontrare la possibile attinenza a contesti criminali e consentire ulteriori approfondimenti investigativi, oltre che trasmetterli all'Autorità giudiziaria qualora emergano notizie di reato, ovvero su richiesta della stessa Autorità. Il numero di segnalazioni ricevute annualmente è in continuo incremento di anno in anno, visto il miglioramento dei flussi informativi con destinataria l'UIF. Come noto, le s.o.s. segnalano delle anomalie nei flussi finanziari, ma non necessariamente delle transazioni di natura o origine illecita. È l'UIF ad analizzarle, secondo le tre aree di rischio giudicate più rilevanti in sede di *National Risk Assessment* (evasione fiscale, corruzione, criminalità organizzata), e la DIA svolge gli accertamenti investigativi quando emergono criticità significative.

Tab. 1.2.1 Segnalazioni ricevute per regione in cui è avvenuta l'operatività segnalata.					
REGIONE	2017		2018		(var. % 2018-'17)
	(valori assoluti)	(quote %)	(valori assoluti)	(quote %)	
Lombardia	19.744	21,0	19.440	19,8	-1,5
Campania	10.863	11,6	12.183	12,4	12,2
Lazio	9.435	10,1	9.545	9,7	1,2
Veneto	8.181	8,7	8.254	8,4	0,9
Emilia-Romagna	6.338	6,8	6.887	7,0	8,7
Piemonte	6.165	6,6	6.341	6,5	2,9
Toscana	6.129	6,5	6.977	7,1	13,8
Sicilia	5.003	5,3	5.857	6,0	17,1
Puglia	4.759	5,1	5.157	5,3	8,4
Liguria	2.908	3,1	2.854	2,9	-1,9
Calabria	2.657	2,8	2.696	2,8	1,5
Marche	2.059	2,2	2.426	2,5	17,8
Friuli Venezia Giulia	1.724	1,8	1.935	2,0	12,2
Abruzzo	1.464	1,6	1.312	1,3	-10,4
Sardegna	1.265	1,3	1.215	1,2	-4,0
Trentino-Alto Adige	1.210	1,3	1.317	1,3	8,8
Umbria	921	1,0	1.006	1,0	9,2
Basilicata	529	0,6	592	0,6	11,9
Molise	315	0,3	365	0,4	15,9
Valle D'Aosta	182	0,2	207	0,2	13,7
Esterio	1.969	2,1	1.464	1,5	-25,6
Totale	93.820	100,0	98.030	100,0	4,5

Fonte: Banca d'Italia, *Rapporto Annuale dell'Unità di Informazione Finanziaria*, 2018.

I dati per il 2018 indicano un incremento del 4,5% rispetto all'anno precedente, con un numero complessivo di segnalazioni ricevute pari a circa 98 mila. Per quanto riguarda la Toscana, l'aumento è stato maggiore, del 13,8% rispetto al 2017, per un numero complessivo di 6.129 s.o.s. In termini assoluti, la Toscana si posiziona al settimo posto tra le regioni italiane, con una posizione stabile rispetto al 2017. Scendendo di livello territoriale, cinque province toscane rientrano tra le venti province italiane con il

maggior numero di segnalazioni per 100 mila abitanti (figura 1.2.1). Come mostrato dalla tabella 1.2.2, queste sono in ordine Prato, Firenze, Lucca, Pistoia e Siena. Su scala nazionale, la provincia di Prato è la principale in Italia per la localizzazione delle segnalazioni con 339,91 invii su 100 mila abitanti (Milano, quest'anno, al secondo posto, ne conta 316,77).

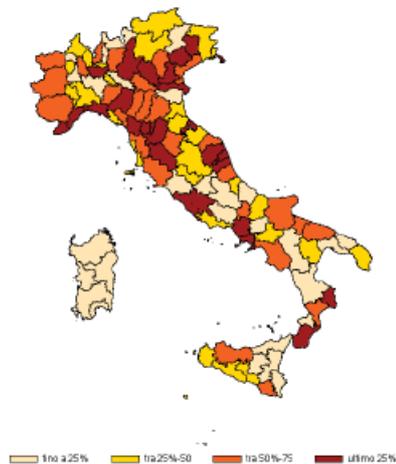
Tab. 1.2.2 Segnalazioni ricevute in Toscana per provincia in cui è avvenuta l'operatività segnalata.

	2014	2015	2016	2017	2018	2018	Var. %	Var. %
	(val. ass.)	(segnalazioni per 100.000 ab.)	(2017/2018)	(2014-'15 / 2017-'18)				
Arezzo	379	391	480	533	566	165,18	6,2%	26,2%
Firenze	1.435	1.707	1973	1929	2166	214,17	12,3%	11,3%
Grosseto	235	209	237	275	354	159,73	28,7%	41,0%
Livorno	313	294	391	399	448	133,80	12,3%	23,6%
Lucca	547	488	635	693	726	187,17	4,8%	26,4%
Massa Carrara	229	189	304	258	295	151,38	14,3%	12,2%
Pisa	392	400	512	442	570	136,03	29,0%	11,0%
Pistoia	277	421	453	466	520	177,79	11,6%	12,8%
Prato	832	785	601	785	876	339,91	11,6%	19,8%
Siena	235	221	322	349	456	170,66	30,7%	48,3%
Toscana	4874	5105	5908	6129	6977	187,07	13,8%	19,0%

Fonte: Banca d'Italia, *Quaderni dell'antiriciclaggio dell'Unità di Informazione Finanziaria*, (anni 2014-2018)

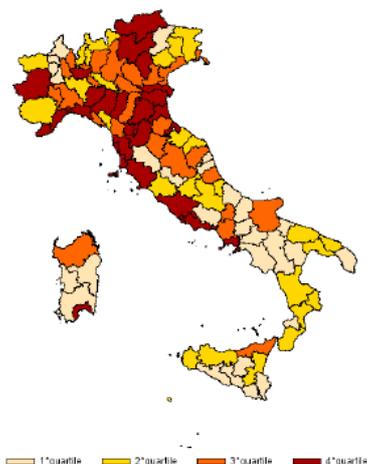
In termini relativi, le province toscane presso le quali si rileva l'incremento del flusso segnalativo più significativo sono Siena (+30,7%), Pisa (+29%), e Grosseto (+28,7%) e, per quanto riferiti a numeri più modesti, anche Massa Carrara (+14,3%). Guardando alla variazione in percentuale dell'ultimo biennio col precedente (cfr. tabella 1.2.2), sono sempre le province di Siena e Grosseto ad aver osservato il maggiore incremento in termini relativi (rispettivamente +48,3% e +41%), seguite da Lucca e Arezzo (con un aumento del 26,4% e del 26,2%)..

Fig. 1.2.1 Distribuzione in quartili delle segnalazioni ricevute per 100.000 abitanti in base alla provincia in cui è avvenuta l'operatività segnalata (anno 2018)



Fonte: Banca d'Italia, *Rapporto Annuale dell'Unità di Informazione Finanziaria*, 2018.

Fig. 1.2.1bis Money Transfer: distribuzione degli importi segnalati in quartili per provincia (importi inviati e ricevuti per 100.000 abitanti), secondo semestre 2018.



Fonte: Banca d'Italia, *Quaderni dell'antiriciclaggio dell'Unità di Informazione Finanziaria*, Secondo semestre 2018

Sempre nell'ultimo rapporto disponibile, viene fatto riferimento ad alcuni approfondimenti condotti dalla UIF sulla provincia di Prato, che avrebbero individuato dei “flussi finanziari anomali” tra Italia e Ungheria, riferibili a soggetti di origine cinese operanti nel settore tessile. Secondo questa indagine, “numeroso società, aventi sede principalmente nelle province di Prato e Roma, hanno trasferito ingenti somme (oltre 120 milioni di euro nel biennio 2017-18) a favore di imprese ungheresi riconducibili a soggetti cinesi che, a loro volta, hanno inviato i fondi a società dell'Est asiatico. Inoltre, le informazioni acquisite, mediante il canale della collaborazione internazionale, hanno consentito di individuare versamenti di contante in euro, di importo molto rilevante (oltre 1 miliardo di euro nel biennio 2017-18), sui conti correnti di alcune delle società ungheresi coinvolte nella movimentazione. Il contante potrebbe giungere in Ungheria da altri paesi europei ove sono situate le società destinatarie delle merci (Italia, ma anche Francia, Germania, Spagna, Portogallo), mediante movimentazioni transfrontaliere effettuate senza la prevista dichiarazione, in violazione della normativa valutaria (UIF 2019: 42). Come confermato da alcune interviste condotte durante la ricerca presso gli uffici della Procura di Prato, la triangolazione dei flussi finanziari anomali dal distretto pratese all'estremo oriente tramite un paese europeo terzo, per il transito dei capitali, potrebbe essere una delle nuove strategie di riciclaggio utilizzate, alla luce delle attività di contrasto realizzate nei confronti di alcuni strumenti precedentemente utilizzati, come i *money transfer* (il riferimento è alle operazioni “Cian Liu” del 2010, vedi capitolo precedente).

Secondo i dati di Banca Italia, nel corso del 2018 le operazioni e i contesti individuati come riconducibili, almeno potenzialmente, a fenomeni di criminalità organizzata hanno mostrato un incremento rispetto al 2017, anche se nello stesso Rapporto 2018 non vengono indicate né l'entità di questa variazione, né vengono fornite informazioni dettagliate sulla distribuzione geografica delle operazioni a rischio mafia o della matrice criminale di riferimento⁶⁶. Alla luce anche di alcune operazioni antimafia svolte in Toscana nel 2018 (cfr. operazione “Vello d'oro”), risultano invece molto interessanti le considerazioni da parte dell'UIF sulla transnazionalità dei flussi finanziari anomali, riconducibili potenzialmente alla criminalità organizzata. Si legge nel Rapporto 2018, infatti, in riferimento al panorama nazionale come

“L'operatività in connessione con l'estero è risultata molto frequente e in qualche caso si è rivelata particolarmente intensa. Con sempre maggiore frequenza si osserva la gestione di flussi canalizzati verso hub finanziari esteri (conti di prima o seconda destinazione) a valle di rilevanti movimentazioni domestiche (spesso volte a occultare risorse in danno dell'erario, ma che altrettanto spesso vedono confluire anche flussi apparentemente leciti) che rendono particolarmente difficile distinguere la natura e l'origine dei movimenti finanziari. In assenza di ulteriori riferimenti, non si può escludere che le disponibilità accumulate sui conti esteri (soprattutto localizzati nell'area balcanica e dell'Est Europa) possano essere variamente utilizzate, ad esempio come garanzia per l'ottenimento di fidi bancari anche di rilevante entità – considerando l'ammontare elevato dei depositi – ovvero per disporre ulteriori pagamenti estero su estero”. (UIF 2019:40)

Circa il 58% circa delle segnalazioni individuate come potenzialmente attinenti a contesti di crimine organizzato ha ricevuto nel corso del 2018 almeno un feedback positivo di interesse investigativo da

⁶⁶ Il Rapporto si limita ad evidenziare come “L'operatività finanziaria riconducibile a potenziali interessi mafiosi appare distribuita su tutto il territorio nazionale (ancorché con intensità a volte leggermente diverse) e sono confermate le proiezioni transregionali coerentemente con le evidenze investigative” (UIF 2019: 40).

parte dell’Autorità giudiziaria, con un sensibile incremento rispetto al 2017. Secondo i risultati di queste indagini, le imprese segnalate assumono in gran parte la forma giuridica di società a responsabilità limitata, spesso semplificata, che consente una maggiore flessibilità gestionale e normativa, la possibilità di frammentare la proprietà dell’azienda e di ridurre quindi il rischio di sequestri dell’intero capitale sociale che, peraltro, nella maggioranza dei casi esaminati, presenta un valore nominale molto contenuto (UIF 2019:40-41).

Dal secondo semestre del 2017, la Direzione Investigativa Antimafia indica in maniera più dettagliata, per ogni regione d’Italia, il numero di s.o.s. analizzate e risultate attinenti a fenomeni di criminalità organizzata o relativi a reati spia individuati dalla Direzione. In termini assoluti, complessivamente in Toscana dal secondo semestre 2017 fino a dicembre 2018 sono state ricondotte direttamente a fenomeni di criminalità organizzata 1.113 operazioni, su un totale di operazioni sospette pari a 8.598. Questo dato pone la Toscana all’ottava posizione per numero complessivo di operazioni analizzate dalla DIA negli ultimi tre semestri, e al decimo per numero complessivo di operazioni riconducibili a criminalità organizzata. Nel solo 2018, il 13,5% delle operazioni relative a s.o.s. inerenti la Toscana sono state ricondotte direttamente a fenomeni di criminalità organizzata. Fatta esclusione per le quattro regioni meridionali a presenza storica delle mafie (si segnala, a proposito, il dato calabrese con oltre il 40% delle operazioni ricondotte al contesto mafioso locale), Umbria e Liguria sono le prime due regioni per il più alto quoziente mafioso delle operazioni analizzate.

Tab. 1.2.3 Segnalazioni analizzate dalla DIA per regione in cui è avvenuta l’operatività segnalata e attinenti alla criminalità organizzata.

	2° sem. - 2017			1° sem. - 2018			2° sem. - 2018		
	Crim.Org.	Totale	%	Crim.Org.	Totale	%	Crim.Org.	Totale	%
Abruzzo	189	956	19,8%	109	698	15,6%	58	524	11,1%
Basilicata	35	137	25,5%	59	281	21,0%	22	160	13,8%
Calabria	620	1.999	31,0%	833	2059	40,5%	797	1803	44,2%
Campania	1.248	6.966	17,9%	2170	9182	23,6%	2122	8678	24,5%
Emilia-Romagna	594	3.682	16,1%	816	4883	16,7%	840	4929	17,0%
Friuli Venezia Giulia	266	573	46,4%	53	353	15,0%	68	428	15,9%
Lazio	727	4.487	16,2%	729	6276	11,6%	593	4363	13,6%
Liguria	162	896	18,1%	239	1576	15,2%	309	1455	21,2%
Lombardia	994	8.762	11,3%	1917	11555	16,6%	1117	8197	13,6%
Marche	160	1.093	14,6%	103	1234	8,3%	116	890	13,0%
Molise	9	113	8,0%	2	86	2,3%		178	
Piemonte	314	2.888	10,9%	626	3574	17,5%	360	3082	11,7%
Puglia	403	2.281	17,7%	363	2300	15,8%	617	2397	25,7%
Sardegna	19	332	5,7%	11	291	3,8%	47	246	19,1%
Sicilia	445	2.491	17,9%	717	3622	19,8%	579	2529	22,9%
Toscana	335	2.817	11,9%	335	2901	11,5%	443	2880	15,4%
Trentino-Alto Adige	177	621	28,5%	71	410	17,3%	9	640	1,4%
Umbria	28	450	6,2%	112	485	23,1%	51	367	13,9%
Valle D’Aosta	1	46	2,2%	12	94	12,8%	11	60	18,3%
Veneto	280	2.642	10,6%	606	3518	17,2%	457	3155	14,5%
n.d.					616			621	
Italia	7006	44232	15,8%	9883	55994	17,7%	8616	47582	18,1%

Fonte: DIA, *Relazioni semestrali*, (2017b; 2018b)

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

Come già sottolineato nel precedente rapporto, l'analisi dei provvedimenti di sequestro e confisca dei beni in gestione o destinate da parte dell'ANBSC rappresenta la principale fonte di studio degli investimenti e dell'imprenditorialità criminale della criminalità organizzata nell'economia locale della Toscana e delle altre regioni d'Italia⁶⁷. Seguendo una logica incrementale⁶⁸, grazie all'ulteriore acquisizione di nuove informazioni rese disponibili dall'ANBSC⁶⁹, verranno approfondite le dinamiche di proiezione criminale in economia e presentate le nuove evidenze raccolte durante l'anno. L'interesse in questo ambito, così come negli altri esaminati in questa sezione del rapporto, verte sia sui fenomeni di inquinamento criminale dell'economia regionale, che sulle politiche antimafia, nel caso specifico le misure di prevenzione patrimoniale e il funzionamento del sistema di gestione e riutilizzo dei beni sotto confisca. Almeno tre sono state le macro-tendenze identificate nei precedenti rapporti che troveranno molte conferme nella presentazione dei nuovi dati:

- (1) l'espansione del perimetro di utilizzo delle misure di prevenzione patrimoniale rispetto ai reati di corruzione e di criminalità economica, testimoniato dal sempre maggiore numero di beni confiscati non riconducibili a reati di criminalità organizzata. Le nuove informazioni raccolte quest'anno riescono a dare –la prima volta per una regione italiana – una consistenza numerica alle diverse fattispecie di utilizzo di questi strumenti di prevenzione patrimoniale;
- (2) una proiezione criminale nell'economia legale più rivolta al riciclaggio e all'occultamento di capitali criminali, piuttosto che all'acquisizione di segmenti del mercato attraverso l'utilizzo di un metodo mafioso, dinamica che emergerebbe da una lettura dei dati ANBSC vista la prevalenza degli investimenti nel settore immobiliare, rispetto a settori dove è richiesta una maggiore iniziativa economica e imprenditoriale;

⁶⁷ I dati utilizzati in questa analisi sono quelli presenti nei sistemi informativi dell'ANBSC. Al momento, le informazioni relative ai beni destinati ed in gestione sono disponibili, in tempo reale ed in forma disaggregata e liberamente fruibile, nella sezione "Infoweb beni confiscati" della piattaforma web OpenReGIO. Per la Toscana, e per alcune altre regioni, sono disponibili i dati in tempo reale riguardanti i beni in gestione (anche se per un novero di informazioni inferiore rispetto ai dati sui beni destinati). Le elaborazioni tabellari e grafiche di seguito riportate, riguardano i dati al 31 maggio 2019, 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 2009-2019. Va precisato che nel corso del 2016, è variata la metodologia di individuazione dei cespiti, in maggiore conformità agli atti giudiziari. In particolare gli immobili vengono ora individuati come singola particella catastale, in ottemperanza peraltro a quanto disposto in sentenza, e non più come singola unità autonoma abitativa. Ai fini del corretto raffronto tra le diverse annualità, il dato è rappresentato uniformemente tra i diversi anni, considerando per tutto l'intervallo di osservazione le singole unità autonome abitative.

⁶⁸ In sintesi, nel rapporto 2016, si offriva una prima consistenza numerica ai beni immobili e aziendali destinatari di questi provvedimenti in Toscana, fotografandone le principali caratteristiche; mentre nel rapporto dello scorso anno, grazie ad un ampliamento su base nazionale della mole dati ANBSC, è stato possibile offrire un primo raffronto su scala regionale tra Toscana e il resto delle regioni italiane, nel tentativo di identificare dinamiche di convergenza o specificità territoriali tra la regione e il resto del paese.

⁶⁹ Accesso alle singole schede di catalogo di gran parte dei beni ancora in gestione da parte dell'ANBSC.

- (3) l'esistenza di forti criticità nel sistema di gestione e riutilizzo dei beni, che nel caso toscano, in alcuni ambiti, sono più significative rispetto ai già negativi indicatori su scala nazionale – il riferimento va, essenzialmente, ai ritardi nei provvedimenti di destinazione dei beni e alla scarsa progettualità, sostenibilità e fattibilità in fase di riutilizzo dei beni.

Nello svolgere l'analisi e nella presentazione dei risultati emersi dall'utilizzo di questa banca dati, valgono anche per quest'anno le dovute avvertenze già evidenziate nei precedenti rapporti⁷⁰. 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'ANBSC⁷¹, con un aggiornamento di un anno rispetto alle informazioni presentate nello scorso rapporto, sono 551 i beni sotto confisca attualmente censiti in Toscana, di cui 499 immobili (91%) e 52 aziende (9%). Per permettere un confronto con i risultati degli anni precedenti, anche nel presente rapporto non verranno inclusi nelle diverse analisi i beni collegati ad un provvedimento i cui esiti in sede giurisdizionale sono ancora ambigui, e il cui numero elevato di beni, trattandosi in larga parte di terreni, altererebbe la valutazione complessiva dei dati⁷². In base a questa

⁷⁰ Si elencano i tre principali *caveats* da tenere in considerazione nella lettura e interpretazione dei dati qui esposti. Innanzitutto i dati 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 sé. 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, per esempio, alle diverse strategie di contrasto che possono avere attori che operano in contesti criminali molto differenti (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), e alle procedure che ne regolano l'iter (i diversi gradi di giudizio previsti per questi provvedimenti e la possibilità, non così sporadica come mostrato anche dai dati per la Toscana, di una loro revoca). 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. 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, ad 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 sull'effettivo valore degli stessi.

⁷¹ Dati aggiornati al 31 maggio 2019, sito <http://openregio.anbsc.it/statistiche>, data dell'ultimo accesso. Come evidenziato già lo scorso anno, permangono alcune ambiguità rispetto allo stato di effettivo aggiornamento dei dati raccolti e gestiti dall'ANBSC, in virtù, per esempio, dell'esistenza nella banca dati di beni collegati a provvedimenti i cui effetti sarebbero stati revocati in sede di giudizio, o di beni non più presenti nell'archivio nonostante siano giunti a confisca definitiva.

⁷² Come nelle precedenti versioni, non vengono considerati nell'analisi i beni collegati ad un'importante misura di prevenzione patrimoniale a carico di un imprenditore, originario della Versilia con pregiudizi antimafia per cointeressenze con gruppi di criminalità organizzata pugliese, riguardante un ampio patrimonio, incluso un vasto borgo agricolo nel comune di Camporgiano (LU), parcellizzato in oltre 120 unità nell'archivio ANBSC. La misura, disposta, con decreto in data 18 luglio 2016, dal Tribunale di Lucca in pregiudizio dell'imprenditore e dei suoi familiari, è stata poi annullata dalla Corte di Appello di Firenze nel gennaio del 2018. Sempre dello stesso anno, il giudizio della Corte di Cassazione a seguito dell'impugnazione da parte del Procuratore Generale, col quale è stato annullato il provvedimento impugnato con rinvio per nuovo esame alla Corte di appello di Firenze (Corte di Cassazione, Sez. PRIMA PENALE, Sentenza n.3181/2019 del 14/11/2018). In caso di

scelta metodologica, quindi, il numero totale dei beni è di 428, distribuiti in 67 comuni della Toscana (su un totale di 287 comuni). Di questi 291 sono in gestione, mentre 137 sono stati destinati.

Rispetto all'anno precedente, quindi, venendo meno i beni collegati al provvedimento sopra citato, il numero totale di beni è aumentato in maniera significativa passando da un totale di 364 beni censiti nel maggio 2018, al numero complessivo di 428 beni (con un aumento di 64 beni censiti, pari ad un incremento del 17,6% rispetto all'anno precedente).

	2017-2018	2018-2019
Immobili	312	378
	86%	88%
		(+21%)
Aziende	54	50
	14%	12%
		(-7,4%)
Totale	364	428
	100%	100%
		(-17,5%)

Fonte: Nostra elaborazione da dati ANBSC

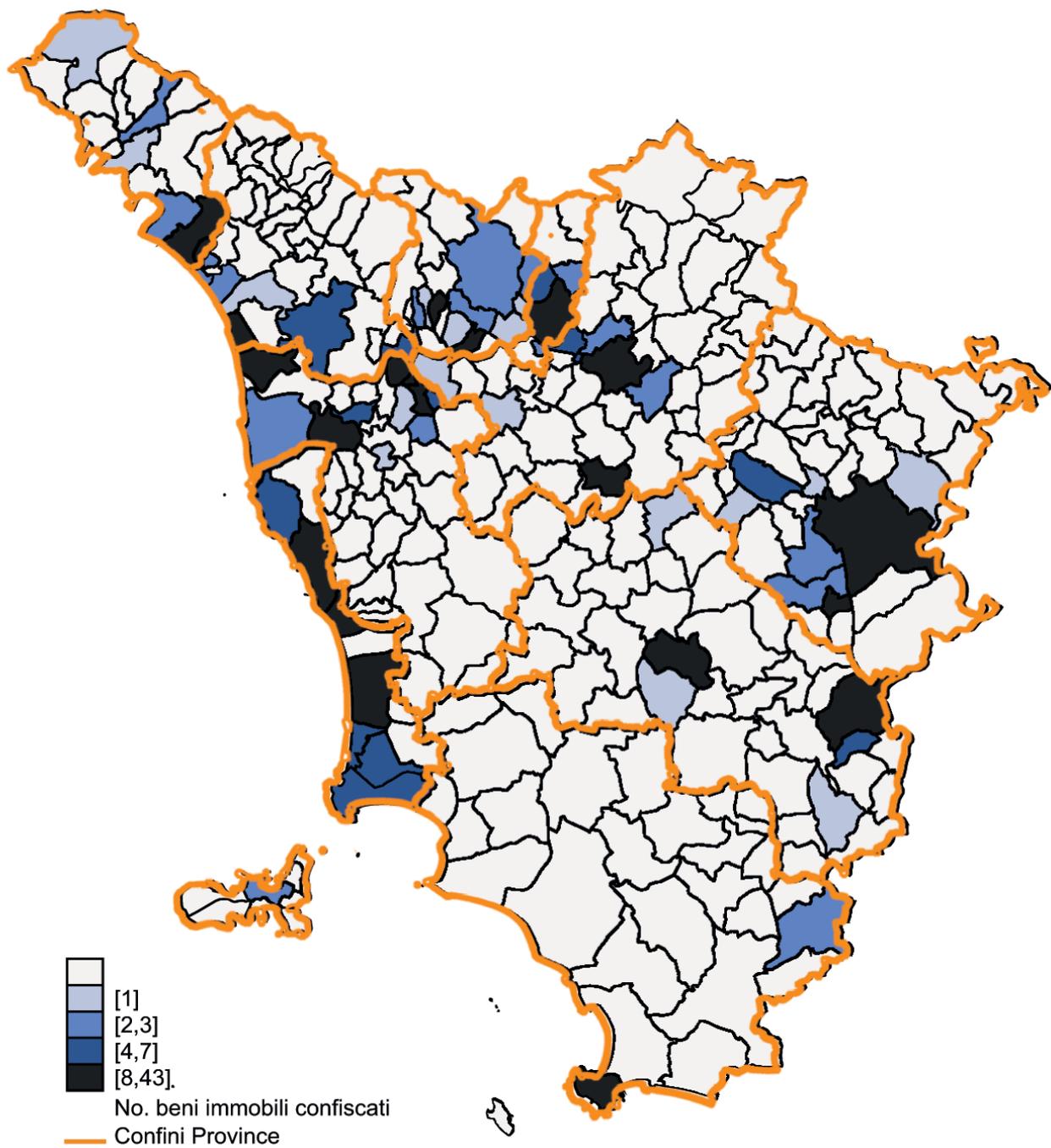
Soffermandosi ai soli beni immobili, la loro distribuzione per categoria vede al primo posto in Toscana le unità immobiliari a fine abitativo (66% del totale, con un incremento del +39% rispetto ai dati censiti nell'anno precedente), seguite, per numerosità, da terreni (22%), e unità immobiliari a fine commerciale e industriale (6,6% del totale, in calo rispetto ai beni censiti l'anno scorso). Con questa nuova distribuzione dei beni immobili per categoria, la Toscana tende a convergere con le altre regioni a recente espansione criminale, non presentando più un numero di beni immobili industriali e commerciali in proporzione maggiore che nelle altre regioni, e un numero inferiore di beni a fine abitativo.

	Anni	
	2017-2018	2018-2019
Altra unità immobiliare	9	11
	2,88%	2,9%
Terreno	68	84
	21,79%	22,2%
Unità immobiliare a destinazione commerciale e industriale	55	25
	17,63%	6,6%
Unità immobiliare per alloggio e usi collettivi	1	8
	0,32%	2,1%
Unità immobiliare per uso di abitazione e assimilabile	179	250
	57,37%	66,1%
Totale	312	378
	100%	100%

Fonte: Nostra elaborazione da dati ANBSC

conferma definitiva del provvedimento di confisca, questo diventerebbe, quasi certamente, una delle più importanti confische fuori dal territorio pugliese a carico di un soggetto ritenuto vicino alla SCU.

Figura 1.2.2: Distribuzione dei beni confiscati nei comuni toscani



Fonte: Nostra elaborazione da dati ANBSC

Nel caso delle aziende, il numero complessivo di beni censiti quest'anno è di 50, in calo rispetto all'anno precedente, per via del processo di destinazione e uscita dalla gestione ANBSC di alcuni beni. La distribuzione dei beni aziendali per tipologia di attività economica delle stesse non subisce variazioni rispetto all'anno precedente – molti dati restano invariati –, confermando la peculiarità della Toscana a confronto con le altre regioni del Centro-Nord del paese. Ancora una volta, i nuovi dati aggiornati mostrano come in Toscana (si veda la tabella 1.2.6) su 50 beni classificati come aziende, circa 1/3 di queste svolgono attività nell'ambito immobiliare e del turismo/ricettività, seguite da aziende operanti nel commercio e servizi (entrambi al 18%). Le costruzioni, così come le estrazioni, non giocano in Toscana un ruolo trainante, confermando i dati dello scorso rapporto, ancora una volta in controtendenza rispetto alle dinamiche economiche osservate nel resto del paese e, in particolare, nelle regioni a più recente espansione criminale – ricordiamo che il dato nazionale è del 26%, mentre quello del Centro-Nord del 18% circa.

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

(cfr. sezione 1.3 del presente rapporto), nell'altro in Sicilia e in altre regioni (cfr. sezione 1.3 del rapporto 2017). Da qui il paradosso, volendo tener conto soltanto di queste evidenze: il tessuto economico toscano si dimostrerebbe capace di *esportare* imprenditorialità mafiosa, occultandone la matrice, ma non rappresenterebbe un “mercato interno” per l'economia mafiosa, tanto da non creare impresa. I pochi casi emersi di imprese a partecipazione mafiosa in Toscana (si veda il caso *Eurotess* di Prato, cfr. Rapporto 2017), provano che anche la seconda opzione è possibile, oltre che attivamente ricercata, in alcuni settori economici, e la poca numerosità dei casi (di recente scoperta) è indicatrice dell'esigenza di rivolgere con rinnovata attenzione il focus investigativo anche verso queste forme di proiezione criminale, soprattutto nel settore privato⁷³.

Tipologia attività economica	2017-2018		2018-2019	
	Val. Ass.	Perc.	Val. Ass.	Perc.
Agricoltura caccia e silvicoltura	1	1,89%	-	-
Alberghi e ristoranti	10	18,87%	9	18%
Altri servizi pubblici, sociali e personali	8	15,09%	9	18%
Attività finanziarie	3	5,66%	3	6%
Attività imm., noleggio, informatica, ricerca, servizi alle imprese	13	24,53%	9	18%
Attività manifatt.	2	3,77%	3	6%
Commercio ingrosso-dettaglio, riparazione veicoli, beni personali, casa	10	18,87%	10	20%
Costruzioni	4	7,55%	4	8%
Trasporti, magazz. e comunicazioni	2	3,77%	2	4%
N.A.	1		1	2%
Totale	53	100%	50	100%

Fonte: Nostra elaborazione da dati ANBSC

Distribuzione territoriale dei beni confiscati in Toscana

La distribuzione non omogenea dei beni confiscati nel territorio della Toscana, oltre a fotografare differenze territoriali nell'azione di prevenzione e contrasto del fenomeno, dimostra l'esistenza di una certa variazione tra territori della stessa regione rispetto all'incidenza dei particolari reati collegati a queste misure. Come sarà indicato nel paragrafo successivo, la matrice di questi provvedimenti è più variegata di quanto si possa pensare – con una peculiarità, forse, tutta toscana, dato che si rivolge sia a

⁷³ E' utile ricordare ancora una volta, l'esperienza dell'Emilia Romagna, il cui distretto nella fase precedente alle vaste inchieste della DDA su gruppi di criminalità organizzata, presentava simili caratteristiche per numero di aziende e attività economiche. Alla luce delle inchieste e del mutato atteggiamento anche delle autorità investigative e giudiziarie, spinte anche dal programma di monitoraggio post-sisma, ad oggi nella regione si contano più di 40 aziende edili su un totale di circa 100 aziende confiscate. Questi numeri appaiono oggi alquanto inattesi alla luce del precedente quadro dipinto dalle stesse relazioni DNA e DIA, prima della stagione antimafia realizzatasi in regione.

delitti di criminalità organizzata che ad altre fattispecie⁷⁴. Il censimento dell'ANBSC, inoltre, permette di avere una consistenza numerica dei beni, con le giuste avvertenze già sopra ricordate anche su questo punto, ma non una stima del loro effettivo valore di mercato. Per queste ragioni, le province o i comuni toscani, al momento, possono essere ordinate tenendo conto soltanto del mero numero di beni ospitati, e non rispetto alla rilevanza economica degli effettivi investimenti di origine criminale realizzati nei loro territori. È necessario tener conto di questo elemento in sede di lettura e interpretazione del dato⁷⁵.

Escludendo dal computo dei beni il provvedimento indicato ad inizio di questo capitolo, in base al censimento aggiornato la provincia di Arezzo diviene la prima in Toscana per numero di confische (89 beni pari al 21% del totale regionale), avendo quasi triplicato il numero di beni immobili, seguita da quella di Pisa (15%), Livorno (12%) e Pistoia (11%)⁷⁶. Rispetto al precedente censimento, si evidenziano significativi cambiamenti. Si osservano incrementi nelle province di: Arezzo, come prima indicato (+207%); Pistoia, che ha incrementato il numero di beni immobili (+70%); Prato (+36%) e Grosseto (+175%, ma sempre su numeri molto ridotti, 11 beni contro i 4 dello scorso censimento). Al contrario, la provincia di Firenze ha visto dimezzare il numero di beni censiti (-54% rispetto allo scorso studio). Le variazioni interesseranno nella quasi totalità dei casi il numero di beni immobili, molti dei quali entrano in gestione o transitano nella categoria dei destinati, o ancora escono dal censimento. Guardando alle due tipologie di beni, la distribuzione delle aziende è in parte omogenea in tutte le province della Toscana, con l'eccezione di Grosseto e Siena che non ospitano beni di questo tipo, confermando, invece, il primato della provincia di Livorno (22% del totale delle aziende sotto confisca). Nessuna variazione di rilievo per questa tipologia di beni, se non nel caso della provincia di Firenze dove il numero di imprese diminuisce di 1/3 rispetto alla scorsa rilevazione (un incremento di unità soltanto nelle province di Lucca e Massa-Carrara). Al contrario, la distribuzione territoriale dei beni immobili vede quest'anno l'incremento, già sopra evidenziato, del numero di beni nella provincia di Arezzo, tanto da divenire la prima in Toscana per numerosità (23%), seguita da Pisa (16%). Come anticipato prima, le variazioni per

⁷⁴ – Reati di criminalità organizzata, sotto molteplici profili e in particolare, anche in relazione a sequestri per equivalente per rilevanti importi disposti nei relativi procedimenti, con riferimento a ipotesi di associazioni per delinquere finalizzate alla commissione di delitti di estorsione, usura, riciclaggio, in materia tributaria, in materia di prostituzione, anche aggravati per l'uso del cd. metodo mafioso o per il fine di agevolazione dell'attività di associazioni di tipo mafioso ai sensi dell'art. 7 D.L. n. 152/1991, conv. in L. n. 203/1991; ipotesi di associazioni finalizzate alla commissione di delitti in materia di sostanze stupefacenti; delitti, caratterizzati anche da reiterazione particolarmente rilevante delle condotte, di furto in abitazione e di rapina aggravata; delitti di pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione; delitti in materia fallimentare; reati tributari.

⁷⁵ Il confronto tra province, come evidenziato già lo scorso anno, è molto influenzato da una base informativa che non permette valutazioni conclusive sulle caratteristiche nella distribuzione dei beni nella regione, perché molto fluttuante nel tempo a seconda degli esiti dei procedimenti. L'anno scorso si fece l'esempio della provincia di Pisa, la cui metà dei beni 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. Quest'anno sono le province di Arezzo e Firenze, anche se con dinamiche opposte, a presentare delle cospicue variazioni nel numero di beni, cambiamenti che solo in parte sono riconducibili all'esecuzione di nuovi provvedimenti nel corso dell'anno, ma, con più probabilità, ascrivibili ad integrazioni e correzioni avvenuti nella banca dati dell'ANBSC.

⁷⁶ Non escludendo dal calcolo i beni che insistono sul comune di Camporgiano, la provincia di Lucca diverrebbe la prima in regione con 162 beni, pari al 33% del totale.

questa tipologia di beni sono molto importanti in alcune province, in particolare: Arezzo (+222%); Grosseto (+175%); Pistoia (+80%); Prato (+48%). Col segno negativo, ancora una volta, la provincia di Firenze (-58% rispetto al numero di immobili censiti lo scorso anno).

Province	2017-2018			2018-2019		
	Aziende	Beni immobili	Totale beni	Aziende	Beni immobili	Totale beni
Arezzo	2	27	29	2	87	89
	3,85%	8,65%	7,97%	4%	23,02%	20,79%
Firenze	12	60	72	8	25	33
	23,08%	19,23%	19,78%	16%	6,61%	7,71%
Grosseto	0	4	4	0	11	11
	0	1,28%	1,1%	0%	2,91%	2,57%
Livorno	11	40	51	11	42	53
	21,15%	12,82%	14,01%	22%	11,11%	12,38%
Lucca	7	31	38	8	31	39
	13,46%	9,94%	10,44%	16%	8,20%	9,11%
Massa-Carrara	6	18	24	7	20	27
	11,54%	5,77%	6,59%	14%	5,29%	6,31%
Pisa	4	62	66	4	62	66
	7,69%	19,87%	18,13%	8%	16,40%	15,42%
Pistoia	3	25	28	3	45	48
	5,77%	8,01%	7,69%	6%	11,90%	11,21%
Prato	7	21	28	7	31	38
	13,46%	6,73%	7,69%	14%	8,20%	8,88%
Siena	0	24	24	0	24	24
	0	7,69%	6,59%	0%	6,35%	5,61%
Totale	52	312	364	50	378	428
	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: Nostra elaborazione da dati ANBSC

Le variazioni riguardano anche le diverse tipologie di beni immobili e aziendali ospitati nelle province toscane. Per quanto riguarda i primi, la provincia di Pisa, come nello scorso rapporto, ospita da sola quasi il 40% dei terreni destinatari di un provvedimento di confisca. Le unità immobiliari ad uso commerciale e industriale, non sono invece più concentrate in una sola provincia, Firenze, come nello scorso censimento, ma omogeneamente su più province (includendo alla prima anche Arezzo e Livorno). Per quanto riguarda gli edifici ad uso abitativo (quasi il 70% del totale beni immobili), questa volta non si distribuiscono equamente nelle diverse province, ma si osserva una loro concentrazione nella provincia di Arezzo, dove si trova quasi il 30% del totale nella regione.

Guardando invece alle aziende, alcune province confermano la maggiore vocazione in alcune attività economiche. Infatti, la provincia di Lucca ospita il 30% delle imprese sotto sequestro operanti nel settore alberghiero e della ristorazione, o nel caso della limitrofa provincia di Massa e Carrara si concentrano le uniche due imprese toscane sotto confisca, operanti nel settore dei trasporti. Poche le imprese nel settore dell'edilizia e costruzioni, distribuite in maniera omogenea in quattro delle dieci province.

Tabella 1.2.8: Distribuzione dei beni immobili per categoria nelle province della Toscana

Provincia	Altra unità immobiliare	Terreno	Unità immobiliare a destinazione commerciale e industriale	Unità immobiliare per alloggio e usi collettivi	Unità immobiliare per uso di abitazione e assimilabile	Totale
Arezzo	1	8	5	0	73	87
	9,09%	9,52%	20%	0%	29,20%	23,02%
Firenze	0	0	3	0	22	25
	0%	0%	12%	0%	8,80%	6,61%
Grosseto	0	10	0	0	1	11
	0%	11,90%	0%	0%	0,40%	2,91%
Livorno	4	6	5	0	27	42
	36,36%	7,14%	20%	0%	10,80%	11,11%
Lucca	1	2	5	0	23	31
	9,09%	2,38%	20%	0%	9,20%	8,20%
Massa-Carrara	1	1	0	0	18	20
	9,09%	1,19%	0%	0%	7,20%	5,29%
Pisa	1	33	3	0	25	62
	9,09%	39,29%	12%	0%	10%	16,40%
Pistoia	3	13	2	8	19	45
	27,27%	15,48%	8%	100%	7,60%	11,90%
Prato	0	0	1	0	30	31
	0%	0%	4%	0%	12%	8,20%
Siena	0	11	1	0	12	24
	0%	13,10%	4%	0%	4,80%	6,35%
Totale	11	84	25	8	250	378
	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: Nostra elaborazione da dati ANBSC

Tabella 1.2.9: Distribuzione delle aziende per categoria nelle province della Toscana

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

Fonte: Nostra elaborazione da dati ANBSC

Un'ulteriore analisi per comprendere le variazioni territoriali avvenute rispetto alla scorsa rilevazione, può essere svolta esaminando la natura del bene, ovvero se in gestione o se già destinato. Le informazioni sui beni in gestione, per esempio, offrono un aggiornamento più puntuale sulla frequenza di nuovi provvedimenti di confisca in territorio toscano. Rispetto a questo ambito, pur restando di fatto invariato il numero complessivo di beni in gestione, a confronto con la rilevazione dello scorso anno (circa 290

beni totali), in realtà sono stati numerosi i nuovi beni entrati in gestione dell'ANBSC, considerato che nell'ultimo anno sono stati molti i beni transitati da questa categoria a quella dei destinati – quest'ultimi hanno avuto un incremento del 93%. Rispetto all'iter gestionale dei beni, le province di Pisa (22% del totale) e Livorno (18% del totale) si confermano le due province con il maggior numero di beni in gestione e non ancora destinati, nonostante non si segnalino variazioni positive in entrambi i casi rispetto allo scorso anno. Le più importanti variazioni per i nuovi beni in gestione riguardano, ancora una volta, le seguenti province: Arezzo (+84%); Pistoia (+163%); Prato (+28%)⁷⁷. Rispetto invece al numero di destinazioni, seppur in aumento in tutte le province, alcune presentano incrementi più consistenti: Arezzo (+975%); Grosseto (+700%); Prato (+100%), Pisa (+50%); Pistoia (+35%). Ne consegue che, rispetto ai dati dell'ultimo rapporto, Arezzo diviene la prima in Toscana per numero di beni destinati, seguita da Pistoia (cfr. tabella n. 1.2.10).

Provincia	2017-2018			2018-2019		
	In gestione	Destinati	Totale	In gestione	Destinati	Totale
Arezzo	25	4	29	46	43	89
	8,53%	5,63%	7,97%	15,81%	31,39%	20,79%
Firenze	57	15	72	16	17	33
	19,45%	21,13%	19,78%	5,50%	12,41%	7,71%
Grosseto	4	0	4	4	7	11
	1,37%	0	1,1%	1,37%	5,11%	2,57%
Livorno	50	1	51	52	1	53
	17,06%	1,41%	14,01%	17,87%	0,73%	12,38%
Lucca	26	12	38	26	13	39
	8,87%	16,9%	10,44%	8,93%	9,49%	9,11%
Massa-Carrara	16	8	24	13	14	27
	5,46%	11,27%	6,59%	4,47%	10,22%	6,31%
Pisa	64	2	66	63	3	66
	21,84%	2,82%	18,13%	21,65%	2,19%	15,42%
Pistoia	8	20	28	21	27	48
	2,73%	28,17%	7,69%	7,22%	19,71%	11,21%
Prato	25	3	28	32	6	38
	8,53%	4,23%	7,69%	11%	4,38%	8,88%
Siena	18	6	24	18	6	24
	6,14%	8,45%	6,59%	6,19%	4,38%	5,61%
Totale	293	71	364	291	137	428
	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: Nostra elaborazione da dati ANBSC

Rispetto alla distribuzione territoriale dei beni nei comuni toscani, dall'ultima rilevazione si osserva un aumento della concentrazione dei beni censiti nei capoluoghi di provincia (circa il 24% del totale, con un +40% rispetto all'anno precedente, si veda tabella 1.2.11), anche se il dato è ancora lontano da quello nazionale e da quello delle regioni a più recente espansione criminale (il 31%). In aumento il numero di comuni piccoli interessati dal fenomeno. Ad esclusione di Grosseto e Siena, i restanti capoluoghi toscani ospitano tutti dei beni. Distinguendo tra beni immobili ed aziende, nei capoluoghi

⁷⁷ Una loro diminuzione più vistosa si osserva invece nelle province di Firenze (-72%) e Massa-Carrara (-19%).

della regione si trovano il 22% circa dei primi, e il 44% delle aziende destinatarie di queste misure, a testimonianza, in linea col dato del precedente rapporto, di una vocazione più imprenditoriale degli investimenti criminali nei capoluoghi.

	Immobili			Aziende		
	Provincia	Capoluoghi	Totale	Provincia	Capoluoghi	Totale
2017-2018	252	60	312	33	19	52
	80,77%	19,23%	100%	63,46%	36,54%	100%
2018-2019	294	84	378	28	22	50
	77,78%	22,22%	100%	56%	44%	100%
<i>Var. percentuale</i>	+16,7%	+40%	+21,2%	-15,2%	+15,8%	-3,8%
** Non include Campania, Puglia, Calabria, Sicilia e Toscana; * Non include la Toscana						
Fonte: Nostra elaborazione da dati ANBSC						

I dati per questo ultimo anno mostrano, però, come l'aumento più significativo riguardi il numero di piccoli comuni interessati da questo fenomeno. Oltre il 60% dei beni, infatti, si trova in enti al di sotto dei 20 mila abitanti, mentre nella precedente rilevazione il numero era inferiore al 50%. L'incremento maggiore riguarda proprio i piccoli comuni (sotto la soglia dei 5 mila), nei quali il numero è quattro volte quello rilevato lo scorso anno, facendo convergere, in questo modo, la Toscana col dato nazionale (13% cfr. Rapporto 2017). L'incremento riguarda beni immobili – unità abitative e terreni – riproponendo una criticità già evidenziata lo scorso anno. Infatti, enti locali di piccole dimensioni possono disporre di limitate capacità amministrative ed economiche, insufficienti a poter garantire un efficace e rapido riutilizzo dei beni una volta destinati dall'ANBSC all'amministrazione locale. Il 21% dei comuni ospita sia beni immobili che aziende⁷⁸, mentre il 61% ospita soltanto beni immobili, il 18% soltanto le seconde.

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.

Rispetto alla numerosità dei beni ed alla loro distribuzione, fatte salve le avvertenze sopra ricordate (vedi nota metodologica ad inizio capitolo), ogni comune interessato ospita mediamente 6,4 beni, con un massimo di 43 beni per un singolo comune. A guidare la classifica regionale è il comune di Marciano della Chiana (AR, 43 beni), seguito da Arezzo (33), Prato (29), Castelfranco di Sotto (PI, 24), Montecatini-Terre (PT, 23) e Viareggio (LU, 20).

⁷⁸ Dei 14 comuni che ospitano sia aziende che immobili, 5 sono capoluoghi di provincia.

Tabella n. 1.2.12: Ranking dei primi 20 comuni toscani per numero di beni confiscati sul territorio.				
Comune		Beni immobili	Aziende	Totale
1	Marciano della Chiana	43	0	43
2	Arezzo	33	0	33
3	Prato	22	7	29
4	Castelfranco di Sotto	24	0	24
5	Montecatini-Terne	22	1	23
6	Viareggio	16	4	20
7	Vecchiano	15	0	15
8	Castagneto Carducci	14	0	14
9	Firenze	11	3	14
10	Cecina	12	0	12
11	Massa	9	2	11
12	Larciano	9	0	9
13	Monteroni d'Arbia	9	0	9
14	Montignoso	9	0	9
15	Rosignano Marittimo	4	4	8
16	Monte Argentario	8	0	8
17	Cascina	8	0	8
18	Montepulciano	8	0	8
19	Tavarnelle Val di Pesa	8	0	8
20	Lucca	4	3	7
21	Altopascio	7	0	7
Fonte: Nostra elaborazione da dati ANBSC				

Matrice criminale degli investimenti in economia

Un'analisi dell'origine degli organi giurisdizionali che hanno adottato i provvedimenti di confisca, fornisce una fotografia preliminare della matrice criminale degli investimenti di capitali illeciti in Toscana. Come già fatto nello scorso rapporto, l'origine dell'organo di giurisdizione che ha promosso il provvedimento può offrire un utile indicatore della stessa provenienza dei capitali illeciti riciclati, permettendo una distinzione tra *autoctoni* – perché traggono la loro origine da capitali e/o iniziative criminali di attori che operano prevalentemente in regione, ed *extra-regionali*, se risultato di un processo di delocalizzazione economica proveniente da territori a tradizionale presenza mafiosa. In quest'ultimo caso, l'iniziativa criminale, oltre che i capitali, non sono il prodotto di insediamenti organizzativi di criminalità organizzata presenti nel “nuovo territorio” di espansione, ma dell'iniziativa criminale dei gruppi che operano nei territori d'origine⁷⁹.

⁷⁹ Secondo le regole di competenza territoriale, infatti, la competenza spetta al giudice del luogo in cui il soggetto destinatario

Tabella 1.2.13: 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)
2017-2018	235	129	364
	64,56%	35,44%	100%
2018-2019	262	166	428
	61,21%	38,79%	100%
<i>Variatz. perc.</i>	+11,49%	+28,68%	+17,58%
Fonte: Nostra elaborazione da dati ANBSC			

Come mostra la tabella n. 1.2.13, il 39% dei beni è stato adottato da tribunali del Distretto della regione (a questo numero va cumulado anche quello del distretto di Genova per i provvedimenti in provincia di Massa-Carrara). Nonostante l'aumento dei provvedimenti degli organi toscani, la maggior parte dei provvedimenti sono stati promossi da organi fuori regioni (61% del totale), confermando il divario tra la Toscana e il resto delle regioni a più recente espansione criminale, nelle quali mediamente ben oltre il 70% è di origine autoctona (per esempio 77% in Emilia-Romagna, oltre il 90% in Lombardia)⁸⁰. Tra le regioni che hanno promosso più provvedimenti in Toscana vi sono la Campania (26%), Lazio (11%) e Lombardia (8%), mentre la Calabria (6%) e la Sicilia (5%) si collocano soltanto dopo le due regioni del Centro-Nord. Rispetto al censimento presentato lo scorso anno, hanno avuto un incremento significativo i beni confiscati da organi giurisdizionali toscani (+35% rispetto ai dati del Rapporto 2017), e da quelli del Lazio (+48%, con i tribunali di Roma e Latina tra i più attivi).

Tabella n. 1.2.14: Distribuzione dei beni in Toscana per origine degli organi giurisdizionali che hanno adottato i provvedimenti di confisca				
Denominazione regione	2017-2018		2018-2019	
	No. Beni	Perc.	No. Beni	Perc.
Toscana	123	33,79%	166	38,79%
Campania	103	28,30%	110	25,70%
Lazio	33	9,07%	49	11,45%
Lombardia	33	9,07%	35	8,18%
Calabria	26	7,14%	26	6,07%
Sicilia	23	6,32%	23	5,37%
Liguria	10	2,75%	10	2,34%
Veneto	10	2,75%	7	1,64%
Puglia	3	0,82%	2	0,47%
Totale	364	100%	428	100%
Fonte: Nostra elaborazione da dati ANBSC				

ha realizzato le condotte criminali di maggiore spessore, che nel caso di ipotizzati legami con associazioni criminali, tradizionalmente insistono sul territorio dove l'associazione opera prevalentemente. Si veda a riguardo <https://www.penalecontemporaneo.it/d/684-trib-di-napoli-sez-misure-di-prevenzione-8-febbraio-2011-dec-pres-e-est-menditto-misure-di-prevenzi>

⁸⁰ Come evidenziato già nello scorso rapporto, va ricordato come il distretto toscano ha 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%)

L'analisi dell'origine giurisdizionale dei provvedimenti non fornisce, però, delle informazioni precise rispetto la matrice criminale dei soggetti destinatari. Rispetto al passato, infatti, la matrice dei provvedimenti è meno riconoscibile non solo per via del maggior ruolo ricoperto dagli organi giurisdizionali del Centro e Nord Italia (per le loro decisioni, infatti, non è possibile desumerne direttamente la matrice criminale, come invece, in parte, è possibile fare per i tribunali del Mezzogiorno), ma anche in ragione dell'ampliamento del perimetro di utilizzo degli strumenti di prevenzione patrimoniale, che rende meno immediato il riconoscimento delle finalità antimafia dei provvedimenti emessi dagli stessi tribunali del Sud. Anche nel Mezzogiorno, infatti, è sempre più esteso l'utilizzo di questi strumenti nei confronti di gravi fenomeni di criminalità economica e tributaria, senza un necessario collegamento con la criminalità organizzata.

Al fine di colmare questo deficit informativo, sono state acquisite ulteriori informazioni sui provvedimenti disponibili sulla banca dati dell'ANBSC, utilizzando non solo fonti stampa e documenti giudiziari, come per il precedente rapporto, ma anche le informazioni contenute nell'archivio informativo ANBSC sui decreti di confisca. Questa strategia di raccolta e rielaborazione di nuovi dati ha quindi permesso, per la prima volta per una regione italiana, di acquisire un quadro conoscitivo quanto più completo possibile sui soggetti destinatari, sulla matrice criminale e sui reati connessi ai singoli provvedimenti⁸¹. Gli spunti che emergono dalla lettura dei risultati di questa nuova indagine sono di interesse per la Toscana, ma anche rispetto al resto del paese, dati i pochi studi disponibili che hanno raggiunto un simile livello di approfondimento (Transcrime 2013). L'analisi della distribuzione dei beni per matrice criminale, offre da subito degli esiti molto importanti per la valutazione dell'efficacia e dell'impatto delle misure di prevenzione patrimoniale.

	Aziende	Beni immobili	Totale ⁸²
camorra	23	146	169
	46%	38,12%	39,03%
Matrice non mafiosa	2	136	138
	4%	35,51%	31,87%
'ndrangheta	7	20	27
	14%	5,22%	6,24%
Cosa nostra	5	45	50
	10%	11,75%	11,55%
Altre mafie	0	31	31
	0%	8,09%	7,16%
N.D.	13	5	18
	26%	1,31%	4,16%
Totale	50	383	433
	100%	100%	100%

Fonte: Nostra elaborazione da dati ANBSC

⁸¹ Nonostante l'aumento del numero di beni rispetto alla precedente analisi contenuta nel Secondo Rapporto, la percentuale di beni per i quali non è stato possibile comprenderne la matrice è pari al 4% del totale, rispetto al 14% dello scorso anno.

⁸² Il numero totale è maggiore rispetto a quello delle precedenti elaborazioni di 5 unità perché comprende un numero pari di beni non presenti nella banca-dati online ANBCS ad accesso libero, ma nel suo archivio.

Fig. 1.2.3 Distribuzione dei beni aziendali per matrice criminale

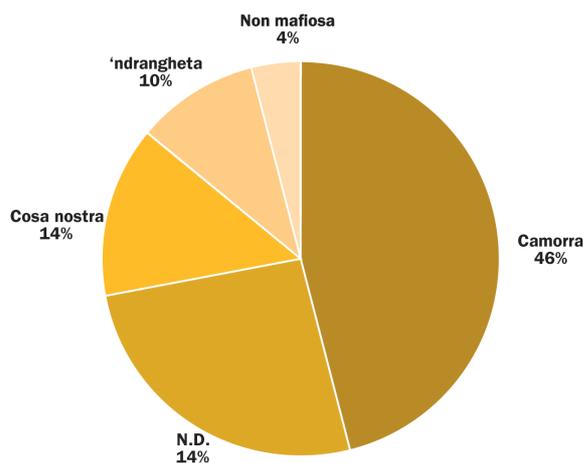
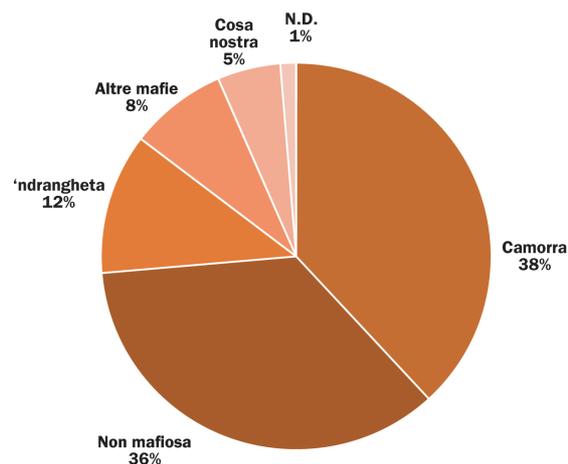


Fig. 1.2.4 Distribuzione dei beni immobili per matrice criminale



Fonte: Elaborazione nostra da dati ANBSC

Una prima analisi della distribuzione dei beni per matrice (cfr. tabella 1.2.15), infatti, mostra come quasi 1/3 dei provvedimenti *non* abbia una matrice mafiosa, perché non direttamente riconducibile a reati di criminalità organizzata, ma ad altre fattispecie di reato come usura, estorsione, bancarotta ed anche, tra i primi casi in Italia, corruzione. In particolare, si tratta di provvedimenti legati a forme gravi di criminalità economica (40% dei beni senza una matrice mafiosa) e riciclaggio (60%), promosse anche in maniera associativa. Rientra entro questa classificazione, uno dei più importanti provvedimenti mai eseguiti in Toscana per il valore del patrimonio previsto dalla confisca (circa 198 milioni di euro), risultato dell'indagine denominata "Fort Knox" e relativa al contrabbando di oro fra l'Italia e la Svizzera, che ha coinvolto circa 24 imprenditori del settore orafa della provincia di Arezzo e non solo, con diramazioni transnazionali⁸³. Sempre in Toscana, sono ospitati sul suo territorio alcuni dei beni immobili colpiti da un più ampio provvedimento di confisca, del valore di circa 150 milioni di euro, a carico di un imprenditore originario della città di Cisterna di Latina (LT)⁸⁴ con accuse di riciclaggio e altri reati economici⁸⁵. Un terzo provvedimento che merita attenzione, riguarda un numero cospicuo di beni immobili (circa 29 beni) sotto confisca perché collegati ad un soggetto coinvolto in diversi procedimenti per usura ed estorsione, oltre che, in passato, in un procedimento per associazione di stampo mafioso presso il Tribunale di Livorno, accusa poi decaduta per iniziativa della stessa Procura. Definitiva, invece, la confisca per alcuni beni immobili di pregio, posseduti da un imprenditore coinvolto nelle inchieste "Grandi eventi" su pratiche corruttive per i lavori del vertice dei G8 alla Maddalena (poi tenutosi a L'Aquila), i Mondiali di nuoto di Roma del 2009 e le celebrazioni del 150esimo anniversario dell'Unità

⁸³ Dello scorso marzo 2019, la conferma definitiva da parte della Corte di Cassazione per alcuni dei soggetti coinvolti nell'operazione e della misura di confisca prevista dal tribunale toscano. *La Nazione, Fort Knox: chiusura con la maxi-confisca, 198 milioni allo Stato. Chi sono i colpiti*, 1 marzo 2019.

⁸⁴ *Latina Quotidiano, Cisterna, riciclaggio di denaro: nuovo processo per OMISSIS*, 9 aprile 2018

⁸⁵ Il provvedimento risaliva al 2013, ma la confisca è divenuta definitiva nel 2017 (Trib. Latina, Sentenza, 28 aprile 2017, 1/2013 R.G.M.P.)

d'Italia. Il valore complessivo di questa confisca ammonterebbe ad oltre 9 milioni di euro, comprendendo 27 unità immobiliari tra ville, appartamenti di pregio e terreni, alcuni di questi ospitati nel territorio del comune di Montepulciano (SI)⁸⁶. Di interesse anche altri provvedimenti di confisca, con destinatari soggetti soltanto più di recente oggetto di focus investigativi. Questo è il caso di beni riconducibili a soggetti stranieri, nel caso toscano provenienti dalla comunità cinese distribuita nei territori delle province di Firenze e Prato (ammontano a 10 i beni censiti nella presente indagine, ma non si esclude che il numero sia maggiore). A questi, si aggiungono dei beni confiscati appartenenti ad una famiglia di origine Sinti con ramificazioni anche in Emilia Romagna.

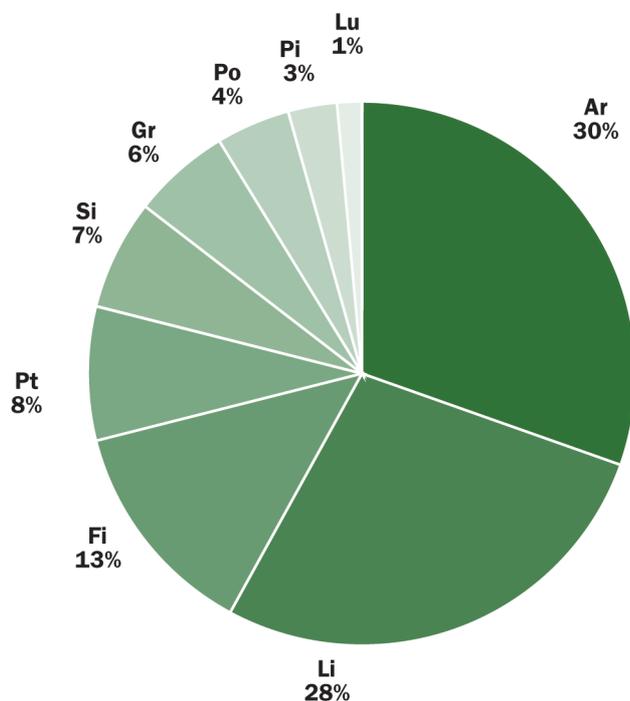
	Stupefacenti	Corruzione	Ass. a delinquere	Estorsione e usura	Criminalità economica	Riciclaggio	Altri reati	Totale dei beni
Non mafiosa	5	59	79	32	73	109	26	180
	2,8%	32,8%	43,9%	17,8%	40,6%	60,6%	14,4%	
camorra	13	0	11	45	24	101	26	127
	10,2%	0%	8,7%	35,4%	18,9%	79,5%	20,5%	
'ndrangheta	19	0	5	27	13	24	2	50
	38%	0%	10%	54%	26%	48%	4%	
Cosa nostra	4	0	2	2	0	18	0	27
	14,8%	0%	7,4%	7,4%	0%	66,7%	0%	
Altre mafie	18	0	4	1	10	18	0	31
	58,1%	0%	12,9%	3,2%	32,3%	58,1%	0%	

Fonte: Nostra elaborazione da dati ANBSC

Osservando questi dati, diviene sempre più evidente come sia urgente guardare oltre alle finalità antimafia per valutare le attuali misure di prevenzione patrimoniale, dato che l'espansione del perimetro di un loro utilizzo non potrà che aumentare nel prossimo futuro. Come indicato nello scorso rapporto, questa nuova evoluzione degli strumenti di prevenzione richiede un maggiore sforzo di implementazione da parte dell'autorità pubblica: (1) una riflessione rispetto alle risorse economiche e amministrative necessarie per la gestione di una mole di beni sempre più ampia, sia per numeri che per tipologia di beni; (2) una riflessione sulla destinazione finale dei beni confiscati per reati di corruzione e/o criminalità economica, in modo da valorizzarne, anche simbolicamente, la funzione riparativa nei confronti della comunità attraverso nuove strategie di riutilizzo sociale (questo impegno investe anche l'amministrazione regionale toscana e i sottostanti livelli di governo regionale).

⁸⁶ Tribunale di Roma, Sentenza, 107/2013 R.G.M.P., divenuta definitiva il 24 febbraio 2017.

Fig. 1.2.5 Distribuzione provinciale dei beni confiscati di matrice non mafiosa.



Fonte: Nostra elaborazione da dati ANBSC

Rispetto invece alla matrice di stampo mafioso, quella camorristica è la prima per numero di beni confiscati sul territorio toscano con quasi il 40% dei beni, confermando l'ampio margine, già evidenziato l'anno scorso, rispetto alle altre due principali consorterie criminali: Cosa nostra (11,5% dei beni), e 'ndrangheta (6,2%). Altre associazioni mafiose, come la Sacra Corona Unita, la Mala del Brenta, e provenienti dalla Capitale, insieme rappresentano il 7% del totale dei beni (nel 2018 l'individuazione di nuovi beni riconducibili agli ultimi due raggruppamenti, cfr. caso ECO_4). Il primato della matrice camorristica riguarda sia i beni immobili che quelli aziendali, a dimostrazione di un'ampia diversificazione economica sviluppata da questi gruppi nella regione. Per le altre matrici mafiose, prevale la componente immobili su quella imprenditoriale, senza poter però desumere da questo diverso rapporto un loro minore interesse, oltre che presenza, nell'economia regionale. Come evidenziato lo scorso anno, il primato delle organizzazioni di stampo camorristico è addebitabile anche alla più incisiva presenza sul territorio di gruppi autoctoni (area di Viareggio, Prato, Pistoia, Valdarno fiorentino), 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 del Secondo Rapporto). La forte natura autoctona rende il primato della camorra qualitativamente più significativo rispetto alle altre mafie.

Tabella n. 1.2.17: Distribuzione dei beni nelle province della Toscana per matrice criminale di origine								
	camorra	'ndrangheta	Cosa nostra	Sacra Corona Unita	Altre mafie	Matrice non mafiosa	N.D.	Totale
Arezzo	41	5	1	0	0	42	0	89
	46,07%	5,62%	1,12%	0%	0%	47,19%	0%	100%
Firenze	3	5	4	1	3	18	2	36
	8,33%	13,89%	11,11%	2,78%	8,33%	50%	5,56%	100%
Grosseto	0	3	0	0	0	8	0	11
	0%	27,27%	0%	0%	0%	72,73%	0%	100%
Livorno	9	0	3	1	0	38	2	53
	16,98%	0%	5,66%	1,89%	0%	71,70%	3,77%	100%
Lucca	21	10	2	3	1	2	2	41
	51,22%	24,39%	4,88%	7,32%	2,44%	4,88%	4,88%	100%
Massa-Carrara	12	2	1	3	0	0	9	27
	44,44%	7,41%	3,70%	11,11%	0%	0%	33,33%	100%
Pisa	43	7	6	0	6	4	0	66
	65,15%	10,61%	9,09%	0%	9,09%	6,06%	0%	100%
Pistoia	16	8	0	1	11	11	1	48
	33,33%	16,67%	0%	2,08%	22,92%	22,92%	2,08%	100%
Prato	20	10	0	0	0	6	2	38
	52,63%	26,32%	0%	0%	0%	15,79%	5,26%	100%
Siena	4	0	10	0	1	9	0	24
	16,67%	0%	41,67%	0%	4,17%	37,50%	0%	100%
Totale	169	50	27	9	22	138	18	433
	39,03%	11,55%	6,24%	2,08%	5,08%	31,87%	4,16%	100%

Fonte: Nostra elaborazione da dati ANBSC

Tra i beni sotto confisca perché riconducibili ad alcune famiglie mafiose siciliane la nota tenuta di Suvignano, appartenuta ad un imprenditore edile affiliato a Cosa nostra e legato ai boss mafiosi Bernardo Provenzano e Totò Riina. Nel 2018, la tenuta è stata assegnata ad Ente Terre Regionali di Toscana, anche se alcuni dei beni ad essa collegati risultano ancora in gestione da parte dell'ANBSC (cfr. nota in appendice). Gli altri esempi di investimenti di Cosa nostra in Toscana riguardano sempre il settore immobiliare, con una spiccata iniziativa economica nel campo dell'edilizia, anche con sede stabile nel territorio toscano. Un esempio è dato da un altro imprenditore edile, ritenuto punto di contatto per la Toscana di importanti famiglie della compagine di Cosa nostra, legato con vincoli parentali al figlio del noto capo clan di Cinisi, Gaetano Badalamenti. I provvedimenti di confisca, di cui resta traccia soltanto per alcuni beni immobili, riguardavano anche due imprese edili di proprietà del soggetto. Secondo la stessa operazione "Mixer-Centopassi", del maggio 2009, e i suoi sviluppi investigativi sul territorio toscano, altri due imprenditori, con residenza in Toscana (uno a Sinalunga in provincia di Siena, il secondo a Prato), furono coinvolti nell'indagine che mostrò cospicue evidenze rispetto alla possibile presenza di cartelli criminali nel mercato dei contratti pubblici toscano. Nella provincia di Siena, invece, vi è il maggior numero di beni riferibili a Cosa nostra.

Fig. 1.2.6 Distribuzione provinciale dei beni confiscati di matrice camorristica.

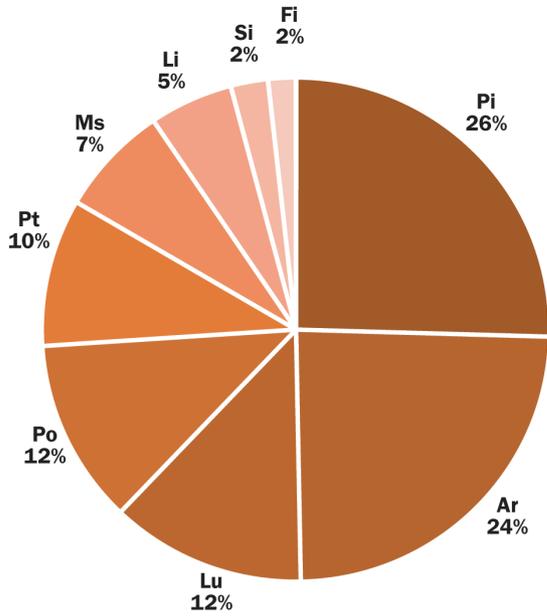


Fig. 1.2.7 Distribuzione provinciale dei beni confiscati di matrice 'ndranghetista.

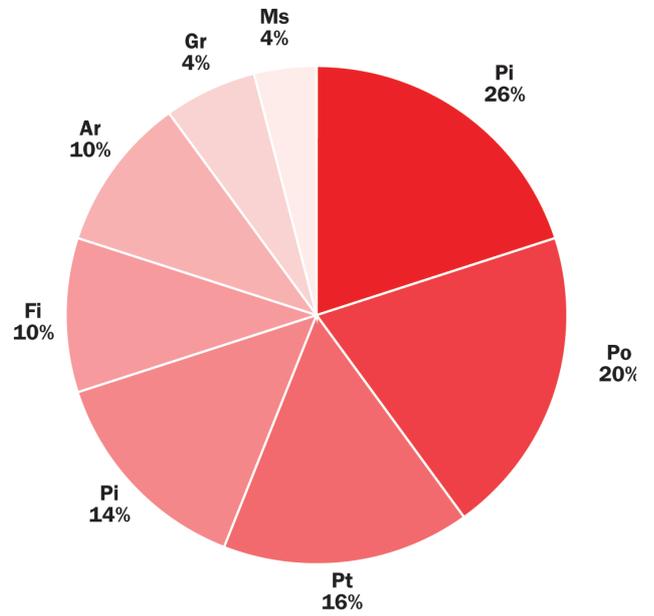


Fig. 1.2.8 Distribuzione provinciale dei beni confiscati di matrice siciliana

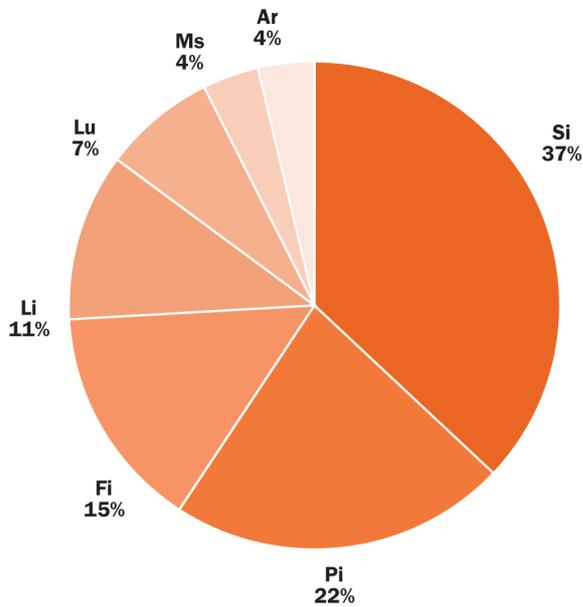
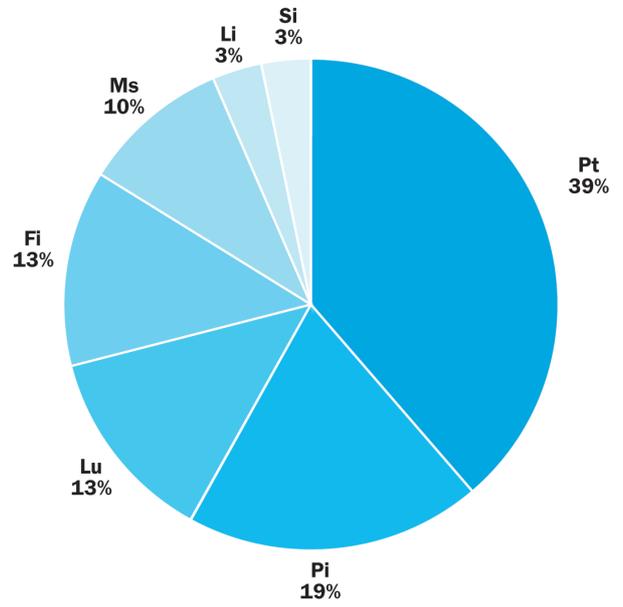


Fig. 1.2.9 Distribuzione provinciale dei beni confiscati di altra matrice mafiosa



Fonte: Elaborazione nostra da dati ANBSC

I beni frutto di investimenti dell' 'ndrangheta in Toscana non sono di numero elevato come ci si aspetterebbe. Alcuni di questi sono collegati a procedimenti molto recenti, e per questo non compaiono ancora nella banca dati dell'ANBSC. In ogni caso, alcune delle più importanti 'ndrine calabresi hanno investito in territorio toscano con finalità non di mero riciclaggio, ma di radicamento economico. Tra tutti i provvedimenti, quello al momento più rilevante ha avuto quali destinatari tre soggetti imprenditoriali attivi nel settore immobiliare, dell'edilizia e della ristorazione. I beni, sia immobili che aziendali, sotto confisca sono distribuiti tra le province di Firenze, Prato, Pistoia e Crotona, per un valore di diversi milioni di euro. Alla misura di prevenzione patrimoniale, è collegato anche un procedimento penale partito da una ipotesi di collegamento con alcuni appartenenti alla famiglia "Giglio", organici alla omonima 'ndrina dominante a Strongoli (KR), paese di origine di uno dei soggetti destinatari della misura. Le indagini, anche se non hanno permesso di acquisire elementi significativamente probatori a sostegno di questa ipotesi, hanno tuttavia confermato, secondo la Procura Distrettuale, "l'esistenza di contatti qualificati tra alcuni indagati e alcuni appartenenti alla indicata cosca, che testimoniano rapporti tutt'altro che casuali ed episodici e che confermano il quadro complessivo relativo all'interesse della criminalità organizzata calabrese per le attività economiche sviluppate sul territorio" (ProFi 2019: 43). Altri beni, sempre con la medesima matrice criminale, sono riconducibili ad un altro esempio di radicamento territoriale nella regione, questa volta in provincia di Lucca. I beni immobili confiscati negli anni appartenevano a soggetti riconducibili all'orbita criminale del clan Facchineri di Cittanova in Calabria, alcuni di questi stabilmente residenti nella provincia di Lucca e attivi anche nel settore dell'edilizia. Sempre riconducibili al clan di Cittanova alcuni beni immobili presenti nelle province di Pisa e Arezzo. Anche la potente 'ndrina dei Piromalli è presente nella lista dei beni confiscati nella regione, tra gli esempi le proprietà di un affiliato al gruppo criminale, in seguito ucciso in un agguato in Calabria, che possedeva dei beni immobili nel comune di Terranuova Bracciolini, dove si era trasferito. Altri i clan di rilievo con basi economiche in territorio toscano, con soggetti riconducibili, per esempio, alle famiglie degli Arcoti, dei Muto, dei Pesce-Bellocco e dei potenti Morabito.

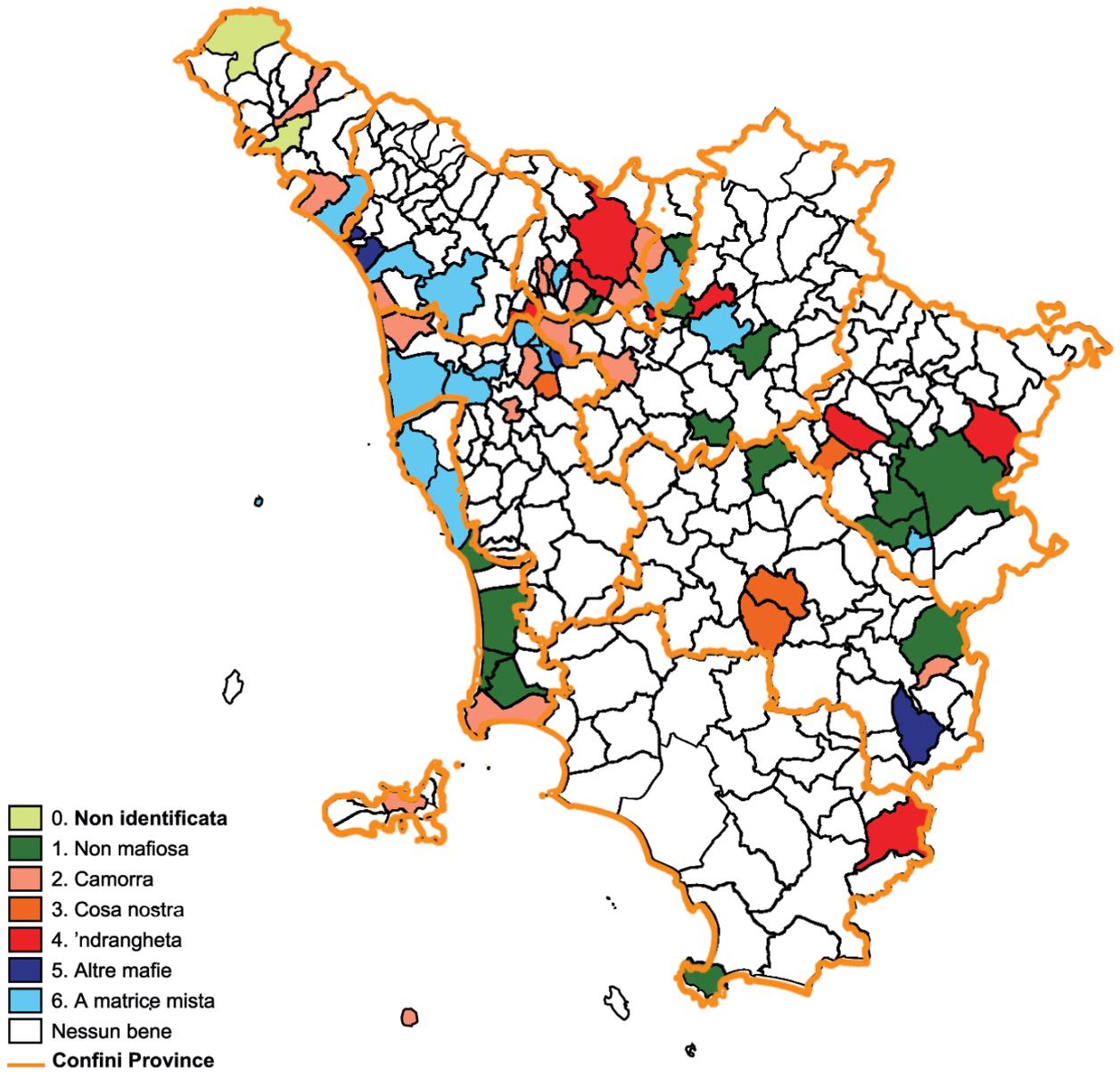
Per quanto riguarda i beni di matrice camorristica, sono due le principali caratteristiche: da una parte la forte concentrazione di investimenti da parte di clan appartenenti alle diverse fazioni dei c.d. *casalesi*, piuttosto che di quelli provenienti dall'area metropolitana napoletana; dall'altra, come anticipato prima, la forte componente autoctona legata all'iniziativa criminale di soggetti, di origine campana, ma con una stabile presenza sul territorio toscano. Rispetto al primo punto, quasi il 40% dei beni di matrice camorristica sono riconducibili a soggetti imprenditoriali vicini alle diverse fazioni dei c.d. *casalesi* (Iovine, Schiavone-Russo, Belforte, per citarne alcune), ma anche per quanto riguarda i beni di altri clan appartenenti, però, all'area metropolitana di Napoli, sono evidenti comunque forti contatti con il primo raggruppamento, come nel caso della famiglia Mallardo (altri clan della stessa area con beni presenti sono i Nuvoletta, Contini, Ruocco, Gionta, per citarne alcuni). Per quanto concerne la componente autoctona, in base alle informazioni disponibili, circa il 40% dei beni può essere ricondotto

a raggruppamenti criminali autoctoni di derivazione camorristica, con una forte concentrazione sull'asse Prato-Pistoia-Lucca. Tra questi si ricordano i gruppi Di Donna, Saetta e Terracciano.

Vi sono anche beni, riconducibili ad altri consorzi criminali, di interesse per il loro valore economico e per la portata criminale. Nel caso della Sacra Corona Unita, per esempio, una volta che sarà dato un esito finale al provvedimento di confisca dei numerosi beni (tra tutti una tenuta agricola con borgo), riconducibili ad un imprenditore del settore nautico di origini versiliesi con pregiudizi antimafia, in caso di confisca definitiva, il provvedimento sarà, per il valore economico stimato, probabilmente una delle principali confische in Italia con matrice pugliese. La Suprema Corte ha annullato il giudizio della Corte d'Appello di Firenze che aveva revocato le misure di prevenzione patrimoniali nei confronti del preposto, e si attende il nuovo pronunciamento dei giudici toscani. La Mala del Brenta, e, in particolare, il suo allora capo clan, Felice Maniero, vanta numerosi investimenti immobiliari sul territorio toscano, fatto di ville e immobili di lusso (almeno 10 i beni complessivi censiti nelle province di Firenze, Lucca, e Pisa). Di rilievo, per la portata criminale, anche gli investimenti da parte di associazioni mafiose originarie dal Lazio e, in particolare, dell'area metropolitana di Roma (beni riconducibili alla c.d. banda della Magliana, e ad alcune ramificazioni come la banda della Maranella).

Rispetto alla loro distribuzione territoriale, questa tende a concentrarsi in alcune province a seconda della matrice criminale di riferimento (dato talvolta il numero limitato di beni). Nella provincia di Siena, ad esempio, è ospitato circa il 40% di tutti i beni riconducibili a Cosa nostra. Stessa distribuzione se guardiamo alle altre consorterie mafiose (SCU, laziali, veneta), di cui oltre il 40% è in provincia di Pistoia. In discontinuità le matrici campana e calabrese, i cui investimenti criminali sono più omogeneamente distribuiti nel territorio regionale, e meno localizzati. Nel primo caso, 2/3 del totale dei beni è concentrato in tre province: Pisa (26%), Arezzo (24%), Lucca (12%). La distribuzione dei beni della seconda matrice è ancora più omogenea, con Lucca e Prato che ospitano insieme circa il 40% dei beni, seguite da Pistoia, Pisa e Firenze. La maggiore omogeneità delle due matrici è anche spiegata dalla maggiore "mobilità", su più province, degli investimenti criminali da parte dei medesimi clan, o soggetti referenti (vedi sopra).

Figura 1.2.10: Distribuzione nei comuni toscani dei beni confiscati per matrice criminale



Fonte: Nostra elaborazione da dati ANBSC

Il funzionamento delle politiche di gestione e riutilizzo dei beni confiscati

Rispetto al funzionamento delle politiche di risposta istituzionale messe in campo nel comparto dei beni confiscati, verranno di seguito presentati alcuni risultati aggiornati sulle principali criticità, già analizzate nei precedenti rapporti. La valutazione su scala regionale viene svolta, in continuità con il passato, analizzando tre profili principali: (a) il numero di beni già destinati dall'ANBSC e trasferiti ad altri enti; (b) la durata dell'iter procedurale, dalla confisca di definitiva alla destinazione finale del bene; (c) il 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).

Rispetto ai punti (a) e (b), come mostra la tabella di riepilogo 1.2.18, il 68% dei beni presenti in Toscana è ancora in gestione da parte dell'Agenzia, mentre il restante 32% ha ricevuto una destinazione finale. Il confronto con i dati relativi all'anno precedente indica un incremento molto cospicuo del numero di beni destinati (+92% rispetto alla precedente analisi), a fronte di un numero complessivo di beni aumentato del 17%. L'incremento maggiore ha riguardato i beni immobili. Nello stesso anno, le regioni a più recente espansione criminale, hanno avuto un incremento nel numero di beni destinati pari ad un +18% circa. Gli sforzi dell'ANBSC al fine di recuperare il divario tra la Toscana e le altre regioni del Centro-Nord sembrano aver sortito i primi risultati positivi, anche se i margini per un ulteriore miglioramento sono ancora molto ampi se consideriamo che tra i beni in gestione ben il 46% è giunto a confisca definitiva (di essi il 26% sono aziende, il 74% beni immobili); quindi sono già disponibili per una destinazione ad altri enti per un nuovo riutilizzo⁸⁷. La recente destinazione della tenuta di Suvignano potrebbe, inoltre, rappresentare una ulteriore prova del tentativo di innescare processi di riutilizzo sociale anche di beni molto complessi sia per dimensioni che per iter gestionale. Nel caso specifico, infatti, sono intercorsi circa 12 anni dal provvedimento definitivo di confisca (2007) alla destinazione finale dei beni collegati (2018).

Tabella 1.2.18: Distribuzione dei beni confiscati per stato del procedimento in Toscana e altre ripartizioni d'Italia			
Anni	Beni		
	In Gestione	Destinati	Totale
2017-2018	293	71	364
	80,49%	19,51%	100%
2018-2019	291	137	428
	67,99%	32,01%	100%
<i>Var. perc.</i>	<i>-0,68%</i>	<i>+92,96%</i>	<i>+17,58%</i>
Fonte: Nostra elaborazione da dati ANBSC			

⁸⁷ I tempi che intercorrono tra confisca definitiva e destinazione finale nel caso toscano non si discostano dagli andamenti nel resto del paese, essendo di poco inferiori rispetto a quelli su scala nazionale (43%), e a quelli delle regioni simili per intensità di presenza (46%).

Alcune evidenze che traspaiono da un'analisi attenta dei dati, indicano come il numero di nuovi beni sotto sequestro e confisca non tenda a diminuire, ma, al contrario, aumenti in maniera progressiva e continua di anno in anno. Di conseguenza, soltanto un regolare, rapido e sistematico trasferimento dei beni dall'Agenzia agli altri enti dello Stato può garantire che il divario toscano con il resto del paese non riprenda a crescere. Vi è la speranza, inoltre, che il recente ricambio ai vertici dell'Agenzia, con la nomina di un nuovo Direttore nel febbraio 2019, garantisca comunque continuità all'azione intrapresa dai precedenti vertici rispetto al trasferimento finale dei beni in gestione.

Tabella 1.2.19: Distribuzione dei beni confiscati per iter del procedimento in Toscana e origine degli organi giurisdizionali (2018-2019)			
	Origine provvedimento		
	Fuori regione	Regione	Totale
Confisca I° grado	60	51	111
	38,96%	37,23%	38,14%
Confisca II° grado	11	0	11
	7,14%	0%	3,78%
Confisca def.	69	52	121
	44,81%	37,96%	41,58%
N.D.	12	15	27
	7,79%	10,95%	9,28%
Sequestro	2	19	21
	1,30%	13,87%	7,22%
Totale	154	137	291
	100%	100%	100%

Fonte: Nostra elaborazione da dati ANBSC

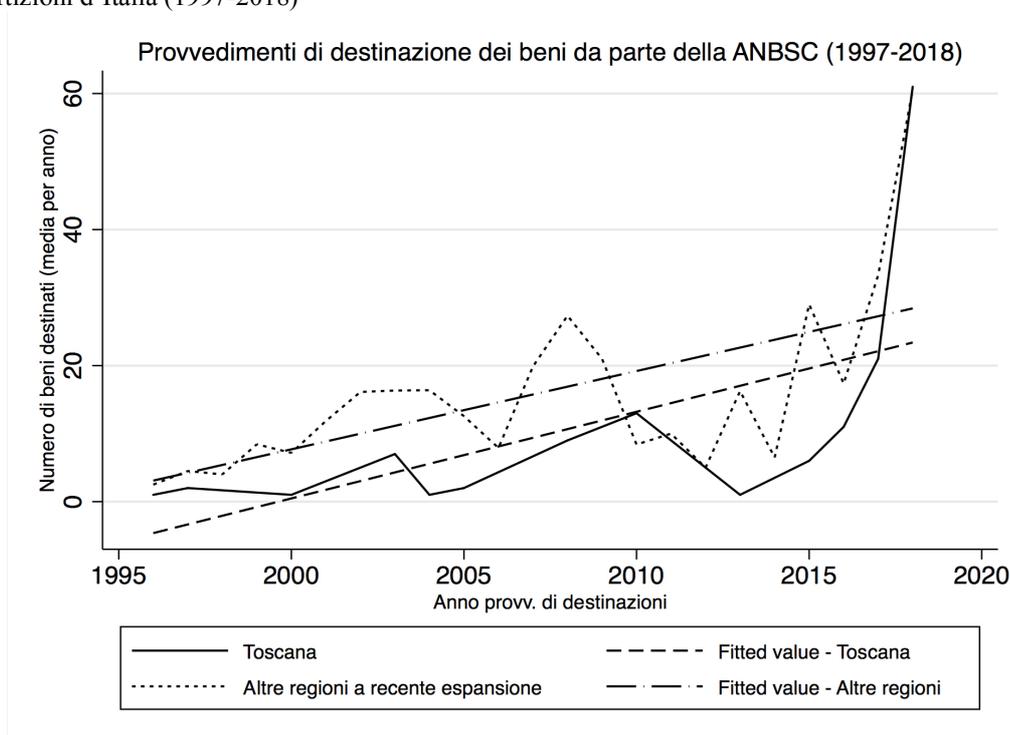
Al momento, infatti, come mostra la tabella n. 1.2.19 non sussistono evidenti differenze in termini di iter processuale dei provvedimenti a seconda degli organi giurisdizionali di origine.

Tabella 1.2.20: Distribuzione dei beni confiscati per iter del procedimento in Toscana e altre ripartizioni d'Italia			
	2017-2018	2018-2019	Variaz. perc.
Confisca I° grado	127	111	-12,60%
	43,34%	38,14%	
Confisca II° grado	7	11	57,14%
	2,39%	3,78%	
Confisca def.	116	121	4,31%
	39,59%	41,58%	
N.D.	40	27	-32,50%
	13,65%	9,28%	
Sequestro	2	21	950%
	0,68%	7,22%	
Totale	293	291	-0,68%
	100%	100%	

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

L'aumento così significativo del numero di beni destinati è anche il risultato, come nel caso prima citato, della risoluzione di alcuni provvedimenti a cui si collegavano un numero cospicuo di beni⁸⁸. Non si hanno conferme sul punto, ma nel caso questa scelta sia il frutto di una strategia programmata dall'Agenzia per superare il ritardo nelle destinazioni, i risultati raggiunti sono senza dubbio incoraggianti. L'inversione di tendenza già riscontrata lo scorso anno, infatti, trova una ulteriore e ben più marcata conferma del trend positivo. La figura n. 1.2.11 mostra chiaramente questo nuovo andamento innescato dal cambio di vertice e delle strategie in ambito ANBSC. Negli ultimi tre anni, il numero di beni destinati è sempre in aumento rispetto all'anno precedente, con un picco nell'ultimo anno esaminato (2018). La Toscana contribuisce, al pari delle altre regioni, a questa nuova tendenza.

Figura 1.2.11: Andamento annuale del numero di beni destinati dall'ANBSC in Toscana e altre ripartizioni d'Italia (1997-2018)



Fonte: Nostra elaborazione da dati ANBSC

I principali enti destinatari dei beni sono i comuni, con circa il 74% del totale, che mirano al perseguimento prevalentemente di scopi sociali nel riutilizzo degli stessi (il 94% dei riutilizzi ha questo fine). Le forze dell'ordine (Carabinieri, ex-Corpo Forestale e Guardia di Finanza) sono stati destinatari di circa il 12% dei beni, con un utilizzo a fini istituzionali e governativi. Oltre il 10% delle destinazioni è stata invece funzionale al soddisfacimento dei creditori, ai sensi della L. 228/2012 art. 1 commi da 194 a 206.

⁸⁸ 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.

1.2.3 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 variegatae caratteristiche dei territori della regione, sia rispetto alla struttura delle opportunità e preferenze degli stessi attori criminali. La strategia di investimento da parte di questi gruppi è il risultato di più fattori come, ad 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 (Santino e La Furia, 1990; Catanzaro 1983; Transcrime 2013). Di seguito vengono presentate e descritte alcune dinamiche che sembrerebbero caratterizzare la proiezione della criminalità organizzata nell'economia regionale. Anche in questo ambito, come ricordato nel primo capitolo di questa sezione, i ritardi nella costruzione di un sistema complessivo di monitoraggio investigativo dei flussi di capitali anomali, hanno reso e rendono le evidenze finora emerse un campione molto parziale, di un universo ben più ampio di casi di investimento e imprenditorialità mafiosa nell'economia toscana.

LEGAL_01 *Secondo le evidenze emerse al momento, sembrerebbe prevalere in Toscana una proiezione criminale nell'economia legale rivolta prevalentemente al riciclaggio e all'occultamento di capitali criminali, anche se non mancano riscontri rispetto a fenomeni di imprenditorialità mafiosa con sede nella regione, finalizzati più alla realizzazione/occultamento di nuove attività illecite piuttosto che all'acquisizione di segmenti del mercato (dinamica emersa, invece, in altre regioni del centro e nord Italia).*

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

settore immobiliare (si vedono i dati sulle confische patrimoniali), e nell'acquisizione di quelle attività economiche che garantiscono una minore visibilità nel mercato e che richiedono, per il loro realizzarsi, una più sporadica interazione con le amministrazioni pubbliche (ristorazione e ricettività). Il caso ECO_3 è esemplificativo di una simile strategia criminale, anche se, come verrà esaminato nei prossimi punti, il caso offre numerosi spunti anche rispetto alla *versatilità* degli stessi investimenti criminali. Infatti, va ricordato, che le finalità stesse di questi investimenti mutano al mutare delle preferenze e delle condizioni in cui operano gli attori criminali. Così un investimento, nato per essere di mero riciclaggio, può garantire nuove opportunità imprenditoriali, e quindi profitti, nell'eventualità in cui se ne realizza una trasformazione. Emblematico è il caso dell'acquisto di terreni edificabili, sui quali realizzare progetti di sviluppo edilizio.

Come dimostrato dal caso CRIM_07, talvolta i flussi finanziari dal clan al presunto riciclatore possono raggiungere un tale livello di occultamento e ambiguità da non permettere subito di distinguere quale sia la vera natura dei rapporti tra le due controparti. Nel caso in esame, ad esempio, il Tribunale di primo grado aveva configurato tali rapporti come di matrice usuraia, vedendo così trasformata la posizione dell'interlocutore del clan in Toscana da riciclatore (e complice) in vittima di usura. La Corte d'Appello ha completamente ribaltato questa interpretazione, riconoscendo invece al soggetto un ruolo attivo, oltre che come beneficiario, nelle attività di riciclaggio del clan camorristico, senza alcuna subordinazione nei confronti del "committente" mafioso, per il quale avrebbe ripulito alcuni capitali illeciti (si resta in attesa di una decisione definitiva in sede processuale).

LEGAL_02 *La proiezione criminale nell'economia legale in Toscana presenta un elevato grado di diversificazione economica, essendo centrata non solo sulle attività tradizionali (immobiliare, edilizia, commercio e ristorazione), ma anche sull'erogazione di servizi illeciti, strumentali a imprese terze (credito, intermediazione del lavoro, assistenza fiscale e tributaria finalizzata a reati economici, rifiuti).*

Alcuni degli episodi di proiezione della criminalità organizzata scoperti in Toscana, fotografano con precisione l'evoluzione del modello imprenditoriale delle mafie, in particolare dei clan calabresi (sia sotto l'aspetto aziendale che contabile). Non più rivolte alle sole attività produttive classiche, queste organizzazioni rivelano un interesse sempre maggiore verso un'"economia dei servizi criminali", fatta per lo più di attività economiche immateriali, come, ad esempio, i servizi contabili/finanziari finalizzati alla realizzazione di reati tributari, fiscali e/o di riciclaggio su larga scala, offerti sul mercato a quegli operatori economici interessati (per il 2018 cfr. caso CRIM_01 relativo all'operazione "Vello d'Oro" della DDA di Firenze). Questa nuova imprenditorialità mafiosa sfrutta a pieno le potenzialità offerte da un mercato finanziario fortemente de-regolamentato, senza confini (almeno dentro il perimetro UE), e a bassa tracciabilità considerato il volume delle transazioni e dei flussi finanziari giornalieri. Nel realizzare questo nuovo modello imprenditoriale, la criminalità organizzata dimostra di voler compiere un ulteriore salto evolutivo rispetto al passato e alle strategie classiche di riciclaggio: trasformarsi da "consumatrice" di servizi di riciclaggio offerti sul mercato da professionisti terzi all'organizzazione, ad "erogatrice"

delle stesse prestazioni illecite ad operatori economici compiacenti, integrandosi così nel già ricco “paniere” di servizi di “protezione” mafiosa imposti sul mercato. Da qui la “finanziarizzazione” del racket mafioso. Tuttavia, soltanto grandi consorzi criminali, con strategie criminali unitarie, possono beneficiare di quelle economie di scala necessarie ad internalizzare i costi, e il personale altamente qualificato richiesto per la costruzione di meccanismi finanziari fraudolenti su larga scala. Questa nuova evoluzione è strettamente correlata alla diffusione delle mafie in nuovi territori. La nuova economia dei “servizi criminali”, incentiva, infatti, un’espansione in quei territori dove maggiori sono le opportunità economiche legate ad economie locali più floride e produttive, senza quindi richiedere un controllo del territorio, ma, semplicemente, delle dinamiche di mercato. Nel Centro e Nord d’Italia, questo modello imprenditoriale mafioso non ha in nessun modo sostituito i modelli di radicamento più tradizionali, ma, a differenza di quest’ultimi, rivela elevatissime opportunità di espansione criminale, dato il deterioramento più sistemico dei meccanismi legali di funzionamento del mercato e l’elevata remunerabilità di queste attività. Il già elevato tasso di criminalità economica in questi territori è indicatore di una preesistente domanda di servizi illegali di elusione e truffa tributaria, che è elevata e, soltanto in parte, soddisfatta dalle esistenti imprese “cartiere” funzionali alla realizzazione di questi reati. Un terreno, quindi, fertile per quelle organizzazioni mafiose capaci di creare sistemi criminali che soddisfino tale domanda.

LEGAL_03 *Gli investimenti criminali nell’economia toscana sono in gran parte il prodotto di flussi di provenienza extra-regionale e dell’iniziativa economica di singoli soggetti, contabili o figure imprenditoriali legati ai gruppi criminali, che pur disponendo sul territorio toscano di un possibile, seppur minimo, supporto logistico da parte di soggetti vicini all’organizzazione, sembrerebbero operare senza un insediamento criminale stabile a protezione e promozione degli investimenti stessi.*

Dall’analisi dei dati sui provvedimenti di confisca, rispetto alle dinamiche di proiezione criminale nell’economia regionale, sembra prevalere al momento in Toscana un flusso di provenienza extra-regionale dalle regioni meridionali dei capitali illeciti, piuttosto che una loro produzione tutta interna ai confini regionali. Questo trend è in discontinuità rispetto ad altre regioni (come la Lombardia, il Piemonte o l’Emilia Romagna), dove l’origine dei capitali è in buona parte autoctona, probabilmente per via di una maggiore operatività delle mafie storiche nei mercati leciti e illeciti di quelle regioni, anche attraverso insediamenti criminali più strutturati e consolidati. Rispetto al caso toscano, l’iniziativa economica di matrice mafiosa nell’economia regionale vede solo raramente il coinvolgimento del gruppo criminale interessato e dei suoi apparati, ma con maggior frequenza il contributo di singoli soggetti imprenditoriali, che promuovono, talvolta sotto l’egida dei vertici dell’organizzazione, o spesso con ampi margini di autonomia, gli investimenti dei clan nei territori. A dispetto di alcune attività puramente illecite, come nel caso del traffico di stupefacenti, il comitato d’affari che si occupa degli investimenti nei territori di destinazione è ben più ristretto per il numero di soggetti coinvolti, e più selettivo rispetto ai criteri di partecipazione, talvolta privilegiando le competenze, ma più spesso

l'affidabilità dei legami parentali o di stretta fiducia. Negli casi individuati in Toscana, i soggetti impegnati direttamente nelle attività di riciclaggio, se non intranei all'organizzazione, vantano comunque forti legami di natura parentale o amicale con i vertici criminali. In alcuni episodi circoscritti, invece, il riciclatore fonda i propri rapporti col clan sulla propria affidabilità e sulle competenze nel ripulire il denaro, occultandone e mimetizzandone l'origine illecita. In questo caso, i rapporti tra i due attori non sono necessariamente asimmetrici, con il primo subordinato all'organizzazione, ma apparentemente più equilibrati, dato il maggior *know-how criminale*, e l'elevato valore delle informazioni in possesso dell'interlocutore che "ripulisce" parte dei capitali del clan. Un simile scenario sembra essere stato fotografato nell'ultima sentenza della Corte di Appello di Firenze su un procedimento, già citato nei precedenti capitoli, riguardante due soggetti, condannati per riciclaggio dalla Corte, con l'aggravante di aver favorito il clan Formicola di Napoli, proprietari di un albergo in provincia di Pistoia, dietro le cui attività di gestione sarebbero stati ripuliti i capitali del clan in Toscana. Il proprietario, ritenuto colpevole dalla Corte di Appello in riforma dell'assoluzione del primo grado, sarebbe stato, infatti, "figura per nulla collaterale ed anzi iperattiva nella attività di "cambiassegni", "la posizione paritaria tra l'imputato e [la capoclan] appare chiara nel momento in cui il portiere ... dell'albergo dal primo gestito era stato incaricato di cacciare la seconda, che chiedeva di essere ospitata, episodio sottolineato dallo stesso Tribunale ma che invero mal si concilia con un soggetto usurato e sotto pressione rispetto alla usuraia"⁸⁹.

Altri sequestri operati nel 2018 hanno fornito ulteriori evidenze rispetto alle modalità di proiezione economica che i gruppi di criminalità organizzata ricercano in Toscana. L'iniziativa criminale, infatti, che guida gli investimenti di capitali illeciti nella regione è spesso riconducibile alle scelte individuali delle "menti economiche" dei gruppi, ovvero di soggetti con una forte vocazione, oltre che capacità, imprenditoriale. Pur avendo il consenso, oltre che il pieno supporto economico del gruppo di riferimento, spesso agiscono individualmente senza disporre, nel territorio di investimento e proiezione economica, di un preesistente insediamento criminale, ma tutt'al più, di alcuni soggetti coi quali già intrattenevano rapporti di natura economica, parentale o di conoscenza, non necessariamente con finalità criminali. Nel corso del 2017 (cfr. caso ECO_04 Rapporto 2017), questa dinamica era emersa nel caso del clan Mallardo nel Valdarno, rispetto al quale si segnala la condanna in primo grado per il cognato del capo clan del gruppo camorrista di Napoli. Nel 2018, un altro caso risponde a questa logica già evidenziata nell'anno precedente (cfr. caso ECO_03), con simili tentativi di proiezione nell'economia locale non solo a fini di riciclaggio, ma anche di acquisizione di una posizione economica nel locale settore economico delle costruzioni. Questi episodi 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 di accesso criminale, come in quello urbanistico. L'assenza di un filtro, come quello della certificazione antimafia, e di amministrazioni

⁸⁹ Corte di Appello di Firenze, Sentenza del 13 aprile 2018, n. 1921 Reg.Sent., proc. n. 1854/2008 N.R.

proattive nel suo utilizzo rappresentano, senza dubbio, un incentivo all'inquinamento economico da parte di imprese mafiose.

LEGAL_04 *Nel mercato dei contratti pubblici, a differenza di altre regioni a recente espansione criminale, prevalgono dinamiche di pendolarismo economico-criminale a forme più stanziali, in quanto le imprese con pregiudizi antimafia mantengono prevalentemente sede legale o operatività nei territori d'origine del clan, non mirando tendenzialmente a forme di insediamento economico stabile nel territorio toscano.*

Su 36 episodi di tentativo di accesso criminale nel mercato dei contratti pubblici in Toscana, il 63% ha visto protagoniste imprese con sede legale nel Meridione, nel restante dei casi si trattava di operatori economici con sede in Toscana, ma che, comunque, in alcuni casi, partecipavano soltanto a lavori in altre regioni d'Italia. Il prevalere di questa dinamica, rispetto a quella di un radicamento economico nel territorio toscano, è incentivata da regole di aggiudicazione (come quella del massimo ribasso) che facilitano la concorrenza sleale da parte di imprese con pregiudizi antimafia, ed è anche il risultato, secondo le evidenze finora emerse, della mancanza di preesistenti insediamenti criminali nel territorio che, al contrario, potrebbero offrire il necessario supporto logistico per la creazione/trasferimento di imprese economiche legate ai clan.

Rispetto al mercato dei contratti pubblici e agli strumenti di prevenzione amministrativa antimafia, l'ANAC ha recentemente pubblicato⁹⁰, per la prima volta, i dati relativi alle imprese destinatarie di interdittive antimafia. Queste informazioni permettono di analizzare l'andamento temporale delle interdittive nell'arco degli ultimi cinque anni (2014-2018), e di comparare le dinamiche nelle diverse regioni e province d'Italia. Secondo i dati pubblicati, negli ultimi cinque anni, le imprese destinatarie di interdittive antimafia sono state 2.044 su scala nazionale (0,46 imprese interdette su 1.000 attive). In valore assoluto, Sud e Isole, da sole, ospitano quasi il 70% delle imprese interdette, con due regioni, Calabria e Sicilia, che detengono le prime due posizioni nella classifica nazionale (oltre il 50% degli operatori interdetti ha, o aveva, sede legale in queste due regioni). La Campania è al terzo posto, seguita, però, da due regioni del Nord Italia, ovvero l'Emilia-Romagna e la Lombardia, nei cui territori ha sede legale circa il 15% del totale nazionale delle imprese interdette. Il 22% delle imprese ha sede nel Nord del paese, il restante al Centro. La Toscana è al 9° posto per numero di provvedimenti interdittivi, con un totale di 41 comunicazioni all'ANAC dal 2014 al 2018. Sorprende, invece, il dato della Liguria con sole 19 imprese interdette, molto inferiore rispetto ad altre regioni del Centro e Nord, simili per

⁹⁰ Le informazioni sono raccolte e gestite da ANAC nel c.d. Casellario informatico delle imprese, all'interno del quale vengono annotate tutte le informazioni salienti relative agli operatori economici qualificati a contrarre con la Pubblica amministrazione, incluse le informazioni relative ad episodi che possono comportare il divieto di partecipare a gare pubbliche come, per esempio, le interdittive antimafia emesse e comunicate dalle Prefetture e altri episodi (gravi negligenze nell'esecuzione di lavori, risoluzioni contrattuali per gravi inadempimenti contrattuali, false dichiarazioni sul possesso dei requisiti di partecipazione o sulle irregolarità contributive, omissioni su condanne penali, violazioni delle norme in materia salute e sicurezza sul lavoro, sentenze di condanna o di patteggiamento per reati contro la pubblica amministrazione). SI tratta di dati parziali, perché non includono informazioni su informatori economici che non contraggono con la PA, ma restano congruenti con il focus di questo approfondimento. ANAC (2019), *Le imprese destinatarie di interdittive antimafia (2014-2018)*, Roma

penetrazione criminale e natura degli insediamenti organizzativi. Per meglio ponderare l'incidenza del fenomeno rispetto alle dimensioni del territorio di riferimento, è stato calcolato il tasso di aziende interdette su numero di imprese attive registrate. Vengono, così, confermate le prime posizioni delle tre regioni con una presenza storica e radicata di organizzazioni di stampo mafioso. L'Emilia Romagna è prima regione non meridionale per numero di interdittive. La Toscana, al contrario, perde posizioni (14° posto su scala nazionale), sopravanzata da regioni, come la Liguria o l'Umbria, che, pur avendo un numero di interdittive inferiore in valore assoluto, constano una popolazione di imprese attive di gran lunga inferiore rispetto a quella toscana.

Tab. 1.2.21 Le imprese destinatarie di interdittive antimafia nelle regioni di Italia (2014 – 2018)									
Regione	2014	2015	2016	2017	2018	Totale	Percentuale	Valore su 1000 imprese attive	Variatione perc. ultimi due bienni
Liguria	0	5	6	5	3	19	0,9%	0,15	-37,50%
Lombardia	15	22	34	23	46	140	6,8%	0,17	18,84%
Piemonte	4	17	10	33	24	88	4,3%	0,27	52,63%
Valle d'Aosta	0	2	1	1	0	4	0,2%	0,36	-200%
Nord Ovest	19	46	51	62	73	251	12,3%	0,20	28,15%
Emilia Romagna	8	37	32	51	36	164	8,0%	0,45	20,69%
Friuli Venezia Giulia	1	0	1	1	0	3	0,1%	0,04	0%
Trentino Alto Adige	0	0	0	0	1	1	0,0%	0,01	100%
Veneto	3	6	6	16	6	37	1,8%	0,09	45,45%
Nord Est	12	43	39	68	43	205	10,0%	0,22	26,13%
Lazio	12	19	7	7	9	54	2,6%	0,12	-62,50%
Marche	0	5	3	2	6	16	0,8%	0,13	0%
Toscana	4	2	13	7	15	41	2,0%	0,13	31,82%
Umbria	0	8	2	5	4	19	0,9%	0,29	-11,11%
Centro	16	34	25	21	34	130	6,4%	0,14	-7,27%
Abruzzo	3	2	3	3	2	13	0,6%	0,13	0%
Basilicata	0	4	2	4	5	15	0,7%	0,43	33,33%
Calabria	28	45	134	166	176	549	26,9%	5,05	47,66%
Campania	17	67	33	56	56	229	11,2%	0,66	10,71%
Molise	0	0	1	5	4	10	0,5%	0,48	88,89%
Puglia	0	6	19	37	40	102	5,0%	0,4	67,53%
Sud	48	124	192	271	283	918	44,9%	1,06	42,96%
Sardegna	0	2	2	0	2	6	0,3%	0,06	-100%
Sicilia	27	117	102	150	138	534	26,1%	1,98	23,96%
Isole	27	119	104	150	140	540	26,4%	1,44	23,10%
Italia	122	366	411	572	573	2044	100%	0,46	32,14%

Fonte: El. da ANAC (2019)

La rilevanza del fenomeno nelle aree del Centro e Nord del paese a più recente espansione criminale del fenomeno non sorprende e certifica, ulteriormente, come non esistano, in Italia, aree immuni dal fenomeno mafioso. Un numero così elevato di interdittive in queste aree del territorio nazionale, è certamente il risultato della più efficace, nonché recente, azione di prevenzione e repressione anche in queste aree. Va sottolineato, inoltre, come, al problema della presenza di imprese 'locali' sotto condizionamento mafioso, questi territori sommano anche il rischio di dinamiche di "pendolarismo

criminale”, ovvero di operatori economici con pregiudizi antimafia che operano in questi nuovi mercati, pur mantenendo la sede legale nei loro territori di origine criminale, oltre che aziendale.

Analizzando i dati disponibili sulle prime 30 province in Italia per numero di interdittive nell’ultimo triennio (2016-2018), di queste il 60% è del Sud (nove delle prime dieci province su scala nazionale sono meridionali), il 33% del Nord (con Torino prima provincia non meridionale al 10° posto nazionale), e il restante 7% del Centro (Roma e Urbino le prime due province in questa ripartizione). Per rintracciare una provincia toscana, è necessario scendere al 34° posto della provincia di Lucca, che è la prima, in regione, per numero di interdittive nell’ultimo triennio. La progressione recente di alcune province del Nord diviene ancora più chiara guardando l’andamento di alcune di queste, come, ad esempio, Torino, Reggio Emilia, Bologna e Ravenna. Quest’ultime, infatti, negli anni più recenti, contano più interdittive di alcune province meridionali tristemente note per la storica presenza di gruppi di criminalità organizzata (ad esempio, Agrigento, Catania e Bari).

Comparando il biennio 2017/2018 con quello precedente, il numero complessivo di imprese interdette in Italia è aumentato del 32%⁹¹. L’incremento maggiore è stato nel Sud Italia (+43%), ma il Nord mostra una crescita altrettanto significativa (pari al 27% circa). Nel Centro Italia, dove il numero di imprese interdette resta comunque limitato, si assiste invece ad una diminuzione del 7% circa, dato trainato dai valori stabili di Abruzzo e Marche, e dal calo di Umbria (-11%) e, soprattutto, del Lazio (-62%), nonostante gli importanti risultati raggiunti, in questi ultimi anni, dalle forze di polizia e dall’autorità giudiziaria in questa regione e nell’area di Roma⁹². La Toscana, invece, è in contro-tendenza rispetto alla ripartizione geografica di riferimento, osservando, infatti, un incremento del 32% nel numero di imprese interdette. Questo dato è in linea con quello nazionale, e superiore ad altre regioni: come la Sicilia, l’Emilia Romagna, la Lombardia e la Campania. In generale, la crescita osservata al Sud, quanto nel resto del paese, più che certificare una maggiore penetrazione criminale nel mercato dei contratti pubblici nell’ultimo biennio, rivela, invece, un più esteso ed efficace ricorso a questi strumenti di prevenzione antimafia⁹³. Non è un caso che i provvedimenti interdittivi siano aumentati, in maniera esponenziale, proprio in quelle province del Nord Italia dove l’azione di repressione penale del fenomeno è stata più incisiva, con un riconoscimento, in sede penale, di reati, qualificati ex art. 416 bis c.p. (cfr. l’impatto del processo Aemilia sul numero di interdittive in provincia di Reggio Emilia).

Come è noto, l’azione di repressione penale del fenomeno e gli strumenti di prevenzione

⁹¹ Viene escluso da questo calcolo il 2014 anno di implementazione del sistema di comunicazione all’ANAC da parte delle Prefetture, e quindi soggetto a possibili problemi e ritardi nel flusso informativo, come riconosciuto dalla stessa Autorità (ANAC, 2019).

⁹² Si ricorda, nuovamente, come il Casellario delle imprese dell’ANAC raccoglie informazione su operatori economici qualificati per contrarre con la PA, quindi sono parziali non comprendendo anche quelle imprese che operano esclusivamente nel settore privato, per esempio. In ogni caso, il dato del Lazio, e di altre regioni (cfr. Liguria), merita senza dubbio ulteriori approfondimenti di analisi per comprendere la possibile specificità territoriale della proiezione criminale dei gruppi di stampo mafioso nell’economia locale.

⁹³ Come confermato da ANAC (2019), a determinare la crescita possono aver contribuito anche (a) un miglioramento dei flussi informativi tra l’Autorità stessa e le Prefetture, (b) un maggior condivisione delle informazioni tra autorità giudiziaria e Prefetture, (c) un accesso più efficiente ai dati tramite le nuove banche dati disponibili in questo specifico ambito di certificazione.

amministrativa (come nel caso in esame), si muovono certamente entro ambiti di legittimità autonomi e differenti. Ciò nonostante, soprattutto in territori a recente espansione criminale, è evidente il forte legame che unisce i due ambiti di intervento istituzionale, in quanto il ricorso agli strumenti di prevenzione antimafia sembra trovare fondamenta e motivazioni più solide solo se, in parallelo, i Tribunali penali riconoscono una matrice mafiosa alle dinamiche criminali in corso negli stessi territori.

LEGAL_05 *La proiezione criminale nel tessuto economico toscano ha quale suo canale privilegiato di accesso quello del settore privato, date le minori barriere antimafia di ingresso poste dal sistema di certificazione antimafia. Questa opzione è in particolare preferita dagli attori criminali autoctoni che, pur operando in settori con elevate intersezioni coi lavori pubblici (edilizia e rifiuti, tra tutti), si garantiscono in questo modo un maggior mimetismo.*

I raggruppamenti criminali che in Toscana hanno dimostrato un interesse ad operare anche nel mercato legale hanno tendenzialmente preferito investimenti nel settore privato, nelle attività economiche a basso valore aggiunto e tecnologico, come quello della ricettività, edilizia e immobiliare. Tutte attività che garantiscono una minore visibilità ed elevata remunerabilità degli investimenti iniziali, nonché maggiori opportunità di riciclaggio, soprattutto se *cash-intensive*. L'edilizia privata e commerciale, infatti, assicura margini di profitto significativi in un territorio come la Toscana, senza rendere necessaria la partecipazione al più competitivo, e controllato, mercato dei contratti pubblici (cfr. casi ECO_3/4). I dati sui beni confiscati, aggiornati al maggio 2019, confermano questa tendenza per la Toscana, con una prevalenza degli investimenti nel settore immobiliare, piuttosto che in attività produttive o dei servizi (cfr. tabella 1.1.8).

Il proc. n. 11473/2014 a carico di alcuni soggetti ritenuti vicini al clan c.d. dei "casalesi", fornisce importanti riscontri a forme di imprenditorialità mafiosa anche nella regione, nel settore immobiliare e dell'edilizia. Le indagini hanno portato all'emanazione di una misura cautelare in carcere per cinque soggetti, per i reati di bancarotta fraudolenta aggravata dall'art 7 DL. 203/91, e vede coinvolto, come promotore dell'investimento criminale, un imprenditore ritenuto vicino al clan. Si tratterebbe, infatti, di una bancarotta in relazione a una operazione edilizia di realizzazione di un complesso immobiliare compiuta da una società gestita da prestanome per conto dell'imprenditore, che si è indebitata e poi sarebbe stata fatta fallire con frustrazione delle pretese creditorie dei fornitori. Nel corso delle indagini sarebbe stata rilevata un'ulteriore bancarotta fraudolenta, collegata alla prima, posta in essere sempre dai prestanome in favore dei quali erano giunti parte dei proventi della prima bancarotta.

LEGAL_06 *La proiezione criminale nel mercato legale toscano è in molti casi funzionale alla realizzazione di nuove attività illecite, diverse dal semplice riciclaggio. Un'inefficace azione di contrasto rispetto a questi investimenti in economia, ha dei risvolti negativi anche nella repressione di reati ad elevato impatto e pericolosità sociale.*

Almeno nel 75% dei casi di proiezione criminale nell'economia regionale la conduzione di un'impresa legale è stata funzionale all'occultamento di attività criminali, diverse dal semplice riciclaggio dei capitali prima investiti. Tale strategia garantirebbe minore visibilità, e una più elevata remunerabilità delle stesse attività illecite. Questo meccanismo era già emerso nei precedenti rapporti, come nel caso di un procedimento in corso nei confronti del gruppo Terracciano, che, secondo sempre le ipotesi degli inquirenti, avrebbe costituito e acquisito una rete di locali notturni in Toscana al fine, anche, di svolgere attività di sfruttamento della prostituzione (caso CRIM_2 precedente rapporto). O ancora, nell'area di Prato, un altro episodio, sempre con una derivazione criminale camorristica, ha visto la costituzione di aziende strumentali al traffico di rifiuti (plastica), o al riutilizzo di prodotti tessili (cfr. CRIM_12/13/15 del precedente rapporto), oppure per vaste operazioni di frode fiscale (cfr. CRIM_7). I casi individuati nel 2018 allungano la lista degli episodi riconducibili a questa fattispecie. Un esempio fra i più significativi è venuto dall'operazione compiuta il 27 marzo 2018 dai carabinieri del Comando Provinciale di Firenze, coordinati dalla Procura Distrettuale Antimafia. In quella occasione, è stata eseguita una ordinanza di custodia cautelare nei confronti di quattro persone residenti a Firenze, nella provincia di Bergamo e in Spagna, ritenute responsabili di associazione per delinquere finalizzata al traffico di stupefacenti. L'attività investigativa ha permesso di scoprire l'acquisizione, da parte di due fratelli di origine palermitana, di un noto bar situato nel centro di Firenze, in loro possesso già dal 2011. I due fratelli, inoltre, oltre a non figurare come proprietari del bar, avrebbero anche avviato un traffico di stupefacenti con la Spagna. Uno dei due era stato condannato all'ergastolo poiché ritenuto l'autore dell'omicidio di un gioielliere fiorentino e dell'omicidio di Graziella Campagna, 17 anni, uccisa in provincia di Messina nel 1985 perché aveva casualmente scoperto la vera identità di un boss di Cosa nostra, in quel momento latitante. Secondo le ipotesi della Procura, infatti, i due fratelli "avrebbero costituito società commerciali fittizie, intestate a prestanome, così schermano la titolarità e comunque la disponibilità effettiva del bar. Successivamente [avrebbero] anche cagionato il fallimento di tali società, omettendo sistematicamente di versare i contributi previdenziali e le imposte" (ProcFi 2018:16). Come possa essere passata inosservata l'acquisizione di un così noto esercizio da parte di simili soggetti, è soltanto uno dei quesiti che riguardano l'efficacia dell'azione di monitoraggio sul territorio regionale, soprattutto rispetto al rischio di penetrazione criminale da parte di soggetti con gravi pregiudizi antimafia. Più che negligenza, in linea con quanto dichiarato da esponenti dell'autorità giudiziaria, questo è il risultato probabilmente del ritardo col quale sono stati implementati metodi investigativi più sensibili anche al rischio criminale di matrice mafiosa (cfr. premessa di questa sezione del rapporto). Dubbi permangono sulle effettive capacità di mimetismo di questa associazione, se si pensa che uno dei due fratelli era di fatto incaricato della cassa del locale, secondo alcune indiscrezioni della stampa.

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

Da un'analisi della banca dati dell'archivio emerografico della Regione Toscana, attraverso l'utilizzo di un insieme di parole-chiavi⁹⁴, tra gli articoli emersi nel periodo 1 gennaio 2018 - 31 dicembre 2018 su un totale di 69 testate locali (vedi nota metodologica in appendice) sono stati selezionati 430 articoli, dai quali sono state estrapolate informazioni relative a 48 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 dalla 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 (CRIM_x); un secondo gruppo relativo a fenomeni prevalentemente di proiezione criminale dei gruppi nell'economia regionale (ECO_x). 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

⁹⁴ 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.

CASO CRIM_1

Operazione “Martingala”^{} e “Vello d’oro”^{**}: la finanziarizzazione della protezione mafiosa**

*P.p. 5644/13 RGNR DDA di Reggio Calabria, conclusa il 19 febbraio 2018.

**P.p. 5286/14 RGNR e 3725/15 RG GIP del Tribunale di Firenze

Provincia di Pisa e Grosseto

Tra le operazioni di contrasto alla criminalità organizzata in Toscana nel 2018, l’operazione “Vello d’oro”, coordinata dalla DDA di Firenze, è senza dubbio tra le più importanti non solo per la rilevanza penale dei fatti accertati, ma anche per il contributo conoscitivo che offre rispetto alla più recente evoluzione del modello imprenditoriale delle cosche calabresi⁹⁵. Di seguito viene data una descrizione di questa operazione, introdotta, però, prima da una presentazione dell’operazione “Martingala”, coordinata dalla DDA di Reggio Calabria, ad essa collegata.

Con l’operazione “Martingala” la DIA e la Guardia di finanza di Reggio Calabria hanno tratto in arresto 27 soggetti responsabili, secondo le ipotesi degli inquirenti, di vari reati tra i quali associazione di tipo mafioso, riciclaggio, autoriciclaggio, reimpiego di denaro, usura, esercizio abusivo dell’attività finanziaria, trasferimento fraudolento di valori, frode fiscale, associazione a delinquere finalizzata all’emissione di false fatturazioni, reati fallimentari ed altro. Insieme ai fermi, le autorità hanno provveduto al sequestro preventivo di 51 società, con sede in varie regioni d’Italia ed all’estero, di 9 immobili e disponibilità finanziarie per un ammontare complessivo di circa 100 milioni di euro. Tra le società destinatarie del provvedimento anche una con sede nel comune di Pomarance (PI). Alcuni degli associati sarebbero riconducibili alle note ed influenti famiglie ‘ndranghetiste Barbaro e dei Nirta, avendo come base principale delle loro attività illegali il comune di Bianco (RC), con articolazioni a Reggio Calabria, Locri (RC), Siderno(RC), e, fuori regione, a Vimercate (Monza Brianza) e Ovada (AL), nonché all’estero. L’associazione criminale, oggetto di questa operazione avrebbe svolto attività di riciclaggio e forme di criminalità economica e tributaria su larga scala, con beneficiari sia le stesse organizzazioni mafiose che soggetti terzi, come alcuni operatori economici estranei all’associazione. Da qui l’elevata sofisticazione del sistema criminale promosso, caratterizzato da tre elementi che ne avrebbero contribuito il successo: (a) la natura transnazionale – era, infatti, composta da società di comodo, costituite in alcuni paesi dell’Unione Europea (Croazia, Slovenia, Austria, Romania) per poi essere trasferite e cessare nel Regno Unito; (b) la complessità dello schema fraudolento, in quanto queste società “venivano sistematicamente coinvolte in operazioni commerciali inesistenti - funzionali a mascherare gli innumerevoli trasferimenti di denaro da e verso l’estero - caratterizzate dalla formale

⁹⁵ Cfr. punto ILLE_02 per ulteriori spunti di analisi criminale.

regolarità attestata da documenti fiscali ed operazioni di pagamento rivelatesi, all'esito delle indagini, anch'esse fittizie"; (c) dualità e versatilità dei meccanismi fraudolenti, utili sia per operazioni di *layering* e successiva integrazione dei capitali illeciti delle organizzazioni criminali⁹⁶ sia, allo stesso tempo, per l'offerta di servizi illegali a soggetti terzi interessati alla realizzazione di reati tributari e fiscali. Come affermato dagli stessi inquirenti, il sistema produceva "un vorticoso giro di denaro che aveva termine direttamente in Italia mediante bonifici alle società di comodo o su conti di società estere, da cui il denaro veniva successivamente prelevato in contanti e riportato in Italia". L'indagine, infatti, ha svelato una fitta rete di imprenditori della provincia di Reggio Calabria – incluso un noto imprenditore socio di maggioranza ed amministratore di una società molto attiva nel settore della costruzione e gestione di condutture di gas (DIA 2018: 282) –, che avrebbero usufruito di questi servizi illeciti offerti dall'organizzazione, e, in alcuni di questi casi, sempre in ipotesi, anche di altri servizi di protezione mafiosa più tradizionali, come nel caso di un imprenditore che, grazie al supporto di appartenenti alla cosca Araniti, avrebbe reimpiegato parte dei capitali occultati in attività di usura nei confronti di altri imprenditori locali; o di altre imprese, già protette e favorite dai clan nel mercato dei contratti pubblici, perché di fatto consorziate in un amplissimo cartello di imprese (circa 60), creato e gestito dalle cosche locali al fine di manipolare le procedure di appalto, e garantirsi le principali aggiudicazioni dei lavori pubblici nell'area della piana di Gioia Tauro (sono emersi, infatti, collegamenti con l'indagine "Cumbertazione" già descritta nel precedente Rapporto, cfr. studio dei casi 2017).

Grazie a questa operazione, emerge con rilievo la figura nodale del professionista al servizio delle cosche, paragonabile a quella del broker/intermediario per la gestione dei rapporti di affari nell'ambito del narcotraffico. I servizi di intermediazione non sono offerti ad un singolo clan, in quanto non internalizzato da quest'ultimo, ma a più clan che operano in partnership per alcuni affari. Così, come nel caso dell'acquisto di rilevanti quantitativi di stupefacente su larga scala, anche nelle attività di riciclaggio è essenziale l'accumulazione di un capitale minimo che riesca a coprire gli elevati costi di start-up necessari a creare l'infrastruttura finanziaria per occultare e re-integrare i capitali illeciti nell'economia legale. Per questo motivo, gli inquirenti hanno adoperato la denominazione di "sistema A.S. [iniziali del soggetto coinvolto]", proprio usando il nome del "riciclatore professionista" che si sarebbe prestato "a favorire sistematicamente gli interessi economici della criminalità organizzata della provincia reggina unitariamente intesa, attraverso il suo collaudato sistema di società di comodo italiane e straniere" (ProFI 2019:60).

Le caratteristiche criminali di questo sistema hanno permesso di replicare i medesimi meccanismi in territori dove la "fruibilità" di questi servizi criminali avrebbe permesso dei margini di profitto più ampi, perché in contesti caratterizzati da un tessuto economico più florido e ricco. L'operazione "Vello

⁹⁶ L'indagine, infatti, avrebbero permesso di scoprire come queste attività di riciclaggio fossero svolte non solo a beneficio di alcuni clan calabresi, ma anche a soggetti vicini ad organizzazioni camorristiche di Napoli, dai quali avrebbero ricevuto "un'ingente quantità di denaro in contante, proveniente da delitto, che occultavano e trasportavano a Reggio Calabria, per metterla a disposizione della 'ndrangheta per conto della quale operavano".

d'oro", promossa dai Carabinieri e dalla Guardia di finanza di Firenze, avrebbe, infatti, fatto emergere un sistema criminale, connesso a quello calabrese data la sovrapposizione del personale criminale impiegato, e simile per i meccanismi fraudolenti di riciclaggio dei capitali illeciti. Altri 14 soggetti sono stati destinatari di una misura di custodia cautelare per ipotesi di reato, a vario titolo, di associazione a delinquere, estorsione, sequestro di persona, usura, riciclaggio ed auto riciclaggio, esercizio abusivo dell'attività del credito, emissione di false fatture, con la contestazione dell'aggravante del metodo mafioso. Insieme alle misure restrittive, è stato eseguito il sequestro preventivo di 12 società e di ingenti capitali finanziari. In questo caso, i servizi criminali offerti avrebbero avuto come destinatari principali alcuni imprenditori locali, operanti nel distretto conciario della provincia di Pisa. L'inchiesta è partita dalla denuncia di un imprenditore conciario ai carabinieri di Empoli, nel 2014. L'uomo dichiarava di aver subito minacce per non aver pagato un prestito che gli era stato concesso a tassi di usura: si trattava di 30.000 euro per i quali avrebbe dovuto restituire 35.000 il giorno dopo, con un incremento del 17%. Le indagini, coordinate dal magistrato Ettore Squillace Greco della Dda di Firenze, hanno ricostruito che il denaro arrivò in Toscana dalla Calabria e che fu consegnato contestualmente all'emissione di fatture false, per un acquisto inesistente di pellami. La fattura finta era la 'pezza d'appoggio' che lo stesso imprenditore della zona di Empoli avrebbe dovuto pagare, per giustificare l'aumento di denaro maggiorato, ad un soggetto di origine calabrese da una ventina di anni domiciliato a Vinci (Firenze). L'imprenditore toscano non rese i soldi e annullò il bonifico a favore di una società riconducibile al creditore usurario. Come forma di rappresaglia e intimidazione, l'amico dell'imprenditore toscano, che aveva fatto da tramite tra i due soggetti, fu sequestrato per convincere l'imprenditore a restituire il credito, imprenditore che, a sua volta, pochi mesi dopo fu oggetto di intimidazione e violenze nel suo comune di residenza.

Come nel caso dell'operazione "Martingala", meccanismi di reciprocità tra componente 'ndranghetista e gli operatori economici erano il prodotto dei vantaggi derivanti dall'evasione dell'Iva e dalla possibilità, per gli imprenditori, di poter costituire dei "fondi neri" a disposizione delle aziende. Secondo la ricostruzione degli inquirenti, infatti, i soggetti riconducibili alla 'ndrangheta, in affari con alcuni imprenditori compiacenti del distretto conciario, avrebbero loro garantito linee di credito 'a nero', reintegrate nel circuito legale attraverso l'emissione di fatture false per pagamenti di merce inesistente. I crediti sarebbero stati poi restituiti dagli imprenditori con interessi usurari. Il sistema avrebbe, inoltre, permesso la creazione di fondi e contabilità in nero utilizzabile per il pagamento di prestazioni lavorative straordinarie dei dipendenti. Secondo le ipotesi requirenti della DDA fiorentina che nelle persone del Procuratore Capo, il dott. Giuseppe Creazzo e del delegato, l'attuale Procuratore di Livorno, dott. Ettore Squillace Greco, ha coordinato le indagini in Toscana, "la torta più grande da spartirsi nel giro di fatture false che circolavano tra società cartiere della 'ndrangheta, che le emettevano, e le imprese toscane che contribuivano al riciclaggio, era nella evasione dell'Iva, con ingente danno all'Erario. La 'ndrangheta, oltre a incassare rimborsi dei prestiti a interessi di usura, incassava l'Iva nelle sue società fittizie che

ovviamente non la versavano” (ANSA, 19 febbraio 2019). Come evidenziato dallo stesso Procuratore Nazionale Antimafia, dott. Cafiero De Raho, l’indagine ha certificato l’esistenza di “un sistema economico, complice e consapevole, che trae dei propri utili. In questo caso abbiamo una ‘ndrangheta che non ha bisogno di usare violenza e di esercitare intimidazioni perché assorbe la parte dell’economia legale attraverso il sistema del guadagno, il sistema delle false fatturazioni” (ANSA, 19 febbraio 2018). Nel dicembre 2018, la procura di Firenze ha chiuso le indagini e chiesto il rinvio a giudizio per i 14 indagati dell’inchiesta, tra questi nove operatori economici di origine toscana, e gli altri soggetti che gestivano il sistema delle fatturazioni, incluso il contabile *dominus* del sistema, e il nipote e omonimo del boss della ‘ndrina ‘La Maggiore’ di San Luca.

Nell’autunno dello stesso anno, una società affidataria di un appalto pubblico, per dei lavori di consolidamento di terreni a rischio idrogeologico in provincia di Grosseto, è stata destinataria di un’informativa antimafia con valore interdittivo da parte della Prefettura di Cosenza perché con legami finanziari con alcune delle società estere, coinvolte nelle due operazioni.

CASO CRIM_2

Omicidio nel comune di Follonica

Valter Rizzo, TRG RAI Toscana, “Toscana Nostra – Il caso Follonica”, 12 febbraio 2019
Provincia di Grosseto

Nell’aprile del 2018, nel comune di Follonica si è consumato un omicidio, insieme al ferimento grave di una donna, perpetrato, per futili motivi, da un soggetto, figlio di un pregiudicato che, in passato, è stato coinvolto in due inchieste che hanno riguardato il clan Mezzero, vicino alla famiglia Schiavone, del comune di Grazzanise (CE). Entrambi sono residenti nel comune toscano, dove ha anche sede un’impresa di pompe funebri gestita da appartenenti al nucleo familiare. Sebbene l’episodio non sia stato direttamente ricondotto ad ambienti di criminalità organizzata, secondo i giudizi dell’autorità di polizia e investigativa, sarebbe caratterizzato “per i mezzi e le modalità usate nella risoluzione della controversia, dal *modus operandi* tipico degli appartenenti ad associazioni camorristiche” (DIA 2018:97).

CASO CRIM_3

Operazione “Vicerè”

p.p. 1897/17 Procura della Repubblica di Livorno, 31 maggio 2018

⁹⁷ Per una ricostruzione molto puntuale, oltre che documentata, degli eventi si rimanda al reportage curato da Valter Rizzo per la TGR RAI Toscana (“Toscana Nostra – Il caso Follonica”, 12 Febbraio 2019), nel quale il giornalista offre un quadro di lettura più ampio e sistematico degli elementi connessi a questo omicidio e al contesto entro il quale opererebbero alcuni dei soggetti coinvolti in riferimento sia alla Campania, che allo stesso comune toscano.

Nell'ambito dell'operazione "Vicerè", gli approfondimenti investigativi hanno consentito di rilevare l'attività illecita posta continuativamente in essere da un pericoloso gruppo criminale, costituitosi a Livorno al fine di commettere frodi fiscali, attorno a due figure principali che di esso sarebbero, secondo le ipotesi degli inquirenti, i capi, gli organizzatori ed i coordinatori: (a) un Viceprefetto, dirigente della Prefettura di Livorno preposto alla reggenza dell'Ufficio distaccato dell'Isola d'Elba; (b) un soggetto, B.G., già coinvolto in molteplici indagini delle Forze di polizia, più volte arrestato anche per associazione a delinquere di stampo mafioso (ex art. 416 bis c.p.), affiliato ad una delle più note cosche di 'ndrangheta operanti nel territorio piemontese e, più in generale, nel Centro-Nord Italia e all'estero (Francia e Spagna in particolare). La cosca in questione, originaria di Gioiosa Ionica (RC), è la mandante dell'omicidio del Procuratore di Torino Bruno Caccia, ucciso sotto la propria abitazione il 26 giugno 1983. Per tale delitto è stato condannato all'ergastolo, con sentenza irrevocabile, il fratello dell'arrestato. Le contestazioni hanno ad oggetto i reati di associazione per delinquere, porto abusivo di esplosivi detenuti al fine di compiere un atto di intimidazione, indebita compensazione di debiti tributari con crediti inesistenti, contrabbando di 9 tonnellate di tabacchi lavorati esteri e illecita sottrazione al pagamento delle accise sugli alcolici, anche mediante falso in documenti pubblici informatici. Le indagini, dirette dalla Procura di Livorno, hanno tratto le mosse da un controllo per abusi edilizi avviato in un Comune dell'Isola d'Elba. Tra le contestazioni mosse all'alto dirigente dello Stato, vi sarebbe la pianificazione di una "vendetta" nei confronti di un presunto truffatore di cui sarebbe stato vittima, dando incarico ad altro componente dell'associazione di reperire dell'esplosivo da utilizzare per "far saltare" le autovetture del truffatore e/o dei suoi familiari: il suo sodale si è rivolto, quindi, ad un soggetto che, in passato, commerciava nel settore dei fuochi pirotecnici. La consegna del "pacco sospetto" fu in seguito rilevata e l'ordigno sequestrato dalle forze di polizia.

Le investigazioni di polizia giudiziaria hanno, inoltre, consentito di porre in luce l'esistenza di un sodalizio criminale, composto da nove persone, costituitosi in Livorno ed avente come obiettivo illecito la realizzazione di un programma criminoso, incentrato sulla commissione di frodi fiscali. In particolare, l'alto funzionario, grazie all'intervento del sodale calabrese, e a ulteriori complicità da questi fornite, sarebbe riuscito ad abbattere, secondo gli investigatori, una pendenza debitoria con l'erario sfruttando, in compensazione, inesistenti crediti IRPEF, artificialmente creati e sfruttati per compilare i modelli unificati di pagamento F24. Il sistema utilizzato prevedeva il frazionamento dell'importo complessivo dovuto all'erario in somme di entità inferiore e, per ciascuna di tale frazioni, il "pagamento" mediante un modello di versamento F24 recante la corresponsione materiale, attraverso il canale home banking, dell'irrisoria somma di un euro, affiancata dalla fittizia compensazione di decine di migliaia di euro. Questi "servizi" hanno consentito ad altri 7 soggetti di ottenere, nello stesso modo, l'abbattimento delle proprie posizioni debitorie nei confronti del fisco, per un valore complessivo indebitamente compensato pari a circa un milione di euro. Il sistema pianificato dagli artefici della frode, prevedeva il

versamento, da parte dei soggetti intenzionati ad accedere all'indebita compensazione, di un importo pari al 22% del "beneficio" richiesto, quale compenso per il "servizio" ottenuto tramite il pregiudicato calabrese. A tale importo, si doveva, inoltre, aggiungere un ulteriore 8% (per un "costo" totale dell'operazione pari al 30%, in capo al beneficiario) a titolo di "commissione" spettante ai diversi componenti dell'associazione.

In ultimo, gli indagati avrebbero pianificato ed eseguito condotte fraudolente nel settore del commercio internazionale di prodotti alcolici, con l'intento di sottrarsi completamente al pagamento delle accise. In questo caso, il sistema di frode prevedeva la predisposizione di viaggi "fittizi" relativi a carichi di prodotti alcolici, gravati da rilevanti imposte di fabbricazione, che, attraverso la predisposizione di falsi documenti di trasporto, venivano fatti transitare attraverso depositi fiscali compiacenti, per poi essere (solo) cartolarmente esportati verso destinazioni extra- UE. Da ultimo (in termini temporali), i soggetti indagati sarebbero risultati direttamente coinvolti nel traffico di un ingentissimo carico di tabacchi esteri lavorati, pari a 9 tonnellate di sigarette, per un valore complessivo di 1,5 milioni di euro, che si accingevano a far entrare di contrabbando nascosto all'interno di un container diretto in Italia e giunto, via mare, nel porto di Livorno. Il contenitore – proveniente dal porto africano di Bissau (Guinea Bissau), con scalo a Tangeri (Marocco), e che figurava trasportare tavoli e sedie di legno – è stato intercettato dai militari della Guardia di Finanza, che lo hanno sottoposto a sequestro in collaborazione con la locale Dogana.

CASO CRIM_4

Operazione "Drago"

l'OCCC n. 15396/17 RGNR e 8388/18 RG GIP del Tribunale di Genova
Provincia di Massa Carrara

In provincia di Massa Carrara, un'ampia indagine coordinata dalla DDA di Genova ha smantellato un'associazione a delinquere a matrice criminale mista, composta anche da soggetti riconducibili ad organizzazioni di matrice sia camorristica che 'ndranghetista. L'associazione, secondo le ipotesi degli inquirenti, è accusata di aver perpetrato delitti di usura, falsificazione di banconote e titoli di credito, estorsioni ai danni di imprenditori attivi nel settore alberghiero e della ristorazione operanti in territorio apuano, con l'aggravante del metodo mafioso. Uno degli arrestati, originario di Catanzaro, era già stato condannato nel 2003 per associazione di tipo mafioso ed omicidio volontario, con precedenti anche per reati in materia di stupefacenti ed armi, estorsione ed usura. Altri due dei sette indagati, invece, erano stati in passato coinvolti in indagini contro clan camorristici: in un caso contro il clan Tamarisco di Torre Annunziata (NA), per traffico internazionale di stupefacenti, provenienti dal Sud America; nel secondo caso, perché ritenuto estortore per conto del clan Mariniello di Acerra (NA), all'interno dell'operazione "Vulcano" del 2011, che ha colpito le sinergie criminali tra gruppi di Camorra (napoletana e casertana) in Emilia Romagna.

I risultati investigativi hanno evidenziato la particolare dimestichezza nel portare a compimento i reati e l'elevatissima capacità organizzativa degli indagati, "in grado di muovere anche altri soggetti, siano essi criminali già affermati, ovvero con esponenti di spicco della 'ndrangheta, ovvero cittadini incensurati". Ai tradizionali sistemi di aggressione del tessuto economico-sociale, come le estorsioni e l'usura, i clan camorristici hanno affiancato anche il ricorso a modalità di "supporto" alle imprese in difficoltà, proponendo finanziamenti, manodopera in nero, forniture di materie prime, ecc., con l'obiettivo finale di subentrare nella gestione e acquisirle.

CASO CRIM_5

Arresto di latitante, in provincia di Pisa, ritenuto vicino al clan Morabito di Africo

Relazione DIA (2018b)
Provincia di Pisa

Il 7 luglio 2018, nella frazione Migliarino del comune di Vecchiano (PI), la Polizia di Stato ha arrestato il figlio del capo clan Morabito-Palamara-Bruzzaniti di Africo. L'uomo si era reso irreperibile dal maggio dello stesso anno, essendo sottoposto alla sorveglianza speciale, con obbligo di soggiorno nel comune di Livorno, e di presentazione alla p.g. per tre giorni alla settimana, per una condanna a 5 anni di reclusione per truffa e falsificazione di documenti.

CASO CRIM_6

Associazione a delinquere di origine pugliese attiva nel pisano

P.p. 5556/17 RGNR e 892/18 RG GIP, Tribunale di Teramo, 7 maggio 2018
Provincia di Pisa

Sono stati tratti in arresto dai Carabinieri nove soggetti, di cui sei foggiani e cerignolani, responsabili di associazione per delinquere finalizzata ai furti di bancomat, detenzione e porto in luogo pubblico di materiale esplosivo, danneggiamento e altro. Il sodalizio è ritenuto responsabile di nove rapine tra luglio e dicembre 2017, nelle province di Teramo, Ascoli Piceno, Barletta-Andria-Trani e Pisa.

CASO CRIM_7

Interessi del clan napoletano dei Rinaldi-Formicola nel pistoiese

Corte d'Appello di Firenze, Sentenza n. 1921/2018, 13 aprile 2018, R.G.N.R. 1854/2008
Provincia di Pistoia

La Corte di Appello di Firenze ha riformato una sentenza di assoluzione emessa dal Tribunale

di Pistoia il 26/11/2014, appellata dal Pubblico Ministero, condannando due soggetti, albergatori di Montecatini Terme (PT), accusati del reato di cui agli artt. 648 bis e 648 ter c.p., art. 11 c.p., art. 7 L. n. 203/91, perché avrebbero realizzato attività di riciclaggio attraverso la gestione della società alberghiera in gestione, “al fine di agevolare l’attività dell’associazione per delinquere di stampo camorristico denominata Clan "Formicola" e di garantirne la piena realizzazione dei profitti ingiusti oltretutto in esecuzione di un medesimo disegno criminoso”. Tra le accuse anche quella di aver ospitato, nell’albergo in gestione, un soggetto pregiudicato in quel momento latitante, registrato sotto falso nome, con la consapevolezza della sua appartenenza al clan camorristico, nonché la moglie di uno dei vertici dell’organizzazione, quando il marito era stato arrestato e custodito presso il carcere di Pistoia. Oltre alla pena detentiva per due soggetti, la Corte ha disposto la confisca per equivalente del denaro, beni o altre utilità fino all’ammontare di 936.000 euro.

CASO CRIM_8

Operazione “En plein 2”

P.p. 1185/2018 RGNR e 4824/2018 RG GIP, Tribunale di Catania, 19 giugno 2018
Provincia di Prato

Una vasta operazione, denominata “En plein 2”, è stata eseguita nel giugno del 2018 contro il clan catanese dei Laudani e dei Morabito-Rapisarda, in diverse province d’Italia tra cui Catania e Reggio Calabria, e in quella di Prato. Le indagini hanno provato la stretta collaborazione esistente tra organizzazioni criminali catanesi, *ndrine* calabresi, *clan* campani, pugliesi e stranieri, funzionale all’approvvigionamento dalle aree di produzione e transito degli stupefacenti. Nello scorso rapporto si era già evidenziato come nel caso toscano vi fosse una stretta collaborazione tra consorterie di origine regionale differente, con sovrapposizioni talvolta del personale criminale tali da rendere difficile l’identificazione di un’unica matrice regionale del gruppo.

CASO CRIM_9

Operazione “Stige”

P.p. 3382/15 RGNR e 2600/15 RG GIP di Catanzaro.
Provincia di Siena

Nel gennaio del 2018, con il coordinamento della DDA di Catanzaro sono state colpite le ramificazioni territoriali (Toscana, Umbria e Veneto, in particolare, oltre che all’estero), e funzionali (professionista responsabile della gestione contabile e finanziaria del gruppo), riconducibili alla cosca

Giglio di Strongoli (KR). Al professionista, residente e attivo in provincia di Siena, sarebbe stato contestato il reato di concorso esterno in associazione mafiosa, in quanto, secondo le ipotesi degli inquirenti, avrebbe favorito gli interessi della cosca "Giglio" di Strongoli nel settore edile. La Corte di Cassazione, nel giugno dello stesso anno, ha revocato la misura cautelare detentiva a carico del soggetto, ravvisando l'assenza dell'esigenza cautelare e anche un vizio di forma nella sua applicazione. Già in passato (cfr. Rapporto 2017), sarebbero stati individuati alcuni degli investimenti criminali di questa cosca in territorio toscano. Questa operazione, però, è di ulteriore interesse, sia sul piano investigativo che di analisi, perché avrebbe permesso di scoprire come, in questo caso, il nodo principale della rete criminale dedito alle attività di riciclaggio e gestione finanziaria del gruppo criminale non operasse dal territorio dove il gruppo è presente e principalmente opera, ma fuori regione. Il soggetto, originario e residente in Toscana, di professione commercialista, avrebbe offerto, secondo le ipotesi degli inquirenti, un essenziale contributo nella gestione delle attività di riciclaggio della cosca calabrese promosse, principalmente, in altre regioni d'Italia oltre la Toscana, ovvero nel padovano e in Umbria.

CASO CRIM_10

Arresto di un esponente della Camorra napoletana in provincia di Siena

OCC n. 683/18 RIMC e 50805/13 RGNR DDA di Napoli del 25 maggio 2018
Provincia di Siena

Il 31 ottobre 2018, a Bettolle (SI), i Carabinieri hanno tratto in arresto un soggetto domiciliato nel senese, ritenuto esponente del clan Puccinelli, attivo nel Rione Traiano di Napoli, il quale dovrà rispondere di associazione finalizzata al traffico di stupefacenti.

CASO CRIM_11

Ricercato legato al clan Santangelo di Catania si costituisce a Siena

Relazione DIA (2018b)
Provincia di Siena

Nel luglio 2018, presso la Casa di reclusione San Gimignano (SI), si è costituito un soggetto legato al clan Santangelo, articolazione della famiglia catanese Santapaola-Ercolano, colpito da OCC n. 13681/14 RGNR e 10259/15 RG GIP del Tribunale di Catania.

Operazioni antidroga

CASO CRIM_12

Operazione “Stammer 2”

P.p. 3285/2017 RGNR DDA, 4238/2017 RG GIP e 210/2017 RMC, eseguita il 1 marzo 2018.
Province di Livorno e Pistoia

Nel corso dell'anno hanno avuto diversi sviluppi, sia sul piano delle misure personali che di natura patrimoniale, alcuni dei procedimenti già descritti lo scorso anno, in tema di contrasto al narcotraffico. È questo il caso, ad esempio, dell'operazione “Stammer 2-Melina” – sviluppo dell'operazione Stammer (cfr. Rapporto 2017) su iniziativa delle autorità calabresi –, che ha avuto quale obiettivo principale alcune ‘ndrine del vibonese, tra cui, questa volta, in particolare, la cosca Anello-Fruci di Filadelfia, responsabile dell'importazione di circa 5 tonnellate di marijuana dall'Albania. L'operazione ha confermato la stretta partnership esistente tra organizzazioni calabresi⁹⁸ e albanesi, per la realizzazione di attività di traffico di stupefacenti su larga scala, dato che già, tra le risultanze dell'indagine-madre dell'anno precedente, erano stati scoperti importanti scambi tra le due compagini, finalizzati all'ingresso in territorio italiano di cocaina. Tra le diverse ramificazioni territoriali che questa rete criminale era riuscita a costituire, alcune erano state scoperte in Toscana (cfr. Rapporto 2017), oltre che in Sicilia, Puglia, Lazio e Lombardia.

CASO CRIM_13

Operazione “Due Mondi”

Comunicato ufficiale dei Carabinieri del Comando Provinciale di Livorno
Provincia di Livorno e Pisa

I Carabinieri del Comando Provinciale di Livorno hanno eseguito un'ordinanza di custodia cautelare emessa dal G.I.P. del Tribunale di Livorno, su richiesta della stessa Procura (inchiesta coordinata dal sostituto procuratore dott. Massimo Mannucci), nei confronti di 10 persone, italiane ed albanesi, ritenute responsabili del reato di “traffico illecito di sostanze stupefacenti”, localizzate nelle province di Livorno e Pisa. L'operazione, denominata “2 mondi”, dal nome della piazza Garibaldi, dove sono iniziate le indagini, era stata avviata sotto il profilo investigativo nel giugno del 2016, con successive tappe e l'emissione di provvedimenti di custodia cautelare. Ad oggi, sono complessivamente 22 le persone con misure restrittive, e ammontano a 130 kg gli stupefacenti sequestrati dall'inizio dell'operazione (in larga parte, circa un quintale, marijuana), insieme al ritrovamento e sequestro di armi leggere. Gli arresti degli ultimi mesi hanno riguardato un'associazione criminale a nazionalità mista, albanese e italiana, che, secondo gli inquirenti, avrebbe garantito le forniture anche a due trafficanti di origine napoletana dimoranti sull'isola d'Elba, e riconducibili al clan Tommaselli della città di Napoli

⁹⁸ Il cartello sarebbe stato costituito da diverse ‘ndrine della stessa area inclusi i vertici delle ‘ndrine FIAR. Di San Gregorio d'Ippona, Pititto-Prostamo-Iannello di Mileto, Franz. di Stefanacani e, appunto, gli Anello-Fruci di Filadelfia, cosche tutte collegate ai Mancuso di Limbadi.

(uno dei due, è il figlio della figura ritenuta apicale del gruppo), tratti in arresto nel dicembre del 2018, in esecuzione di una OCC promossa dalla DDA di Napoli. Ai due e ad altri quattro soggetti, la DDA partenopea ha contestato i reati di associazione di tipo mafioso, spaccio di stupefacenti e detenzione illegale di droga, nonché ricettazione di armi e munizioni. I due soggetti si erano trasferiti sull'isola da pochi anni, insieme alle famiglie, e avevano anche aperto delle attività commerciali. Sorvegliati dalle autorità locali, già uno dei due soggetti, era stato oggetto di perquisizione con il ritrovamento di stupefacente e di un'arma nella propria abitazione. Secondo le ipotesi degli inquirenti, lo stupefacente acquistato sarebbe stato rivenduto al dettaglio sull'isola, anche grazie al ricorso alla violenza per garantirsi un controllo del mercato dello spaccio sull'isola

CASO CRIM_14

Narcotraffico, l'operazione "White Iron"

OCCC 694/18 RGNR e 3043/18 RG GIP emessa il 25 luglio 2018 dal Tribunale di Livorno
Provincia di Livorno

Su ordine della Procura della Repubblica di Livorno, la Guardia di Finanza ha dato esecuzione a tre ordinanze di custodia cautelare in carcere - emesse dal GIP del Tribunale di Livorno - nei confronti di altrettanti soggetti, a vario titolo indagati per i reati di traffico di sostanze stupefacenti e sostituzione di persona, anche mediante la fabbricazione e l'utilizzo di documenti di identificazione contraffatti. Tra i destinatari del provvedimento cautelare figura un pregiudicato, fratello del capo del clan di origine sinti Ciarelli-Di Silvio, attivo a Latina e legato ai Casamonica, con numerosi precedenti penali e di polizia connessi a rapine, usura, detenzione di armi, ricettazione, plurime violazioni delle misure di prevenzione. L'attività trae origine dal sequestro di 80 kg di cocaina, eseguito nel porto di Livorno dai finanziari del Gruppo di Livorno e da funzionari del locale Ufficio doganale. La cocaina sequestrata, una volta lavorata ed immessa sul mercato con la vendita al dettaglio, avrebbe fruttato 19 milioni di euro.

I narcotrafficienti erano riusciti a fare arrivare in Italia tale quantitativo in un container, proveniente da San Antonio (Cile), all'interno del quale era stata caricata una cisterna di grosse dimensioni, sostenuta da due grandi supporti di metallo, nei quali erano state ricavate delle intercapedini dove erano occultati ben 160 panetti di cocaina purissima, dal peso di 500 gr cadauno. L'ingegnoso stratagemma a cui avevano fatto ricorso i corrieri, per occultare la droga e non renderla visibile ad occhio nudo, non è stato sufficiente ad eludere i controlli. L'individuazione del carico è stata resa possibile anche grazie all'utilizzo dello scanner a disposizione dell'Ufficio delle Dogane di Livorno, che evidenziava un'anomalia all'interno dei supporti di metallo. Le successive, approfondite indagini, anche di natura tecnica, nell'ambito dell'operazione denominata "White Iron" - svolte sotto la direzione del Sost. Procuratore della Repubblica di Livorno, dott. Massimo Mannucci e il coordinamento del Procuratore Capo, dott. Ettore Squillace Greco - hanno permesso di individuare il sodalizio che avrebbe

effettuato l'importazione dell'ingente partita di cocaina. Dalle investigazioni è emerso che la cisterna era destinata a soggetti pluripregiudicati della zona pontina.

CASO CRIM_15

Operazione “Scugnizza 2”

OCCC n. 13059/15 RGNR e 6267/17 RG GIP del Tribunale di Napoli, emessa il 5 gennaio 2018
Provincia di Massa Carrara

Un'altra operazione di contrasto al narcotraffico, con risvolti anche sul territorio toscano – nella provincia di Massa Carrara –, ha interrotto l'importazione di ingenti quantitativi di stupefacenti (cocaina, hashish e marijuana) di soggetti legati al clan De Micco del quartiere Ponticelli di Napoli, e di un gruppo del Rione Pazzigno di San Giovanni a Teduccio. A luglio 2018 in Spagna è stato tratto in arresto un latitante del clan Rinaldi-Formicola, accusato di associazione dedita al traffico internazionale di sostanze stupefacenti. Nello specifico, il soggetto sarebbe stato responsabile dell'approvvigionamento e dello smistamento dello stupefacente nelle zone di Massa Carrara e Ibiza. Anche in questo caso si tratta dello sviluppo di un'altra indagine promossa nel 2017, denominata “Scugnizza”, dal nome di un'imbarcazione utilizzata per trasportare la droga, nella quale furono rinvenuti 680 Kg di cocaina. Sono stati scoperti canali di importazione e ingresso in Italia dello stupefacente, già individuati in molte altre operazioni di contrasto: origine di provenienza dello stupefacente la Colombia, transito dall'Olanda e dalla Spagna, vendita al dettaglio nei territori dove il gruppo opera, non solo in area napoletana, ma anche in zone di espansione criminale, in questo caso, Lazio (a Fondi e Cassino) ed in Toscana (Massa Carrara). L'elevato tasso di conflittualità e competizione criminale con altri gruppi della stessa area, spiega il ritrovamento oltre che dello stupefacente di un arsenale, comprensivo di pistole e mitragliatrici.

Criminalità economica e ambientale

CASO CRIM_16

Operazione “Olympus”: imprese cartiere e criminalità economica

Comando Provinciale della Guardia di Finanza di Livorno, Comunicato Stampa, 11 aprile 2018
Provincia di Livorno

Nell'ambito dell'operazione denominata “OLYMPUS”, militari del Comando Provinciale della Guardia di Finanza di Livorno hanno eseguito un'ordinanza, emessa dal G.I.P. del Tribunale di Livorno, di applicazione della custodia cautelare degli arresti domiciliari nei confronti di sette imprenditori livornesi, per associazione per delinquere finalizzata alla commissione di una complessa frode fiscale.

Su richiesta della Procura della Repubblica, è stato eseguito il sequestro preventivo finalizzato alla confisca per equivalente di beni per oltre 3 milioni di euro su conti correnti, immobili, denaro, automezzi e quote societarie nella disponibilità di 4 imprese (1 ditta individuale e 3 società) e di 4 degli indagati. Gli illeciti ipotizzati a carico delle 40 persone fisiche coinvolte riguardano l'emissione e l'utilizzo di fatture per operazioni inesistenti; nei confronti di 8 soggetti è, altresì, ipotizzata l'associazione per delinquere. Le investigazioni avrebbero consentito di individuare 3 imprese "cartiere", prive di una effettiva capacità patrimoniale, intestate a prestanome ed inottemperanti, di fatto, agli obblighi fiscali, le quali emettevano fatture relative ad operazioni in tutto o in parte inesistenti a favore delle imprese beneficiarie, operanti nel settore del trasporto internazionale di merci per conto terzi, consentendo a queste ultime l'illecita detrazione dell'I.V.A. esposta in fattura ed una parziale indebita deduzione di costi. Le attività investigative hanno permesso di individuare 2 società livornesi beneficiarie della frode, con un giro di falsi documenti contabili per oltre 40 milioni di euro, nonché di denunciare, quali attori degli illeciti, 40 persone fisiche.

CASO CRIM_17

Operazioni "Pluribus" e "Amici Nostri"

P.p. 1595/15 RGNR del Tribunale di Pistoia, 23 maggio 2018
Province di Pistoia, Firenze, Lucca

I Carabinieri e la Guardia di finanza hanno eseguito due ordinanze di custodia cautelare nei confronti di 25 persone domiciliate tra le province di Pistoia, Firenze, Lucca, Reggio Calabria, Novara e Vibo Valentia, insieme ad una serie di sequestri di conti correnti e proprietà immobiliari per un valore stimato di 36 milioni di euro, e delle società sarebbero state coinvolte negli schemi fraudolenti (8 aziende, con sedi a Pistoia, Buggiano e Montelupo Fiorentino, operanti nei settori della ristorazione, movimento terra, edilizia, vendita di tabacchi). Secondo le ipotesi degli inquirenti, sarebbe stata scoperta un'associazione per delinquere dedita, tra l'altro, all'intestazione fittizia di beni, al riciclaggio, all'usura, all'estorsione, al favoreggiamento dell'immigrazione clandestina e all'emissione di fatture false. La rete dei soggetti beneficiari delle "prestazioni" di questa associazione sarebbe stata molto ampia, visto l'elevato numero di soggetti denunciati per i reati connessi (complessivamente 163 persone), e consolidata, considerata la continuità con la quale avrebbe svolto le attività illecite ipotizzate (ben 10 anni almeno, secondo gli investigatori, con un danno complessivo nei confronti dei creditori terzi e dell'Erario stimato in oltre 50 milioni di euro).

Lo schema fraudolento avrebbe seguito meccanismi classici, già individuati in altre operazioni: (a) lo svuotamento fraudolento delle risorse delle imprese coinvolte nella rete; (b) la conseguente dichiarazione di insolvenza dell'impresa, e il definitivo fallimento, in alcuni casi; (c) i capitali e le risorse illecitamente generate attraverso questo schema, ritornavano nel mercato attraverso la costituzione di nuove società, talvolta intestate a "teste di legno", che subentravano a quelle

illecitamente fatte fallire o rese insolventi, onde garantirsi una maggiore invisibilità e immunità da possibili provvedimenti di natura patrimoniale.

Come in altre operazioni eseguite sempre nel 2018, anche in questo caso si è rivelato essenziale il contributo degli imprenditori coinvolti – alcuni di questi divenuti poi vittime di usura ed estorsione a fine di ritorno crediti –, e di professionisti contabili. Alcuni dei soggetti coinvolti nella rete sono stati ricondotti direttamente o indirettamente, secondo le ipotesi, ad ambienti di criminalità organizzata.

CASO CRIM_18

Reati ambientali e rete criminale transnazionale

DIA, Relazione Semestrale, Primo Semestre, 2018
Provincia di Livorno e Massa Carrara

Il porto di Livorno, insieme alle dogane di molte altre città italiane (Bari, Brindisi, Salerno, Napoli, Carrara, Livorno, Savona, La Spezia, Genova, Trieste, Chioggia, Padova) è stato coinvolto in una vasta operazione denominata “*Cannibal Cars*”, il cui centro delle operazioni è stato individuato a Ruvo di Puglia (BA), dove i Carabinieri Forestali di Bari hanno dato esecuzione a misure cautelari nei confronti di 3 soggetti ritenuti responsabili, a vario titolo, di gestione illecita di ingenti quantitativi di rifiuti speciali pericolosi (costituiti da veicoli e automezzi pesanti “fuori uso” e/o parti di essi), traffico organizzato di rifiuti e spedizione transfrontaliera di rifiuti (reati commessi dal 2013 al 2017). In particolare, attraverso società condotte abusivamente ed avvalendosi di documentazione, dichiarazioni e prospettazioni false, gli indagati dissimulavano spedizioni transfrontaliere finalizzate alla commercializzazione di mezzi usati, realizzando un'imponente illecito traffico internazionale di rifiuti speciali, anche pericolosi.

CASO CRIM_19/20

Fenomeni di caporalato in Toscana

Operazione “Agri Jobs”

Provincia di Firenze, Siena

Con l'operazione “Agri Jobs” del settembre 2018, i Carabinieri di Firenze, coordinati dalla Procura del Distretto toscano, hanno eseguito, tra le province di Verona, Padova e Perugia, un'ordinanza di custodia cautelare in carcere nei confronti di tre soggetti, un italiano e 2 romeni, responsabili di associazione per delinquere finalizzata all'intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro, aggravato dalla violenza, dalla minaccia e dai maltrattamenti, nonché dall'aver tratto vantaggio dallo stato di bisogno delle vittime. Le vittime dello sfruttamento, provenienti da Albania e Romania, erano impiegate

in agricoltura e in edilizia, soprattutto in Toscana, in Veneto e in Svizzera. Secondo le risultanze degli investigatori, queste erano impiegate in turni di anche undici ore al giorno, per una paga dai 4 ai 5 euro l'ora, senza alcuna misura di sicurezza. La gestione avveniva tramite due società cooperative, finite sotto sequestro, oltre ai conti correnti bancari, agli immobili dove i lavoratori trovavano riparo dietro pagamento, di un canone d'affitto, e ad un veicolo usato per il trasporto sui luoghi di lavoro. Tra le accuse il mancato versamento di contributi previdenziali, per un ammanco di circa mezzo milione di euro. Le indagini hanno pure interessato gli studi professionali dei consulenti del lavoro che offrivano i propri servizi alle due cooperative.

Fenomeni di caporalato di matrice straniera

Provincia di Pistoia

Nel novembre del 2018, la Polizia di Stato ha arrestato un cittadino marocchino e due pakistani con le accuse di sfruttamento della manodopera straniera illegale, sequestrando i mezzi di trasporto utilizzati per accompagnare i braccianti nei campi.

Criminalità straniera

CASO CRIM_21

Operazione “Nigerian Connection”: spaccio e riciclaggio

OCCC n. 5467/2017 RGNR e 2958/18 RG GIP del Tribunale di Arezzo
Provincia di Arezzo

Nel settembre 2018, i Carabinieri di Arezzo, nell'ambito dell'operazione “Nigerian Connection”, hanno disarticolato un'associazione a delinquere finalizzata allo spaccio di sostanze stupefacenti, di etnia nigeriana (otto i soggetti tratti in arresto). Le indagini hanno permesso di scoprire anche le attività di riciclaggio del gruppo, che trasferiva i proventi delle attività di spaccio all'estero, tramite il sistema dei *money transfer*.

CASO CRIM_22

Operazione “Sottobosco”

P.p. 9466/16 RGNR e 15256/17 RG GIP, provvedimento eseguito il 3 luglio 2018.
Provincia di Ferrara, Pisa, Firenze

L'operazione “Sottobosco”, conclusa dai Carabinieri di Ferrara, ha smantellato un'associazione criminale finalizzata al traffico internazionale di sostanze stupefacenti e detenzione e spaccio di sostanze

stupefacenti, composta da circa trenta soggetti, e due principali ceppi etnici (17 marocchini ed 11 albanesi). Base operativa nel ferrarese, con al vertice un marocchino, ma con ramificazioni nelle aree di spaccio di altre regioni, in particolare nelle province di Pisa e Firenze, sotto il controllo della componente albanese, che si occupava anche dell'approvvigionamento su larga scala degli stupefacenti, con contatti con narcotrafficienti olandesi. Elemento di interesse dell'operazione, oltre alla transnazionalità e una organizzazione orizzontale tra le due componenti etniche, anche il fatto che tutti i destinatari dei provvedimenti restrittivi fossero immigrati regolari, alcuni impiegati come braccianti e muratori.

CASO ECO_23

Operazione “Oro Forte”

Provincia di Lucca

Nel novembre 2018, la Polizia di Stato di Lucca, ha smantellato un'organizzazione di matrice multietnica (italiana e albanese), una parte dedicata ai furti in abitazione consumati nelle province di Lucca, Massa e La Spezia (la componente albanese del sodalizio), l'altra, invece, nelle attività di ricettazione e riciclaggio di oro provento di furto (la componente italiana).

CASO CRIM_24

Operazione “China Truck”

P.p. n. 11520/11RGNR e 5753/12RG GIP, Tribunale di Firenze, 18 gennaio 2018

Provincia di Prato

Emblematica della capacità organizzativa della criminalità cinese è l'operazione “*China Truck*”, conclusa nel mese di gennaio 2018 dalla Polizia di Stato di Firenze e Prato con l'arresto di 33 cittadini cinesi. Le indagini hanno permesso di smantellare una associazione criminale che aveva acquisito il monopolio del trasporto delle merci su gomma delle aziende cinesi in Europa, alimentato dagli introiti dalle attività criminali tipiche della malavita cinese. Oltre alla logistica, l'associazione gestiva, tra l'altro, bische clandestine, l'usura e le estorsioni in danno di aziende di connazionali, lo spaccio di sostanze stupefacenti all'interno dei diversi locali cinesi. Contestualmente, è stato eseguito il sequestro preventivo di 13 società, di cui 4 a Prato, 3 a Roma, 1 a Milano, 2 in Francia e 3 in Spagna, di 8 vetture, 2 immobili e 68 conti correnti e titoli, nonché quasi 100.000 euro in contanti, preziosi ed orologi di pregio. La contestazione del reato di associazione a delinquere di stampo mafioso è decaduta in sede di Riesame, con conferma nel giugno dello stesso anno da parte della Corte di Cassazione. Rimane inalterato, tuttavia, il grave quadro di pericolosità criminale che i fatti acclarati, nel complesso, dimostrano. Per una trattazione approfondita e dettagliata dell'operazione, si rimanda alla scheda di approfondimento pubblicata nella scorsa edizione del rapporto (cfr. Sezione 1.4 del Rapporto 2017).

CASO CRIM_25/28

Associazioni di matrice straniera dedite allo spaccio di cocaina e hashish

- Nel luglio 2018, a Firenze, la Polizia di Stato ha eseguito un'ordinanza di custodia cautelare in carcere nei confronti di 10 cittadini marocchini, responsabili di spaccio di cocaina e hashish all'interno di uno stabile abbandonato nella periferia del capoluogo toscano, nei pressi di un istituto scolastico elementare (P.p. 3573/18 RGNR e 4688/18 RG GIP del Tribunale di Firenze, Provincia di Firenze);
- nell'agosto 2018, ad Empoli (FI), la Guardia di Finanza ha arrestato un marocchino (già ricercato per altro procedimento) ed un portoghese con l'accusa di importazione e detenzione ai fini di spaccio di kg. 756 di hashish che, se collocati sul mercato, avrebbero fruttato più di 10 milioni di euro (DIA 2018b).
- nel settembre del 2018, si è conclusa l'operazione "Balanta", eseguita dai Carabinieri di Firenze, che hanno tratto in arresto dieci soggetti di nazionalità albanese, accusati di associazione a delinquere dedita al traffico internazionale di stupefacenti tra l'Olanda e l'Italia;
- Arresto in provincia di Livorno di un cittadino di nazionalità albanese coinvolto in un'associazione finalizzata al traffico ed allo spaccio di cocaina nel territorio di Gela in provincia di Caltanissetta (P.p. 3356/15 RGNR e 2187/16 RG GIP, Tribunale di Caltanissetta, 23 aprile 2018);

1.3.2 Espansione criminale ed economia legale in Toscana: pendolarismo criminale e imprese mafiose

CASO ECO_1

Confisca definitiva su beni riconducibili al clan Arcoti di Reggio Calabria

Sentenza della Suprema Corte di Cassazione, VI Sez., n. 31038/17 del 21 marzo 2018
Provincia di Firenze

Confisca definitiva di alcuni beni che nel 2016 il Tribunale di Firenze, su proposta della DIA fiorentina, erano stati confiscati ad un imprenditore calabrese che operava a Firenze nel settore della ristorazione, legato, secondo i giudici, alla 'ndrina degli Arcoti di Reggio Calabria. Il patrimonio oggetto del provvedimento, per un valore di 2 milioni di euro, consta di beni immobiliari: un appartamento di pregio e due fondi commerciali nel centro storico fiorentino, nei quali erano gestiti due ristoranti. Il ricorso presentato contro tale decisione, veniva respinto dalla Corte d'Appello di Firenze nel febbraio del 2017, così come quello in Cassazione, come da sentenza n. 31038/2017 del 21 marzo 2018.

CASO ECO_2

Aggiramento politiche di prevenzione patrimoniale

P.p. 16264/16 RGNR DDA e 89321/17 RG GIP, Tribunale di Firenze, 12 marzo 2018
Provincia di Firenze

Come già evidenziato in altre occasioni, descritte nei precedenti rapporti, anche nel corso del 2018 non sono mancate indagini che hanno svelato l'iniziativa criminale di alcuni soggetti, contigui o appartenenti alla criminalità organizzata, destinatari di provvedimenti di confisca, che avrebbero cercato di eludere tali misure attraverso l'intestazione fittizia di patrimoni mobiliari e immobiliari a "teste di legno", o a società estere. Un caso emblematico di tali tentativi, ed insieme di alcune criticità esistenti nel sistema di monitoraggio, è stato scoperto, nel corso del 2018, nel comune di Firenze, dove l'Arma dei carabinieri, ha tratto in arresto due pregiudicati originari di Palermo, titolari di fatto di un noto bar del centro storico della città, intestato formalmente ad un prestanome. L'indagine era stata promossa, in origine, nei confronti di 4 soggetti ritenuti responsabili di associazione finalizzata al traffico di stupefacenti (marijuana), per l'intera filiera dalla coltivazione in Spagna, all'importazione e vendita in Italia. Tra i soggetti coinvolti, i due pregiudicati di origine palermitana, poi scoperti titolari di fatto della nota pasticceria, uno dei quali dalla caratura criminale significativa, perché ritenuto responsabile dell'omicidio di una minorenne, commesso nel messinese negli anni ottanta, per coprire la latitanza di un boss palermitano, e dell'omicidio di un gioielliere fiorentino. Il sequestro preventivo d'urgenza dell'esercizio commerciale è stato disposto successivamente, a due mesi dall'esecuzione dell'OCC. Il caso rivela diverse criticità, sia rispetto alle politiche di contrasto data l'inefficacia del sistema di monitoraggio e sorveglianza di soggetti pregiudicati contigui alla criminalità organizzata i quali, in continuità col passato reiterano gravi reati, come il traffico di stupefacenti, che sotto un profilo delle

attività di prevenzione che investono anche la pubblica amministrazione, nell'esercizio delle sue funzioni autorizzative, di controllo e concessioni.

CASO ECO_3

Operazione “Monteregio”: camorra e investimenti criminali in Maremma

OCCC n. 480/18, 22272/13 RGNR e 18208/17 RG GIP del Tribunale di Napoli, del 3 ottobre 2018
Provincia di Grosseto

Un'operazione coordinata dalla DDA di Napoli, con il supporto della Guardia di Finanza di Grosseto, ha colpito le ramificazioni del clan camorristico degli Orlando nella provincia di Grosseto⁹⁹. L'OCC eseguita dalla Guardia di Finanza ha portato all'arresto del fratello del vertice dell'organizzazione, fino ad allora mai colpito da provvedimenti giudiziari e considerato la mente imprenditoriale del gruppo, che opera nell'area nord di Napoli sotto l'egida del boss, arrestato da latitante nel novembre del 2018. Il gruppo ha una vocazione fortemente imprenditoriale, tanto da aver imposto, secondo gli inquirenti, in regime di monopolio, la fornitura di packaging ai commercianti della zona di Marano (NA). Avvalendosi di intestatari fittizi di beni immobili e società, il soggetto arrestato in Toscana avrebbe veicolato illeciti proventi di una società immobiliare, costituita nel 2004 e posta in liquidazione nel 2009, nell'acquisto di due poderi, nel comune di Roccastrada (GR), dove nel 2005 si era trasferito con il suo nucleo familiare il cognato dell'arrestato, che un'ulteriore società immobiliare avrebbe poi trasformati in agriturismo. Il soggetto tratto in arresto è accusato di concorso esterno in associazione per delinquere di stampo mafioso, per aver fornito “un contributo alla conservazione, operatività e rafforzamento dell'associazione camorristica”. In corso di identificazione le responsabilità di professionisti e soggetti locali, estranei all'organizzazione, che avrebbero svolto il ruolo facilitatore di intermediari, faccendieri e prestanome, in supporto delle attività di riciclaggio del soggetto arrestato.

CASO ECO_4

Patrimonio della “mala del Brenta”

⁹⁹ Il clan Orlando, collegato da rapporti di parentela con le famiglie Nuvoletta e Lubrano di Pignataro Maggiore (CE), in passato inglobato, prima nel clan Nuvoletta poi nel gruppo Polverino. A partire dal 2015, da una costola dei due clan, si è affermato come gruppo autonomo, favorito dai numerosi provvedimenti restrittivi e sentenze di condanna che hanno decimato i due storici sodalizi di Marano Il percorso criminale degli Orlando è ricostruito nell'OCCC n. 22272/13 RGNR-159/17 OCC, emessa il 5 aprile 2017, dal GIP presso il Tribunale di Napoli per associazione per delinquere di stampo mafioso. Il 7 novembre 2018, i Carabinieri hanno eseguito l'OCC n. 535/18 OCC (p.p. n. 25889/17 RG.NR), emessa dal GIP presso il Tribunale di Napoli il 29 ottobre 2018, nei confronti di due pregiudicati, ritenuti personaggi di rilievo del gruppo Orlando, responsabili di estorsione aggravata in danno di un imprenditore edile impegnato in lavori di ristrutturazione di un condominio a Marano di Napoli, già detenuti per altra causa. Uno dei due è stato destinatario dell'ordinanza n. 305/18 OCC (p.p. n. 25889/17 RGNR), emessa il 18 giugno 2018, dal GIP presso il Tribunale di Napoli per aver minacciato alcuni familiari di un collaboratore di giustizia. L'altro era stato arrestato il 7 giugno 2018 per estorsione in concorso ai danni del titolare di un call center di Marano (DIA 2018b:173).

p.p. n. 2727/16 instaurato presso la DDA di Venezia
Province di Lucca, Pisa e Firenze

Nel corso dell'anno, delle approfondite indagini patrimoniali hanno permesso di individuare e confiscare beni riconducibili al patrimonio illecitamente costituito dal noto boss della "mala del Brenta", Felice Maniero, a capo in passato dell'organizzazione di stampo mafioso operante in Veneto. La Guardia di finanza ha eseguito un provvedimento di confisca di tre immobili di pregio situati nelle province di Lucca, Pisa e Firenze, per un valore stimato intorno ai 4,5 milioni di euro, confermando un sequestro preventivo degli stessi beni avvenuto nei mesi precedenti, in occasione dell'emissione di misure di custodia cautelare nei confronti di un prestanome e un promotore finanziario, ritenuti responsabili dell'attività di occultamento e riciclaggio.

CASO ECO_5

Propagginati patrimoniali del clan Grande Aracri in Toscana

Decreto n. 37/18 SIPPI, emesso dal Tribunale di Bologna ed eseguito il 12 dicembre 2018
Provincia di Prato

Un provvedimento di sequestro è stato eseguito nei confronti di un imprenditore riconducibile al clan di 'ndrangheta Grande Aracri, operativo, oltre che in provincia di Crotona, in Emilia dove conta su un insediamento organizzativo nella provincia di Reggio Emilia, e ramificazioni in quelle di Modena, Piacenza e Parma. L'imprenditore, fratello di un esponente di spicco della cosca che, nel 2004, fu ucciso nel corso della faida con il clan Dragone, si era trasferito a Reggio Emilia alla fine degli anni '90, dove, secondo le ipotesi degli inquirenti, avrebbe continuato a mantenere contatti con soggetti della 'ndrangheta attivi nel crotonese. Il patrimonio sequestrato include 6 società, 1 immobile a Reggio Emilia, 7 beni mobili registrati e 9 rapporti bancari (tra conti correnti, libretti di deposito e dossier titoli), per un valore complessivo di 1 milione e 30 mila euro.

Mercato dei contratti pubblici e accesso criminale

CASO ECO_6

Infiltrazione nel mercato dei contratti pubblici, lavori per servizi di mensa e ristorazione scolastica.

Provincia di Arezzo

Nel luglio del 2017, la Prefettura di Cosenza ha emesso un'interdittiva antimafia ostativa nei confronti di una ditta, mandante partecipante in forma minoritaria di un'ATI, aggiudicataria del servizio di mensa e ristorazione scolastica nel comune di Cortona. La gara in oggetto aveva privilegiato il criterio di aggiudicazione ad offerta economicamente vantaggiosa, anziché a maggior ribasso, in modo tale da non favorire il solo ribasso come unico parametro di aggiudicazione, ma anche la qualità dei servizi offerti. Due le imprese partecipanti alla gara, entrambe meridionali: una ditta di Salerno ed un'ATI composta da due ditte di Lamezia Terme, risultata appunto aggiudicataria del servizio. La certificazione antimafia era stata regolarmente acquisita, al momento della stipula da parte degli uffici dell'ente. Una volta sopravvenuta la comunicazione del provvedimento della Prefettura di Cosenza, il Comune non ha proceduto con la risoluzione contrattuale, dal momento che la ditta destinataria dell'interdittiva ostativa non era quella capofila dell'ATI ma, avviando un contraddittorio con la ditta mandataria ha richiesto l'allontanamento da quella coinvolta¹⁰⁰.

CASO ECO_7

Operazione “Ghost Tender”: “pendolarismo criminale” in uscita e appalti

P.p. 11665/15 RGNR e 5610/2016 RG GIP, Tribunale di Firenze, eseguita il 26 marzo 2018.
Province di Lucca e Grosseto

La Guardia di Finanza ha eseguito cinque ordinanze di custodia cautelare, e sequestri di beni per circa 6 milioni di euro, nei confronti di 30 aziende, imprenditori contigui al clan dei casalesi e relativi prestanome, nonché di un funzionario pubblico corrotto, dirigente dell'ASL 3 di Napoli sud, con sede a Torre Annunziata (NA). Le indagini, coordinate dalla DDA fiorentina, hanno svelato le attività di un gruppo criminale, con base in provincia di Lucca, che ruotava intorno a tre imprenditori edili residenti rispettivamente a Lucca, Caserta e Montecarlo (LU). Tali imprenditori avrebbero utilizzato, secondo le ipotesi degli inquirenti, le società con sede in Toscana e Campania, molte delle quali “apri e chiudi” ed intestate a prestanome, per aggiudicarsi oltre 50 commesse della ASL 3 di Napoli Sud, attraverso turbative d'asta attuate con “accordi di cartello”. Gli affidamenti erano svolti come lavori di somma urgenza e “cottimi fiduciari”, banditi per importi al di sotto di valori soglia, oltre i quali sarebbe stato necessario indire formale gara di appalto. In questo modo, l'invito a partecipare veniva sistematicamente rivolto ad imprese, riconducibili al sodalizio, le quali, a turno, risultavano aggiudicatarie dei lavori. Inoltre, questi ultimi, pur risultando falsamente attestati, di fatto in gran parte non venivano eseguiti. Il fulcro di questa rete criminale era rappresentato dal dirigente responsabile della ASL, il quale, secondo le ipotesi, avrebbe consentito al sodalizio di conseguire il pagamento, nonostante le inadempienze, in cambio di favori e vantaggi economici di varia natura. Il gruppo criminale è riuscito così, negli ultimi anni, ad incamerare oltre 6 milioni di euro in lavori pubblici, che venivano riciclati in attività immobiliari

¹⁰⁰ Per ulteriori approfondimenti, cfr. <https://www.quinewsvaldichiana.it/cortona-indagata-per-mafia-la-societa-che-gestisce-la-mens.htm>

in territorio toscano. Gli investimenti immobiliari, che prevedevano l'acquisto, la ristrutturazione e la costruzione di nuovi edifici, erano concentrati nelle province di Lucca e Grosseto. Quando era richiesta una liquidità immediata, venivano effettuati pagamenti di forniture fittizie ad una società con sede legale a Roma, ma operativa a Casaluce (CE). Ad alcuni dei soggetti è stata contestata l'aggravante di aver agevolato la cosca mafiosa dei casalesi, nella fazione di Michele Zagaria, storicamente radicata nel casertano, ma particolarmente attiva anche in territorio toscano (DIA 2018a). Nell'ottobre del 2018, il Prefetto di Grosseto ha revocato l'iscrizione nella *white list* di una delle imprese coinvolte, con sede a Follonica, attiva nel settore del trasporto materiali in discarica e dei noli a freddo, il cui rappresentante legale, nonché titolare di altre ditte sottoposte a sequestro preventivo, era stato arrestato nell'ambito dell'operazione (DIA 2018b).

Di particolare interesse, perché in continuità con altri casi emersi nel corso del 2018 e in anni precedenti, è il ruolo svolto da un professionista, consulente del lavoro, con sedi a Salerno e a Follonica (GR), il quale avrebbe fornito alle imprese coinvolte servizi contabili e amministrativi, assicurando, secondo le ipotesi degli inquirenti, un'apparente regolarità delle attività imprenditoriali e della contabilità degli appalti.

Sotto il profilo della fenomenologia criminale, il caso è significativo perché conferma una dinamica già evidenziata nello scorso rapporto, ovvero di una sorta di "pendolarismo criminale" con un flusso invertito, perché costituito da imprese che, pur avendo sede legale in Toscana, svolgono le attività illecite, per le quali sono state costituite, nei territori di origine dei sodalizi ai quali sono direttamente o indirettamente riconducibili. Questa scelta, come si ipotizza, potrebbe permettere una migliore elusione dei filtri posti dal sistema di certificazione antimafia – considerate le minori conoscenze ambientali che le Prefetture toscane, competenti territorialmente, possono avere su queste imprese con sede legale nei propri territori – e, in generale, un maggiore occultamento delle proprie attività. In ogni caso, dette imprese, pur avendo come principale mercato quello dei territori d'origine, non sono restie ad investire i capitali illecitamente prodotti in Toscana, anche attraverso attività economiche per le quali non si può escludere, a priori, l'utilizzo di un metodo mafioso, seppur non classico, ma basato su modalità più tipicamente corruttive. Questa dinamica di "pendolarismo criminale" è da considerare in combinazione con quella più classica, ovvero con direzione "sud-nord", che vede imprese riconducibili alle mafie operare nel mercato dei contratti pubblici toscani, pur mantenendo sede legale nel meridione d'Italia. Il rischio rappresentato da queste nuove dinamiche è financo maggiore, considerate le maggiori opportunità di occultamento della matrice criminale che questa strategia permette.

CASO ECO_8

Presunta infiltrazione nel mercato dei contratti pubblici, lavori per servizi di mensa e ristorazione scolastica.

Il caso riguarda una società con sede in provincia di Prato, operante, prevalentemente, nel settore della ristorazione e fornitura pasti per enti pubblici e privati, mediante la partecipazione a gare pubbliche in Toscana e nel resto di Italia. Nel maggio 2016, la società risulta aggiudicataria, quale mandante di RTI, della gara per la gestione dei servizi di fornitura pasti presso un centro di accoglienza nel comune di Isola di Capo Rizzuto. Richiesta ed ottenuta l'autorizzazione dalla Prefettura di Catanzaro, la società subappalta una parte del contratto, in particolare il servizio di ristorazione e fornitura pasti, ad un'altra società. Quest'ultima risultava essere il gestore uscente del servizio, oltre ad essere, in quel momento, già affidataria di altri servizi, alcuni di questi in rapporto diretto con la medesima Prefettura, come nel caso della gestione del servizio mensa della Questura del capoluogo. Sarà proprio il socio unico di questa società in subappalto ad essere destinatario, alla luce dell'operazione Jonny del maggio 2017 (cfr. Secondo Rapporto 2017), di una misura cautelare, perché indagato per il reato di cui all'art. 416 bis c.p., essendo ritenuto appartenente e prestanome della potente locale cosca degli Arena e Nicoscia¹⁰¹. Secondo le valutazioni della Prefettura di Prato, che emetterà un provvedimento interdittivo contro l'azienda toscana nel luglio del 2018¹⁰², il subappalto alla società calabrese, gravata dai pregiudizi antimafia emersi dalle operazioni di polizia e da alcune intercettazioni telefoniche¹⁰³, era un atto idoneo a dimostrare la permeabilità della società toscana a tentativi di infiltrazione mafiosa. Infatti, sarebbero emersi "elementi sintomatici in base alla logica 'del più probabile che non' che l'attività della [azienda toscana] [potesse] – anche indirettamente – agevolare le attività criminose o esserne in quale che modo condizionata"¹⁰⁴. A supportare un tale quadro di condizionamento, secondo le motivazioni del Prefetto, il fatto che l'operazione di subappalto, anche sotto un profilo dell'economicità, sarebbe risultata "anomala e priva di giustificazione economica"¹⁰⁵. Nel ricevere il provvedimento interdittivo, la società toscana era già affidataria di diversi appalti per simili servizi in tutta Italia, compresa la stessa Calabria, dove quasi in concomitanza si era aggiudicata i servizi di ristorazione nella Cittadella regionale. Il TAR della Toscana, in un primo momento, in udienza collegiale, emanerà una sospensiva cautelare dell'interdittiva antimafia per salvaguardare i livelli occupazionali. Successivamente, lo stesso Tribunale deciderà l'accoglimento del ricorso presentato, disponendo l'annullamento dello stesso provvedimento

¹⁰¹ A seguito del decreto di fermo disposto nei confronti socio unico e legale rappresentante, la società è stata assoggettata, nel maggio 2017 alla misura dell'Amministrazione Giudiziaria.

¹⁰² Prefettura di Prato, *Informazione antimafia interdittiva*, prot. n. 0017915 del 20.07.2018. cit. in Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana, Sezione Seconda, Sentenza n. 00401/2019 REG.PROV.COLL., 5 marzo 2019 (ricorso n. 01041/2018 REG.RIC.)

¹⁰³ In alcune intercettazioni ritenute sintomatiche da parte del Prefetto di un condizionamento mafioso, il socio unico ritenuto vicino alla cosca calabrese, parlando con un terzo gli evidenziava che la società calabrese non risultava tra gli aggiudicatari della gara del CIE, in quanto non parteciperebbe direttamente, ma con subappalto attraverso patto parasociale, lasciando intendere la volontà di non apparire direttamente per la complessa situazione in cui si trovava. Il Collegio del TAR della Toscana, come di seguito nel testo, non individuerà in questa e altre intercettazioni elementi idonei a riconoscere in capo alla società toscana una posizione di sudditanza rispetto alla controparte calabrese e mafiosa (*Ibidem*).

¹⁰⁴ *Ibidem*.

¹⁰⁵ *Ibidem*.

nel marzo del 2019¹⁰⁶. Il Collegio dei giudici, infatti, non ritenne le motivazioni utilizzate idonee a superare il vaglio di legittimità: sia sul fronte dell'economicità dell'affidamento del subappalto ("non risultano elementi o valutazioni tecniche idonee a dimostrare la totale irrazionalità o anti-economicità della decisione di subappaltare"¹⁰⁷), che sul fronte della "permeabilità" della società toscana rispetto ad un condizionamento mafioso, valutando l'individuazione della società in subappalto rispondente a "profili di ordinaria leggibilità, giacché la - OMISSIS- era gestore uscente e gestore di servizio mensa presso la Questura di - OMISSIS- quindi soggetto in relazione al quale non erano emersi motivi di sospetto", e lo stesso contratto "fatto oggetto di specifica regolamentazione in patto parasociale e specificamente autorizzato dalla Prefettura"¹⁰⁸. Nella sentenza, il Collegio afferma, inoltre, che "non vi sono evidenze circa la conoscenza da parte della ricorrente [la società toscana] del coinvolgimento della [società in subappalto] in rapporti illeciti prima della comunicazione della DIA"¹⁰⁹ avvenuta nel maggio 2017, né ci sono elementi, deducibili dalle intercettazioni, che la società "si trovasse in situazione di sudditanza" rispetto alla società in sub-appalto. L'annullamento del provvedimento fu, comunque, successivo alla nomina di un controllore giudiziario (ex art. 34 bis del decreto legislativo n. 159/2011), come richiesto dalla stessa società e autorizzato dal Tribunale di Firenze, su parere favorevole della stessa Procura distrettuale antimafia del capoluogo. Questo caso presenta alcune potenziali criticità rispetto al funzionamento dello strumento preventivo antimafia. Alcune di queste emergono, ad esempio, in riferimento alla tempestività ed all'efficacia del filtro antimafia sia nel caso dell'operatore calabrese, che della società toscana. Nel primo caso, l'azienda subappaltatrice, nonostante i gravi pregiudizi emersi con le indagini, risultava aggiudicataria di altri importanti commesse, come i servizi di ristorazione presso la stessa Questura del capoluogo calabrese. Rispetto alla società toscana, indirettamente coinvolta dai risultati delle operazioni di contrasto, si segnala il possibile danno economico, oltre che reputazionale, derivabile dal provvedimento interdittivo, non ritenuto legittimo in sede di giudizio amministrativo. In ogni caso, l'efficace e rapida risoluzione del ricorso in sede di giustizia amministrativa, prima con le sospensive, poi con la sentenza (a meno di nove mesi dal provvedimento), ne hanno limitato significativamente la portata. L'episodio dimostra, comunque, l'effettiva difficoltà, da parte delle autorità responsabili dell'azione di prevenzione, nel riconoscere e prevenire forme, anche indirette, di condizionamento mafioso nell'economia degli appalti pubblici. Allo stesso tempo, questo conferma, con sempre maggior evidenza, la necessità per gli operatori economici, che operano in contesti ad elevata presenza mafiosa, di adottare una logica precauzionale, prima ancora che preventiva, nella scelta di possibili partnership economiche a livello locale, anche attraverso forme più avanzate di collaborazione formale, e informale, con le istituzioni del territorio.

¹⁰⁶ *Ibidem.*

¹⁰⁷ *Ibidem.*

¹⁰⁸ *Ibidem.*

¹⁰⁹ *Ibidem.*

Criminalità economica di matrice straniera

CASO ECO_9

Operazione “Nemesi”

Comunicato della Guardia di Finanza, Firenze, 23 ottobre 2018
Provincia di Firenze

La Guardia di Finanza ha eseguito una vasta operazione nell’ambito della quale è stata data esecuzione ad un’ordinanza di misure cautelari personali disposta dal GIP del Tribunale del capoluogo toscano su richiesta della locale Procura della Repubblica diretta dal Procuratore Giuseppe Creazzo, nei confronti di 14 soggetti (7 destinatari di custodia cautelare in carcere, 2 agli arresti domiciliari e 5 ai quali è stato prescritto l’obbligo di presentazione alla Polizia Giudiziaria), appartenenti a due gruppi criminali, risultati essere strutturati per l’esercizio abusivo dell’attività finanziaria con carattere di transnazionalità e il riciclaggio di denaro di provenienza illecita, in particolare da delitti di spaccio di stupefacenti. Le indagini, svolte sotto la direzione del Sostituto Procuratore Dott.ssa Ester Nocera, hanno preso avvio dall’analisi di flussi finanziari connessi all’approfondimento di numerose segnalazioni di operazioni sospette nei confronti di soggetti di etnia marocchina, a seguito delle quali è stata accertata l’esistenza di due gruppi organizzati, che si occupavano di raccogliere e trasferire somme di denaro tra l’Italia ed il Marocco. Nello specifico, le investigazioni delle fiamme gialle fiorentine hanno permesso di rilevare l’esistenza di due vere e proprie “banche” abusive con “sportelli” presso esercizi commerciali del centro storico di Firenze: la prima era gestita da due fratelli, più un sodale, e la seconda da altri tre soggetti, sempre di origine marocchina. I gruppi, tra il 2017 e il 2018, sono stati in grado di trasferire illecitamente somme di denaro, di origine delittuosa, per un importo complessivo di circa 5 milioni di euro. Il tutto senza impiegare i canali del sistema bancario e finanziario di trasferimento, così come previsto dalla normativa, ma avvalendosi di altri sistemi di comunicazione online e social media. I gruppi criminali trattenevano tuttavia commissioni “bancarie” che raggiungevano frequentemente una percentuale pari al 20% dell’importo trasferito.

CASO ECO_10/17

Criminalità economica, predatoria e organizzata nel distretto del tessile

Provincia di Prato e Firenze

Insieme al procedimento “China Truck”, numerose sono state le attività di prevenzione e contrasto promosse nell’area di Firenze e Prato, a dimostrazione di un collaudato coordinamento istituzionale tra autorità giudiziaria, forze di polizia e autorità locali e regionali. Le principali attività hanno riguardato

il contrasto dei reati di impiego e sfruttamento di manodopera clandestina, contrabbando di prodotti, contraffazione di marchi, utilizzo illecito di *money transfer*, riciclaggio e reimpiego di capitali. In particolare, il contrasto dei reati economici e dei capitali illecitamente occultati è una delle principali finalità che ha guidato l'azione delle diverse autorità coinvolte. Sul profilo economico, di seguito, viene presentata una lista delle principali operazioni realizzate nel corso dell'anno:

- (a) Sequestro di beni per un valore di un milione di euro a carico di un imprenditore di nazionalità cinese di Prato, già condannato per reati di natura fiscale, per l'impiego di manodopera clandestina e per commercio di merce contraffatta. Tra le varie motivazioni a sostegno del provvedimento l'assenza di una proporzionalità tra reddito dichiarato e tenore di vita, oltre che il patrimonio disponibile (Decreto di sequestro n. 10/2016 RG MP emesso dal Tribunale di Prato su proposta del Direttore della DIA, 13 giugno 2018);
- (b) nell'ambito di un'operazione denominata "Alleanza", nel marzo 2018, è stata eseguita un'ordinanza di custodia cautelare (n.113689/03 R.G.G.I.P. emessa dal GIP del Tribunale di Firenze in data 23/03/2005) nei confronti di un cittadino cinese, di cui si ipotizza l'appartenenza ad un'organizzazione di nazionalità cinese, i cui membri sono ritenuti responsabili di reati associativi e contro il patrimonio, nonché in materia di immigrazione;
- (c) nel corso del mese di ottobre del 2017, articolate indagini di polizia giudiziaria, coordinate dalla Procura della Repubblica di Prato, hanno consentito alle Fiamme Gialle di operare, nel corso di due distinte operazioni, un maxi sequestro di tessuto - importato in Italia di contrabbando, pari a circa 10 milioni di metri lineari e custodito a Prato, presso capannoni industriali e di Pronto Moda, ubicati nella zona del Macrolotto 1. Gli investigatori hanno così individuato in due società pratesi, ufficialmente detenute ed amministrate da prestanome, i soggetti economici artefici della frode doganale e fiscale. Lo sviluppo investigativo transfrontaliero delle indagini, ha permesso di identificare compiutamente il titolare di fatto e di rafforzare l'intero impianto accusatorio con il coinvolgimento di società di comodo collocate all'estero, che hanno favorito la frode. Gli accertamenti svolti avrebbero consentito, secondo gli inquirenti, di far emergere ricavi occulti per circa 100 milioni di euro, la conseguente evasione dell'IVA per circa ventidue milioni di euro, dell'IRAP per circa tre milioni di euro, nonché diritti doganali evasi pari a circa duecentomila euro;
- (d) nel febbraio del 2018 la Guardia di Finanza ha concluso le ultime fasi dell'operazione "Alto Impatto" che ha visto il dispiegamento sul territorio del distretto produttivo pratese di un dispositivo di oltre 120 finanziari. L'attività investigativa si è concentrata prevalentemente nel distretto produttivo denominato Macrolotto 0 e 1 di Prato, zona industriale dove sono concentrate, in maniera massiccia, imprese gestite in prevalenza da cittadini extracomunitari, molti di origine cinese. Tre sono state le società che, nell'ambito dei controlli, sono risultate essere operative e completamente sconosciute all'erario in quanto evasore totali. In tali casi si è quindi proceduto ad acquisire immediatamente tutte le risultanze utili a ricostruire le reali produttività e redditività. In

taluni complessi, inoltre, sono anche stati scoperti prodotti in fase di lavorazione, totalmente sprovvisti delle indicazioni di produzione e composizione e, potenzialmente, dannosi per la salute. Sono oltre 350.000 i prodotti rinvenuti in dette fasi, che sono stati immediatamente sottoposti a sequestro dai finanziari. È stata inoltre scoperta una centrale di smercio on line di prodotti contraffatti, ubicata all'interno di due appartamenti dislocati nella zona della Chinatown pratese, dove erano già pronti per essere consegnati oltre 400 articoli recanti famose griffe di alta moda, nonché numerosi apparati informatici necessari per mettere nelle piattaforme di e-commerce i prodotti. Un'altra fase ha visto, infine, impegnati i finanziari in controlli diretti verso i terminali normalmente usati per il trasferimento di denaro all'estero (i c.d. Money Transfer), che hanno consentito di intercettare alcune rimesse di denaro eseguite in difformità delle prescrizioni previste, nonché permesso di identificare tutti gli avventori presenti in dette attività;

- (e) un'operazione di contrasto al fenomeno dello sfruttamento e del favoreggiamento della prostituzione, celati dietro l'apparente attività di "centri massaggi orientali", è stata promossa dalla Polizia di Stato di Siena (in collaborazione con quella di Ravenna per le operazioni svolte in quella provincia) nel comune di Monteriggioni (SI). Oltre alle misure cautelari personali nei confronti di due soggetti di nazionalità cinese, sono stati posti sotto sequestro preventivo due immobili utilizzati per le attività illecite, che vedevano il coinvolgimento di giovani donne orientali (OCC n. 1115/2018 RG GIP del Tribunale di Siena);
- (f) i reati predatori con vittime all'interno della stessa comunità etnica costituiscono un problema endemico, soprattutto in quelle comunità che, per ampiezza demografica e attività economiche, hanno raggiunti importati livelli di sviluppo. L'operazione "Crimini d'Oriente", eseguita dai Carabinieri di Gorizia, il 31 agosto 2018, ha tratto in arresto gli appartenenti ad una banda dedita a furti e rapine, anche con modalità particolarmente violente, in danno di loro connazionali. L'operazione che ha avuto carattere nazionale, ha avuto dei risvolti anche nei comuni di Campi Bisenzio (FI) e Poggio a Caiano (PO), dove è stato scoperto un capannone, utilizzato come deposito di numerose macchine per cucire industriali, provento dei furti (P.p. 1162/2018 RG NR della Tribunale di Gorizia);
- (g) una serie di operazioni dell'Arma dei Carabinieri ha contribuito all'individuazione di ditte che, nel distretto cinese del tessile, impiegavano in nero lavoratori irregolari. Nel mese di ottobre 2018, per esempio, i Carabinieri di Prato hanno tratto in arresto un cittadino cinese nel cui opificio erano presenti 15 lavoratori irregolari. Sempre nello stesso mese, gli stessi hanno tratto in arresto altri due soggetti, all'interno di una fabbrica, gestita da cittadini di nazionalità cinese, in cui erano presenti 7 lavoratori irregolari. Nelle settimane successive, a Montemurlo, i Carabinieri di Montemurlo (PO) hanno deferito un cittadino cinese nel cui opificio erano presenti 6 lavoratori irregolari (DIA 2018b).

CASO ECO_18

Operazione Pietra “Filosofale”

OCCC n. 14316/15 RGNR e 12638/17 RG GIP del Tribunale di Bologna del 15 ottobre 2018
Province di Prato, Pisa e Arezzo

Nel dicembre 2018 la Guardia di Finanza ha eseguito l'OCCC, emessa dal GIP presso il Tribunale di Bologna, a carico di una associazione a delinquere finalizzata al riciclaggio dei proventi illeciti derivanti da elusione fiscale. L'associazione, transnazionale e multietnica, impiegava 29 soggetti di diverse nazionalità (italiani, turchi, cinesi e romeni) coinvolti nelle attività di riciclaggio attraverso l'acquisto di oro (soggetto di nazionalità turca), nella vendita dello stesso oro (compiacenti imprenditori dell'aretino), o ancora committenti del sistema, interessati al riciclaggio dei capitali (i proventi illeciti accumulati da alcuni imprenditori cinesi di Prato). L'oro acquistato in Italia veniva poi rivenduto nei mercati ufficiali, prevalentemente all'estero, ed i ricavi ottenuti, attraverso una complessa trama di bonifici “estero su estero”, sarebbero finiti su conti dei committenti cinesi. L'indagine è stata avviata nel 2015, a seguito di una segnalazione dalla Turchia, su un cittadino turco che all'arrivo ad Istanbul, con un volo dall'Italia, era stato sorpreso con vari lingotti d'oro nel trolley. A conclusione delle indagini, sono stati emessi anche 4 mandati di arresto europeo in Romania e Turchia. Oltre alle misure di custodia cautelare, sono stati sequestrati, a 10 persone, 70 kg di oro, pari a un valore di 2,5 milioni di euro; 1 milione e mezzo di euro in contanti; 7,4 milioni di euro tra beni e disponibilità finanziarie degli indagati e delle società.

Questa operazione, fornisce un ulteriore tassello nella comprensione delle sempre più sofisticate attività di riciclaggio collegate all'economia informale, quando non criminale, del distretto cinese del tessile. Oltre a confermare le vaste dimensioni economiche del fenomeno, e la continua ricerca di nuove strategie di occultamento e reintegrazione nell'economia dei capitali elusi al fisco, dimostra ulteriormente come questi sistemi criminali possano contare sulla complicità di attori imprenditoriali o professionisti del tessuto economico locale, interessati ai profitti derivanti dalle attività illecite.

1.4 Criminalità organizzata e vulnerabilità di contesto: il caso della provincia di Massa Carrara.

A cura di Marco Antonelli (Università di Pisa)

Premessa

Negli ultimi anni diverse fonti istituzionali hanno segnalato la presenza di proiezioni di organizzazioni mafiose nella provincia di Massa e Carrara, mettendo in evidenza gli esiti di alcune operazioni giudiziarie¹¹⁰ e sottolineando l'importanza di alcuni sviluppi investigativi che hanno portato al sequestro di beni¹¹¹. Anche la letteratura scientifica, sebbene in tempi molto distanti e con prospettive diverse, ha affrontato il tema mettendone in luce le dinamiche criminali di insediamento e i mercati illeciti di interesse¹¹², analizzando le presenze criminali in un'ottica regionale¹¹³, o ricostruendo le dinamiche di insediamento di alcuni gruppi¹¹⁴. In questo capitolo si cercherà di offrire un contributo di analisi che, tenendo conto della letteratura presente e alla luce delle più recenti operazioni giudiziarie, provi a stimolare ulteriori e necessari approfondimenti. Per farlo, verranno inizialmente presentate alcune peculiarità del territorio, in particolare i dati sull'economia provinciale e sulle caratteristiche del mondo produttivo (par. 1), necessari e utili per spiegare alcune caratteristiche del contesto criminale emerse dalla più recente letteratura, ponendo particolare attenzione alle dinamiche collaborative tra gruppi aventi origini diverse (par. 2). In seguito, verranno prese in esame due inchieste: GRECALE LIGURE (par. 3) e DRAGO (par. 4). Infine, un breve focus sul business della gestione dei rifiuti (par. 5) anticiperà le conclusioni, nelle quali si cercherà di spiegare i meccanismi di insediamento, le modalità operative e i repertori di azione utilizzati dalle organizzazioni criminali.

Il contesto provinciale

Un elemento che caratterizza la provincia di Massa e Carrara è quello di trovarsi, da un punto di vista geografico, al confine tra tre regioni (Toscana, Liguria ed Emilia-Romagna). In questo territorio, sebbene vi sia una chiara separazione dal punto di vista amministrativo, vi è una significativa continuità

¹¹⁰ Relazione semestrale sulle attività svolta e sui risultati conseguiti della Direzione Investigativa Antimafia, Gennaio-Giugno 2018, p. 123.

¹¹¹ Relazione annuale sulle attività svolte dal Procuratore nazionale e dalla Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo nonché sulle dinamiche e strategie della criminalità organizzata di tipo mafioso nel periodo 1° luglio 2015 – 30 giugno 2016, p. 649.

¹¹² M. Massari, *Versilia e Toscana, la criminalità organizzata nelle aree non tradizionali*, in Strumenti, economia, legalità, criminalità, anno 1, n.1 (1998).

¹¹³ E. Ciconte, *La criminalità organizzata in Toscana*, Regione Toscana, 2009.

¹¹⁴ M. Antonelli, *Il confine. Tra Liguria e Toscana, dove le mafie si fanno in quattro*, Altreconomia, Milano, 2016.

per quanto riguarda le attività imprenditoriali locali, che operano da un lato all'altro dei confini. Questa peculiarità rende la provincia di Massa e Carrara un luogo di transito, crocevia commerciale e punto di incontro tra alcune importanti città del Centro-Nord Italia, come Firenze, Parma e Genova. Nonostante, o forse proprio a causa della posizione di confine, la provincia di Massa e Carrara non ha avuto uno sviluppo particolarmente florido in termini occupazionali: nel 2016 la disoccupazione era al 16,6%, nel 2017 era scesa al 16%, mentre nel 2018 è scesa al 10,2% (miglior dato dal 2010). Questi dati hanno fatto sì che la provincia, almeno fino al 2017, detenesse il tasso di disoccupazione più alto di tutto il Centro-Nord Italia, con un tasso di disoccupazione giovanile, tra i 15-29 anni, pari al 48,9%¹¹⁵.

Guardando all'economia del territorio, negli ultimi anni uno dei settori che si sta sviluppando in modo costante è quello legato al turismo. Nel "Rapporto Economia Massa-Carrara – Intermedio 2018"¹¹⁶, la Camera di Commercio segnala una crescita degli arrivi nel Comune di Massa (+1,5%), nel Comune di Carrara (+22%) grazie allo sviluppo del settore extralberghiero, e in Lunigiana, dove i pernottamenti sono aumentati del +18,4%, con una crescita sia nel comparto alberghiero (+21,7%) sia negli esercizi complementari (+15,5%). In generale, la tendenza vede un incremento costante dell'arrivo di turisti, che, però, permangono per soggiorni più brevi. Per quanto riguarda il settore edilizio, vi è stata una leggera flessione, mentre nel comparto dell'artigianato in sei anni (2012-2018) sono stati persi più di 1000 operatori. Secondo i dati della Camera di Commercio di Massa e Carrara, a settembre 2018 le esportazioni hanno segnato un -3%, che conferma l'andamento degli ultimi tre anni, in discontinuità, però, rispetto alle tendenze positive della Toscana (+2,3%) e dell'Italia (+3,1%)¹¹⁷. Da un punto di vista produttivo, vi è una crescita delle imprese export oriented (produzione +7,2%), mentre le altre imprese, rivolte al mercato locale o nazionale, restano stazionarie (produzione +0,1%). In questo campo resta molto evidente la forbice tra microimprese (produzione +0,2%) e medio-grandi imprese (produzione +31%)¹¹⁸.

Nello scenario provinciale ricopre un ruolo rilevante il porto di Marina di Carrara, che, dopo la riforma introdotta con il decreto legislativo n. 169/2016, è rientrato nelle competenze dell'Autorità di Sistema Portuale del Mar Ligure Orientale (nata dall'accorpamento delle Autorità portuali di La Spezia e quella di Marina di Carrara). Secondo i dati forniti dall'Autorità di Sistema, nel 2018 il porto di Marina di Carrara è riuscito a incrementare: «il traffico merci a banchina del 9,5% pari a 2.496.000 tonnellate movimentate, di cui 492 mila come rinfuse solide, che manifestano una flessione del 7,1% e 2.004.000 come merci varie, con incremento del +14,5%. Tra queste ultime, 877mila sono le containerizzate (+22,5%), 582mila il traffico Ro-Ro (+22%) e 546mila le altre merci varie (-2,1%). In crescita il traffico contenitori con 57.999 TEU trasportati nell'anno (+10,6%). Il traffico passeggeri si attesta nell'anno a 23.534 transiti, con un incremento del 32% sul 2017»¹¹⁹. Nel porto, ogni anno circa il 78% delle

¹¹⁵ https://www.isr-ms.it/uploads/files/470it-Presentazione_lunga_Rapporto_2018.pdf

¹¹⁶ https://www.isr-ms.it/uploads/files/482it-Rapporto_Economia_MS_Intermedio_2018_definitivo_completo.pdf

¹¹⁷ Ivi.

¹¹⁸ Ivi.

¹¹⁹ <https://www.adspmarligureorientale.it/adsp-mar-ligure-orientale/traffici/>

tonnellate di merci movimentate riguardano il settore lapideo. Proprio quest'ultimo, direttamente o per l'indotto, è stato storicamente uno dei settori maggiormente rilevanti per l'economia locale: l'estrazione di marmo dalle Alpi Apuane, la lavorazione a monte e a valle, e la sua commercializzazione hanno definito e plasmato lo sviluppo del territorio, sia da un punto di vista strettamente ambientale, sia per quanto riguarda il sistema produttivo¹²⁰. Analizzando i dati, l'escavato dalle cave carraresi nel 2017 ammonta a 3.183.405 tonnellate (-1%), il valore più basso degli ultimi decenni, di cui: «blocchi 931mila (+7,2%), il valore più alto dal 2011, scaglie bianche 1,3 milioni (+8,4%), scaglie scure 780mila (-24%), terre 144mila (+48%), blocchi da scogliera 36mila (+11%)»¹²¹. Negli ultimi anni il livello di produzione del sistema lapideo è rimasto stabile. Da un punto di vista dell'innovazione, però, il comparto sembra non mostrare segni di rinnovamento: tra le micro e piccole imprese industriali quasi tre su quattro non sono interessate a investire nell'industria 4.0¹²².

Questa preliminare cornice descrittiva del contesto economico e produttivo aiuta a mettere in evidenza alcune linee di tendenza del territorio, caratterizzato da uno storico problema di disoccupazione e povertà (in relazione al resto della regione), e da una forte dipendenza da alcuni settori (in particolare da quello lapideo). Queste caratteristiche, che rappresentano i fattori di contesto, contribuiscono a definire e allo stesso tempo a spiegare in parte le modalità di azione delle organizzazioni criminali nella provincia che verranno descritte nei prossimi paragrafi: da un lato, le difficoltà occupazionali e il livello di relativa povertà hanno contribuito a creare una situazione di illegalità diffusa, che si è storicamente declinata con la presenza di piccoli articolazioni criminali (non necessariamente riconducibili ad organizzazioni di matrice mafiosa) e con il ricorso a strategie di elusione fiscale; dall'altro, la concentrazione della ricchezza in pochi settori economici li ha resi maggiormente attrattivi per quei gruppi interessati a reinvestire capitali di provenienza illecita o a fornire servizi di protezione e di regolazione.

Un ulteriore elemento che caratterizza la provincia di Massa e Carrara, di estremo interesse per l'analisi condotta, riguarda la competenza territoriale da parte degli organi preposti al contrasto delle associazioni di stampo mafioso: la provincia presa in esame, infatti, ricade all'interno del Distretto di Corte di Appello di Genova e ospita diversi uffici giudiziari (Tribunale Di Massa, U.N.E.P. presso Il Tribunale Di Massa, Procura della Repubblica presso il Tribunale Di Massa, Ufficio di Sorveglianza di Massa, Ufficio del Giudice di Pace di Massa, Ufficio del Giudice di Pace di Carrara, Ufficio del Giudice di Pace di Pontremoli). Per questo motivo, la competenza in materia di antimafia e antiterrorismo ricade, da un punto di vista formale, sugli uffici della Direzione Distrettuale Antimafia di Genova e sugli organi di polizia presenti in quel Distretto, tra cui il Centro Operativo della Direzione Investigativa Antimafia

¹²⁰ Questo ambito di attività, come evidenziato nel "Primo rapporto sui fenomeni di criminalità organizzata e corruzione in Toscana. Anno 2016", è stato oggetto di alcune inchieste che hanno messo in evidenza un contesto di illegalità diffusa, che riguarda violazione della normativa valutaria in materia di antiriciclaggio (Inchiesta "Black Marble") e in materia paesaggistica e ambientale.

¹²¹ https://www.isr-ms.it/uploads/files/470it-Presentazione_lunga_Rapporto_2018.pdf

¹²² https://www.isr-ms.it/uploads/files/482it-Rapporto_Economia_MS_Intermedio_2018_definitivo_completo.pdf

di Genova. Questa suddivisione delle competenze comporta delle conseguenze in termini di efficacia dell'apparato repressivo, poiché su questo territorio vengono a sovrapporsi uffici che da un punto di vista dell'amministrazione pubblica ricadono in regioni diverse, ma che, solo ed esclusivamente quando si configurano i presupposti per la contestazione dei reati di competenza distrettuale, si trovano a collaborare. Tale conformazione, che trova origine anche nell'assunto che il territorio di Massa e Carrara ha una forte continuità criminale con quello della Spezia, richiede un notevole sforzo organizzativo e di coordinamento tra organi dello Stato.

Origini e caratteristiche del fenomeno

Già in passato, in uno studio del 1996 condotto dalla Regione Toscana, l'area della Versilia, che in parte si sovrappone con l'area della provincia massese, presentava un alto indice di vulnerabilità alle infiltrazioni mafiose¹²³. Come evidenziato nel "Secondo rapporto sui fenomeni di criminalità organizzata e corruzione in Toscana. Anno 2017"¹²⁴, la provincia di Massa e Carrara spicca se si guardano i segnali di rischio penetrazione, poiché, prendendo in analisi le Statistiche della delittuosità prodotte dall'ISTAT, su più dimensioni di delitti, presenta andamenti positivi e livelli superiori rispetto alla media regionale. Viene evidenziato, in particolare, che questa provincia «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)»¹²⁵. Questi elementi segnalano un periodo di vivacità criminale che può essere spiegato attraverso almeno due chiavi interpretative: la prima riguarda la possibile presenza di attori criminali che agiscono con azioni di tipo predatorio con il fine di estorcere denaro al mondo produttivo locale; la seconda riguarda invece il tentativo di gruppi di criminalità organizzata di fornire servizi di protezione o di infiltrarsi stabilmente all'interno dei circuiti dell'economia legale, attraverso la rilevazione di attività imprenditoriali preesistenti o la creazione di società ad hoc. Come vedremo nell'analisi di alcune inchieste giudiziarie, i due paradigmi interpretativi sembrano essere confermati e coesistere nonostante le profonde diversità. La provincia di Massa e Carrara, dunque, si profila come un interessante caso di analisi poiché vede la compresenza di attori criminali diversi per origine storica, origine territoriale, strategie organizzative, repertori d'azione e ambiti di interesse, leciti e illeciti.

Questa pluralità di gruppi è stata storicamente riscontrata¹²⁶ e ha dato origine, in passato, a una

¹²³ Regione Toscana, *La vulnerabilità economico-sociali dei diversi sistemi locali della Toscana*, dattiloscritto, 1996, p. 144

¹²⁴ <http://www.regione.toscana.it/documents/10180/15651423/Secondo+rapporto+sui+fenomeni+di+criminalit%C3%A0%20organizzata+e+corruzione+in+Toscana.+Anno+2017.pdf/fb3ff12b-6f92-408f-a46e-553be2f5ab3f;jsessionid=1E0F549BA8880F38993BEDC26F7D97D1.web-rt-as01-p2?version=1.2>

¹²⁵ Ivi, p. 24.

¹²⁶ M. Antonelli, *Il confine. Tra Liguria e Toscana, dove le mafie si fanno in quattro*, op. cit.

vera e propria faida con omicidi che hanno segnato il territorio tra la fine degli anni Ottanta e l'inizio degli anni Novanta. In questo quadro di analisi è utile richiamare un'evidenza giudiziaria ormai passata in giudicato e riferita a quel periodo storico: il riconoscimento di un'associazione a delinquere di stampo mafioso autoctona, comandata da un soggetto di origine catanese, ma autonoma rispetto a qualsiasi altra organizzazione mafiosa siciliana, operante tra le provincie di La Spezia e Lucca nel traffico di stupefacenti, gioco d'azzardo, estorsioni, usura¹²⁷.

Oltre ai gruppi autoctoni, per comprendere la presenza di più attori criminali è utile richiamare brevemente i fattori esogeni ed endogeni che hanno reso possibile la migrazione del fenomeno¹²⁸. In alcuni limitati e sporadici casi, la migrazione di gruppi è avvenuta per fattori non intenzionali¹²⁹, a seguito della collocazione in territorio massese di soggetti calabresi sottoposti alla misura del soggiorno obbligato, che hanno fatto da collegamento con il clan di origine, facilitandone l'arrivo sul territorio. Ulteriore elemento da prendere in considerazione è la conformazione urbana della provincia che, fatta eccezione per le città di Massa e Carrara, è caratterizzata dalla presenza di piccoli centri urbani, dove, secondo la letteratura riguardante le migrazioni delle mafie¹³⁰, trovano maggiori occasioni di insediamento, in particolare l'area dell'entroterra della Lunigiana, nella quale sono presenti soggetti legati alla criminalità organizzata pugliese. Infine, tra i fattori di contesto che hanno agevolato l'arrivo di questi soggetti, è utile porre l'attenzione su alcuni elementi culturali rilevati anche dall'ex Procuratore di Massa: «un elevato tasso di cautela»¹³¹ nelle denunce e una «diffusione della cultura della prevaricazione»¹³², che rendono più difficile l'azione della magistratura e favoriscono la proliferazione di gruppi organizzati.

Dal punto di vista delle caratteristiche criminali, alcune inchieste condotte dall'inizio degli anni Duemila hanno fatto emergere la consolidata presenza di gruppi in diretto contatto con esponenti di primo piano della camorra e della 'ndrangheta, che, in alcune occasioni, hanno operato in stretta collaborazione, una dinamica che emerge anche in altri casi analizzati nel presente rapporto e che è utile approfondire con dati empirici.

Una prima inchiesta – le cui conclusioni processuali hanno riconosciuto solo parzialmente l'impianto accusatorio degli inquirenti – nella quale emergono queste dinamiche è l'operazione SCILLA¹³³. L'indagine ruota attorno a un traffico di cocaina gestito da una cosca 'ndranghetista originaria di Melito di Porto Salvo (RC), che da lì organizzava spedizioni in alcune piazze di spaccio del Nord Italia: Milano, Parma, Aosta, La Spezia e Massa e Carrara. Nella provincia di Massa e Carrara

¹²⁷ Corte di Assise di Appello di Firenze, sentenza del 03/07/1996, nr. 6/96 Reg. Gen.

¹²⁸ R. Sciarone, (a cura di), *Mafie del Nord. Strategie criminali e contesti locali*, Roma: Donzelli, 2014.

¹²⁹ F. Varese, *Mafie in movimento. Come il crimine organizzato conquista nuovi territori*, Torino: Einaudi, 2011.

¹³⁰ N. Dalla Chiesa, *Passaggio a Nord*, Edizioni Gruppo Abele, Torino, 2016.

¹³¹ <https://iltirreno.gelocal.it/massa/cronaca/2014/12/30/news/mafia-e-omerta-parla-giubilato-1.10583226>

¹³² <https://iltirreno.gelocal.it/massa/cronaca/2018/11/27/news/giubilato-qui-la-mafia-c-e-e-nelle-fasce-alte-ma-soprattutto-ci-sono-i-metodi-mafiosi-1.17505012>

¹³³ Tribunale di Reggio Calabria – Ordinanza di custodia cautelare contro Iamonte Natale e altri – Proc. Penale nr. 99/)) R.G.N.R. DDA, Proc. Nr. 1921/00 R. GIP DDA, Nr. 100/2000 Reg. O.C.C.

operano, secondo le ricostruzioni dell'accusa, due gruppi criminali: uno guidato dal figlio di un boss 'ndranghetista e l'altro da un pluripregiudicato legato al clan camorristico dei Gionta. Queste due articolazioni erano in contatto tramite due calabresi residenti da anni nel territorio della provincia della Spezia, non solo per stabilire una pacifica convivenza, ma per una convergenza di interessi. Esemplificativa del contesto all'interno del quale si evolve la vicenda è un'intercettazione che coglie il dialogo tra due componenti dei due gruppi in questione:

A: «la Calabria, quella è zio Vincenzo, per l'amor di Dio, quel ragazzo non parla perché non parla, però ognuno di noi abbiamo le nostre strade, le nostre amicizie, capito? Voi siete una famiglia, noi siamo un'altra famiglia...»

B: «sì, sì. Ma io posso essere amico con un napoletano, come posso essere amico con un calabrese...».

L'inchiesta, inoltre, fa emergere il collegamento tra diversi pregiudicati che, negli anni seguenti, saranno oggetto di attenzione delle forze dell'ordine anche per reati di mafia.

Un'altra operazione significativa avviene nel marzo 2003 – inchiesta SLOT¹³⁴ - condotta dalla Polizia di Stato e coordinata dalla Direzione Distrettuale Antimafia di Genova che ha portato all'arresto di più di trenta persone tra Massa e Carrara, La Spezia, Genova, Napoli, Milano, Firenze, Lucca, Pistoia, Pescara, Parma e Reggio Emilia. L'accusa riguardava la costituzione di un'associazione a delinquere finalizzata al controllo e alla gestione del settore della distribuzione e dell'installazione di videopoker nei bar e nei locali pubblici delle provincie di La Spezia e di Massa e Carrara. Inoltre, il gruppo si occupava di traffico di stupefacenti e sfruttamento della prostituzione. Al vertice dell'organizzazione c'è la medesima persona che compare nell'inchiesta SCILLA legata al clan camorristico Gionta, già destinatario di diverse condanne, che, insieme ai figli, aveva creato una ditta per l'installazione dei videopoker - fittiziamente intestata alla moglie – con la quale, attraverso estorsioni, attentati incendiari, minacce e intimidazioni, si inseriva nel mercato legale costringendo le ditte concorrenti e gli esercenti locali a sottostare alle sue richieste. Appaiono di particolare interesse le modalità di raggiungimento degli scopi criminali dell'organizzazione, che, sebbene sia ricorsa in più occasioni all'utilizzo della violenza, ha trovato la disponibilità a collaborare da parte di alcuni imprenditori locali ai quali era stata proposta una spartizione dei proventi del mercato del gioco d'azzardo. Al termine del processo, tenutosi a Genova, il vertice dell'organizzazione è stato condannato a venti anni di reclusione e altri pesanti condanne sono state comminate ai suoi sodali.

L'inchiesta GRECALE LIGURE

Una delle principali inchieste che ha avuto ad oggetto il territorio tra la provincia di La Spezia e di Massa e Carrara è quella denominata GRECALE LIGURE condotta dalla D.I.A. di Genova e

¹³⁴ Tribunale di Genova – Ordinanza di misura cautelare in carcere N.8827/02 R.G.N.R. – GIP Dott. Califano

svilupata in tre momenti operativi.

Il primo¹³⁵ di questi, riguarda le misure di prevenzione patrimoniali messe in campo dall'autorità giudiziaria nel Distretto della Corte di Appello di Genova, uno dei sequestri più significativi, applicato nel maggio 2015, nei confronti di tre soggetti calabresi, tutti residenti nella zona. L'accusa principale rivolta al soggetto vertice del sodalizio era quella di aver intestato fittiziamente beni a dei prestanome per evitare che questi venissero sequestrati dalle forze dell'ordine. Questi, infatti, negli anni aveva ricevuto pesanti condanne passate in giudicato anche in materia di stupefacenti e non voleva risultare come intestatario delle aziende che, di fatto, gestiva in qualità di referente strategico di una ramificazione ligure della 'ndrangheta i cui vertici risiedono in provincia di Reggio Calabria. L'inchiesta parte dopo il rinvenimento, il 31 maggio 2013, in Grecia di un carico di quasi 200 kg di cannabis occultato tra il legname trasportato su un rimorchio da un pregiudicato (con vari precedenti di polizia per truffa, riciclaggio, associazione a delinquere, associazione finalizzata al traffico di stupefacenti). Quel rimorchio era stato intestato solo pochi giorni prima alla società del calabrese che, pur non comparando nelle compagini societarie, era di fatto il titolare di alcune aziende operanti nel settore dei trasporti: coordinava, prendeva decisioni e impartiva ordini ai lavoratori. Egli era ben attento a non ricoprire ruoli di primo piano, che aveva a più riprese dovuto abbandonare a causa dei ripetuti arresti subiti, e lasciava spazio ai più stretti familiari o a persone fidate, per fare da prestanome. Proprio uno di questi, intercettato in una conversazione, dice: «la ditta è tua, non te la toglie nessuno, ma non andare a sputtanare visto che te non c'entri niente, non puoi neanche licenziarti, te sei un fantasma qua dentro»¹³⁶. Il prestanome è consapevole del proprio ruolo e racconta nel dettaglio la sua situazione: «io posso prestare il mio nome se ci guadagno, ma che guadagno in queste trappole qua, non ci guadagno un cazzo... le mille euro che prendo sono quelle del mio camion che ha venduto, io mille euro le tiravo fuori dal camion... mi paga, è stufo, paga per niente, cazzo paga per niente... [...] mi paga per niente, sono sempre seduto, sigaretta in bocca, non fa niente, non fa niente»¹³⁷. Era sempre il calabrese a tenere i contatti con i fornitori e le altre ditte, si presentava a nome delle aziende e i suoi dipendenti lo indicavano come capo. L'inconveniente di non risultare come amministratore riguardava la riscossione di quanto dovuto: i versamenti non potevano essere fatti sul proprio conto, così chiede aiuto al ragioniere di fiducia, che si mette a disposizione per trovare soluzioni formalmente ineccepibili.

Tra le vicende più singolari di questa prima parte di operazione, vi è quella relativa alla nascita di una società, che si occupa di noleggio autobus con conducente. Il titolare risulta essere uno dei tre prevenuti, originario di Melito di Porto Salvo (Rc), che si trasferisce dal comune di Brancaleone (RC) a Massa all'inizio 2014. Dopo appena una settimana, riesce a costituire la società pur non avendo mai percepito redditi. Anche il suo indirizzo di residenza è particolare: è lo stesso della sede di alcune società

¹³⁵ Tribunale della Spezia, ufficio del giudice per le indagini preliminari, N. 2649/2014 R.G.N.R., N. 3963/2014 R.G.GIP, Ordinanza di applicazione di misura cautelare del 12.12.2014

¹³⁶ *Ivi*, p. 17.

¹³⁷ *Ivi*, p. 41.

di trasporti e lavorazioni inerti impegnate nell'ambito delle cave di marmo di Carrara di proprietà di un altro calabrese originario di Brancaleone (RC), e, soprattutto, è la residenza di un soggetto già noto alle forze dell'ordine. Quest'ultimo è uno dei nomi citati in un'informativa prodotta dal ROS di Genova: è l'indagine "Maglio"¹³⁸, condotta dal sostituto procuratore Anna Canepa, la prima inchiesta sistemica che prova a dimostrare la presenza della 'ndrangheta in Liguria. Egli è uno degli indagati che i carabinieri ritengono essere affiliati all'associazione criminale. Nel novembre 2013, inoltre, è stato tratto in arresto nell'ambito di un'operazione volta a smantellare un vasto traffico di stupefacenti che, secondo gli inquirenti, riforniva di cocaina diverse piazze italiane. A tutti questi elementi si aggiunge anche un'affermazione della Direzione Nazionale Antimafia, che, in riferimento alla costruzione di un'importante opera a Carrara, la famosa "strada dei marmi" che collega le cave con il porto cittadino, nella relazione del 2011 segnala la non episodica partecipazione ai lavori da parte di componenti di una famiglia ritenuta vicina alla criminalità organizzata insistente sulla fascia Ionico-Reggina¹³⁹.

Un ulteriore filone¹⁴⁰ dell'indagine GRECALE LIGURE ha riguardato due imprenditori da sempre attivi a La Spezia. I due – unitamente ad altri soggetti – sono accusati a vario titolo di diversi reati: falso, bancarotta fraudolenta, riciclaggio. Gli inquirenti applicano una misura di prevenzione che porta al sequestro di beni per un valore di circa venti milioni di euro. Questi beni, secondo l'accusa, sono stati accumulati grazie all'impiego di denaro che arrivava da circuiti illegali. Compendi immobiliari nella provincia della Spezia, in Francia, in Svizzera, autovetture, rimorchi, trattori, quote societarie, conti correnti, un'imbarcazione da diporto. Il *core business* dei due era il settore dei trasporti, dove rivestivano un ruolo di primo piano nel mondo imprenditoriale spezzino, con una fitta e solida rete di società a loro riconducibili. Nel febbraio 2017 il Tribunale della Spezia delibera sulla richiesta di confisca dei beni avanzata dall'accusa, rappresentata dal sostituto procuratore della DDA di Genova, Alberto Lari, e accoglie la proposta. Nel decreto si ricostruiscono i profili personali dei due soggetti e i loro trascorsi. Uno di questi, vicino ad ambienti 'ndranghetisti, era già noto alle forze dell'ordine fin dagli anni Settanta. Infatti, nel 1978 era stato coinvolto in una operazione contro il contrabbando di tabacco insieme ad alcuni affiliati alla cosca Iamonte di Melito di Porto Salvo (RC). Nel periodo seguente i suoi contatti con esponenti ritenuti contigui con la criminalità organizzata continuano. Negli anni Ottanta viene fermato più volte per vicende legate al traffico di stupefacenti, anche in Francia. Nei primi anni Novanta, inoltre, viene coinvolto nell'inchiesta GULLIVER, volta a smantellare un gruppo criminale operante nel traffico di stupefacenti. Anche recentemente il suo nome compare nelle cronache in merito a un'indagine – di cui si attendono ancora gli esiti definitivi – che lo vede coinvolto insieme a esponenti di primo piano della 'ndrangheta, in particolare della famiglia Mancuso di Limbadi (VV). Egli era stato indicato ai vertici di quella famiglia criminale dai narcotrafficanti colombiani perché «in possesso di specifica

¹³⁸ ROS dei Carabinieri – Sezione Anticrimine di Genova – informativa MAGLIO 18/40-05-2000 datata 23/06/2001.

¹³⁹ Relazione Direzione Nazionale Antimafia – anno 2011 – pp. 500 e 501.

¹⁴⁰ Tribunale della Spezia, Ufficio misure di prevenzione, proc. 2016/13 RMP, 01.02.2017

competenza tecnico-professionale»¹⁴¹ per la possibilità di gestire in prima persona le aziende oggetto della misura di prevenzione. Nella propria storia ha collezionato condanne per reati di istigazione alla corruzione, violazioni alle leggi doganali, detenzione illegale di armi e munizioni, associazione per delinquere, ricettazione continuata in concorso.

Il secondo soggetto destinatario della misura di prevenzione, secondo gli inquirenti, «è un imprenditore spezzino che ha intrattenuto, in diverse circostanze, rapporti con contesti ‘ndranghetisti, assolvendo il compito di fungere da struttura di servizio per l’organizzazione mafiosa calabrese»¹⁴². Egli è da anni sotto la lente degli investigatori, per fatti riguardanti il trasferimento fraudolento di valori ed episodi di bancarotta fraudolenta: sembrerebbe aver intestato a terze persone la titolarità di alcune aziende, pur rimanendone il *dominus*, così da agevolare l’attività di riciclaggio dei proventi derivanti da altri delitti di bancarotta fraudolenta e frode fiscale. I giudici affermano che «la propensione nell’essere dedito a traffici delittuosi ed a vivere col provento di delitti emerge dall’impressionante curriculum criminale»¹⁴³. Le sue azioni, si legge nella sentenza, «sono servite per costituire e sviluppare le proprie iniziative imprenditoriali, con conseguente grave inquinamento del circuito economico-produttivo legale».¹⁴⁴ Inoltre, i due «si sono relazionati, nel tempo e con una certa continuità, con ambiti qualificati di matrice ‘ndranghetista, per le vicende in cui sono stati coinvolti»¹⁴⁵.

Il terzo momento in cui si è sviluppata l’inchiesta GRECALE LIGURE risale al settembre 2016, quando su impulso della Procura della Repubblica di Piacenza vengono eseguiti otto provvedimenti restrittivi e vengono denunciate quattordici persone, accusate a vario titolo di far parte di un’associazione per delinquere finalizzata alla commissione dei reati di bancarotta fraudolenta, riciclaggio e trasferimento fraudolento di valori. Parallelamente vengono applicate misure preventive a numerose società e beni aziendali, conti correnti bancari, fabbricati, beni immobili e mobili registrati, tutti illecitamente accumulati, situati nelle province di La Spezia, Massa Carrara, Milano, Piacenza, Prato, Lodi e Siena, per un valore stimato in oltre 150 milioni di euro, tutti riconducibili a un gruppo industriale piacentino, operante nella vendita e assistenza di veicoli commerciali e nel settore immobiliare. Il meccanismo utilizzato, secondo l’accusa, prevedeva lo svuotamento patrimoniale delle società che si trovavano in stato di insolvenza con il trasferimento dei beni in diverse aziende intestate a prestanome. Le sedi delle aziende insolventi venivano poi trasferite all’estero (in particolare Bulgaria e Romania), così da evitare la dichiarazione di fallimento e l’eventuale contestazione del reato di bancarotta fraudolenta. Tra gli elementi particolarmente rilevanti emersi nell’indagine, risulta l’arresto di un avvocato spezzino in rapporti con un membro di una cosca ‘ndranghetista operante in Cutro (KR) e nel nord Italia.

¹⁴¹ *Ivi*, p. 6.

¹⁴² *Ivi*, p. 8.

¹⁴³ *Ivi*, p. 12.

¹⁴⁴ *Ivi*, p. 17.

¹⁴⁵ *Ivi*, p. 17.

L'inchiesta DRAGO

Una ulteriore inchiesta che fa emergere in modo evidente l'operatività di gruppi criminali nella provincia di Massa e Carrara è DRAGO, coordinata dalla Direzione Distrettuale Antimafia di Genova ed eseguita dal Nucleo Operativo dei Carabinieri di Massa. L'indagine, iniziata nell'autunno 2017, vede coinvolti soggetti originari della Calabria, della Campania e della Toscana, accusati a vario titolo di estorsione, tentata estorsione aggravata dall'utilizzo del metodo mafioso e di reati di natura finanziaria, con un ulteriore filone di indagine per associazione a delinquere finalizzata alla truffa, per usura e per turbativa d'asta. Nell'ambito del procedimento, il GIP del Tribunale di Genova ha emesso otto misure cautelari, di cui cinque agli arresti in carcere¹⁴⁶. Il gruppo si avvaleva di risorse e uomini anche non residenti in provincia, che venivano assoldati per svolgere determinate azioni. Alcuni dei protagonisti della vicenda vantano un vasto curriculum criminale, che è stato oggetto di particolare attenzione da parte degli inquirenti nelle fasi di indagini per configurare, in modo più approfondito, il profilo di "indiscussa professionalità (sintomatica di un'attività criminale abituale e ben roduta)"¹⁴⁷. Due soggetti napoletani, che in più occasioni hanno agito congiuntamente, presentano un trascorso che ne mette in luce la pericolosità: uno (oltre ad essere stato dichiarato fallito dal Tribunale di Napoli) vanta una condanna per plurimi episodi di riciclaggio e per associazione per delinquere, e ha un processo pendente presso la Corte di Appello di Bologna per il delitto di estorsione aggravata dal "metodo mafioso"; l'altro, anch'egli coinvolto in quest'ultimo procedimento e condannato in primo grado per il medesimo reato in concorso, è stato già condannato per il delitto di associazione per delinquere e per ricettazione. Inoltre, altri imputati arrivavano da un sottobosco criminale, con condanne per ricettazione, calunnia, lesioni personali e minacce. Di particolare rilevanza il ruolo rivestito da uno degli imputati di origine calabrese, appartenente alle cosche di 'ndrangheta di Lamezia Terme, già condannato per ricettazione, estorsione, usura, per fatti di droga ed armi, e, soprattutto, per concorso in omicidio ed associazione di tipo mafioso. Alcune di queste condanne, peraltro, sono state comminate per reati commessi nel territorio di Massa, e segnalano, quindi, una presenza costante in tempi recenti.

Da un punto di vista organizzativo, non sembra emergere una struttura gerarchica e organizzata, con ruoli di leadership ben definiti e una chiara ripartizione generale dei compiti, quanto la presenza di micro-aggregazioni, che di volta in volta si sono venute a costituire per la realizzazione delle attività criminali. Da un punto di vista analitico, possiamo suddividere gli indagati in almeno tre tipologie: a) soggetti appartenenti a gruppi di criminalità organizzata (calabrese o campana) residenti nella provincia di Massa e Carrara; b) soggetti appartenenti a gruppi di criminalità organizzata (calabrese o campana) residenti nei territori di origine e assoldati per specifiche attività; c) soggetti coinvolti saltuariamente nelle attività illecite, con ruoli di promotori o di supporto.

¹⁴⁶ Tribunale di Genova, Nr. 15396/17, Mod. 21 R.G.N.R., Nr. 2576/17 R.G.G.I.P., sentenza del 12 novembre 2018.

¹⁴⁷ Ivi, p. 55.

Per analizzare in modo più compiuto le modalità operative del gruppo criminale, di seguito verranno presentati alcuni degli episodi ricostruiti dagli inquirenti. Il primo di questi riguarda il tentativo, da parte di due cittadini massesi, di rientrare in possesso di due appartamenti di famiglia messi all'asta dal Tribunale di Massa e acquistati da un imprenditore locale, originario della provincia di Caserta. Per farlo i due soggetti si rivolgono a un loro amico (imputato anch'egli nel processo), il quale, a sua volta, li mette in contatto con due soggetti (entrambi residenti in provincia di Napoli) esponenti della criminalità organizzata campana. Questi ultimi, in cambio di un corrispettivo economico, progettano un piano per far sì che i nuovi proprietari degli immobili cedano – allo stesso prezzo di acquisto all'asta – le proprietà, svolgendo «in maniera para-professionale l'attività di estorsione»¹⁴⁸. Le competenze che vengono messe in campo non riguardano esclusivamente la capacità intimidatoria, ma riguardano, piuttosto, la capacità di agire a cavallo tra la sfera legale e quella illegale, mettendo a frutto conoscenze tecnico-amministrative per mascherare le proprie condotte criminali: «perché con un po' di soldi... io faccio il contratto...in modo più adatto il compromesso...lo faccio lo stesso...lo facciamo tra privati...e vale perché lo registro [...] poi facciamo un contratto di affitto parallelo, fino a quando io non ti ho risolto il problema la fai stare in affitto, quindi chiudo la partita con le chiavi e entro in casa...non ho più problemi...»¹⁴⁹. Le modalità con le quali i due soggetti si pongono nei confronti della vittima mutano nel tempo, incrementando, di volta in volta, la portata delle minacce e la carica di violenza e intimidazione. Ne è un esempio un'intercettazione nel quale uno dei protagonisti afferma: «perché se tutto va male ti prometto te lo giuro su Dio che salgo un'altra volta perché mi sono rotto i coglioni e lo faccio...a questo punto chiudiamo a modo mio...»¹⁵⁰. In seguito, i due ricorrono a ulteriori azioni intimidatorie, utilizzando prevalentemente risorse di tipo relazionali, che li portano a individuare e contattare presso il paese di origine della vittima un suo amico d'infanzia, affinché gli telefonasse e lo convincesse a cedere alla richiesta estorsiva. In questa vicenda è possibile notare come il ricorso alla violenza agita sia solo una delle ultime opzioni a disposizione del gruppo, che minaccia di ricorrervi esclusivamente nel momento in cui prende consapevolezza del tentativo della vittima di procrastinare, ritardare e dilatare nel tempo il perfezionamento del passaggio di proprietà. Vedendo naufragare il proprio progetto, gli indagati iniziano a pianificare azioni violente sulle cose e sulla persona: «...poi dopo te lo mando pure in ospedale te lo dico pure per telefono, fatto tutto quello che devo fare... ed ancora... poi te lo mando pure in ospedale a modo mio un'altra volta...ok?» e ancora «ascolta Sergio questo ora, ora c'è da ammazzarlo te lo dico già, papale papale...»¹⁵¹. Il progetto, secondo gli inquirenti, non viene portato a termine a causa di un diverbio tra i mandanti e i potenziali esecutori riguardante il costo dell'operazione: i primi lamentavano l'inefficacia delle condotte e si dichiaravano indisponibili a finanziare ulteriormente l'impresa criminale, i secondi avrebbero voluto essere retribuiti per le trasferte. Questo aiuta a mettere

¹⁴⁸ Procura della Repubblica presso il Tribunale di Genova – DDA. Richiesta di applicazione di misura cautelare N. 15396/2017 R.G. Mod. 21, p. 6.

¹⁴⁹ Ivi, p. 11.

¹⁵⁰ Ivi, p. 16.

¹⁵¹ Ivi, p. 24.

in evidenza un'altra caratteristica del gruppo, che sembra fondare la propria coesione non sullo spirito di adesione dei membri, ma sulle convenienze (soprattutto economiche) derivanti dalla partecipazione.

Un ulteriore episodio, monitorato dagli inquirenti, riguarda l'estorsione ai danni di un imprenditore locale per la restituzione di un presunto debito. In questo caso, un ruolo preminente è rivestito dal calabrese del gruppo, il quale, a differenza degli altri indagati, ricorre in modo esplicito e diretto a minacce nei confronti della vittima: «Tu sai quando... sai quando ti stanchi tu Marco...sai quando ti stanchi tu! Quando succede qualcosa di grave che non si può più recuperare...quando do 5/6 coltellate nella pancia...tanto ti stanchi tu!»¹⁵². Queste modalità sembrano caratterizzare l'attività di recupero crediti, tanto da essere ripetuta in più occasioni («...quando me li dai questi soldi? Il tempo è scaduto! Non mi fare girare i coglioni... poi ti prendo a coltellate Marco... a me non interessa un cazzo non scherzare con me... ti ammazzo»¹⁵³) e con un'escalation notevole, che coinvolge anche i membri partenopei del gruppo: «No no Marco! Non è che tu non ce la fai più! Non ce la facciamo più noi! Nel senso che, noi abbiamo dato i soldi alle famiglie... ai signori di Napoli e abbiamo toccato le famiglie! Quindi Marco non scherzare domani! Mi raccomando!»¹⁵⁴.

Nell'inchiesta emerge un'altra vicenda estremamente interessante, per mettere in evidenza una spiccata capacità criminale nel gruppo di generare occasioni di profitto a partire da precedenti episodi delittuosi di cui si sono resi protagonisti. In questo caso, i soggetti coinvolti sono due appartenenti alla criminalità organizzata (un calabrese e un campano), che si avvalgono della collaborazione episodica di alcuni imputati per mettere in atto una serie di estorsioni ai danni di un funzionario di banca di una filiale del territorio. Il tutto ha origine, secondo la ricostruzione degli inquirenti che stanno ancora indagando, da una truffa organizzata dal gruppo, che li ha portati – attraverso intestazioni di rapporti bancari e finanziari in capo a soggetti ignari, utilizzando documenti falsi (buste paga) e fotocopie alterate di documenti veri – a incassare considerevoli finanziamenti senza doverne corrispondere le rate, poiché nella documentazione veniva inserito un indirizzo falso che rendeva impossibile il reperimento del debitore, il quale, una volta raggiunto poteva svolgere denuncia per sostituzione di persona e non dover quindi pagare nulla alla società finanziaria. Il gruppo sfrutta questa occasione per ideare un ulteriore sistema di arricchimento che fonda le basi su circostanze inventate: riferire al funzionario di banca che vi sono persone intenzionate a denunciarlo. Dopo aver creato una situazione di potenziale pericolo, essi si pongono «come suoi complici, come persone in grado di aiutarlo»¹⁵⁵ per svolgere un'opera di mediazione, rendendosi disponibili a convincere il soggetto a non sporgere denuncia a fronte del pagamento di una somma di denaro a mo' di indennizzo e risarcimento. Questo meccanismo è stato riprodotto più volte e con più varianti, stratagemmi e azioni dissimulatrici per rendere verosimili le richieste a conferma della spiccata capacità del gruppo, sia in termini organizzativi, sia creativi. Il GIP

¹⁵² Ivi, p. 30.

¹⁵³ Ivi, p. 31.

¹⁵⁴ Ivi, p. 36.

¹⁵⁵ Ivi, p. 38.

ritiene che l'insieme di queste condotte abbiano fatto sentire la vittima «costretto a mantenere rapporti con costoro, vedendoli quali soggetti rassicuranti e protettivi, che non lo lasciavano mai da solo»¹⁵⁶.

Il business dei rifiuti

Tra i tanti settori di business che soggetti legati alla criminalità organizzata hanno colpito negli anni, in particolare nel territorio limitrofo alla provincia della Spezia e nella città di Lavagna¹⁵⁷, vi è sicuramente quello dello smaltimento di rifiuti. Una ditta in particolare, posta al confine tra Toscana e Liguria, avente sede ad Albiano, una frazione del Comune di Aulla (MS), a pochi chilometri di distanza da Sarzana (SP), è stata teatro di diverse vicende che segnalano un sistema di illegalità.

Uno dei più significativi riguarda il tentativo di estorsione condotto da tre soggetti calabresi – vicini ad ambienti 'ndranghetisti da anni insediati nella città di Sarzana (SP) – ai danni del proprietario della ditta. La ricostruzione dei fatti avanzata dai giudici¹⁵⁸ descrive che a fine aprile 2007 i tre, attraverso minacce e intimidazioni, avevano costretto il titolare della ditta a consegnare loro 3.000 euro come acconto di un'ulteriore somma che prima veniva quantificata in 35.000 euro e successivamente in 80.000 euro da versare mensilmente. Ciò che offrono i tre è di concludere un “contratto” per la protezione e la sorveglianza dello stabilimento della società, a cui seguono ulteriori solleciti. A inizio maggio viene fissato un nuovo incontro, nel parcheggio di un centro commerciale sito a Santo Stefano di Magra (SP), tra Albiano e Sarzana: in tale occasione due membri della banda minacciavano ulteriormente il proprietario, dicendo che per porre in essere la “protezione” si erano rivolti a soggetti malavitosi di provenienza calabrese, i quali, in caso di mancato pagamento, sarebbero intervenuti ponendo in essere azioni delittuose. L'intervento degli inquirenti blocca il piano criminoso e porta alla condanna del gruppo criminale. In questa vicenda vediamo emergere alcuni interessanti elementi: l'utilizzo della minaccia, l'offerta di protezione – quasi sotto la forma di un vero e proprio contratto – che avviene attraverso il coinvolgimento di soggetti calabresi pronti a utilizzare la violenza. Inoltre, di estrema singolarità il fatto che a far parte di questo gruppo criminale vi sia anche uno dei dipendenti della ditta: un elemento che dimostra la capacità di questi soggetti di entrare nel mondo dell'economia legale, nei modi più diversi. Questo episodio, però, non è isolato. Infatti, alcuni anni prima delle minacce dei calabresi, la ditta è vittima di un altro attentato intimidatorio violento: nell'ottobre 2006, poco dopo l'orario di chiusura, ignoti si sono introdotti nel piazzale dell'azienda, hanno preso possesso di una gru – c.d. “ragno” –, utilizzata per compattare i rifiuti ferrosi, e con essa hanno distrutto le cabine di alcuni camion posteggiati

¹⁵⁶ Tribunale di Genova, Nr. 15396/17, Mod. 21 R.G.N.R., Nr. 2576/17 R.G.G.I.P., sentenza del 12 novembre 2018, p. 46.

¹⁵⁷ L'inchiesta “I Conti di Lavagna” condotta dalla DDA di Genova nel 2016, ha permesso di smantellare un sistema criminale presente nella città di Lavagna (GE) in cui erano coinvolti, oltre ad alcuni esponenti di spicco del locale di 'ndrangheta di Lavagna, anche amministratori locali. Tra i settori interessati vi erano quello legato al rilascio di concessioni per l'apertura di chioschi marittimi e quello della gestione dello smaltimento di rifiuti, da anni controllato dalle propaggini 'ndranghetiste.

¹⁵⁸ Procura della Repubblica della Spezia, Richiesta di rinvio a giudizio del 16.12.2008, n. 1728/07/21/24 R.G. notizie di reato

nel piazzale, per concludere dando fuoco alla gru e a un autocarro, per un danno che ammonterà a più di 250.000 euro. Le indagini, però, non porteranno all'arresto dei colpevoli.

La ditta in questione – il cui nome emerge anche nelle carte dell'inchiesta I CONTI DI LAVAGNA, in quanto aveva negli anni instaurato rapporti imprenditoriali anche con le ditte gestite da soggetti 'ndranghetisti – anche negli anni seguenti sarà palcoscenico di strani avvenimenti. Nella notte di domenica 4 ottobre 2015 un incendio divampa in un capannone dell'azienda dove erano stoccati lattine, barattoli in metallo, bombolette spray, per poi raggiungere il capannone dove viene raccolta la plastica. Un altro episodio, nuovamente di domenica, a impianti chiusi, accade nell'estate 2016: il 31 luglio, in pieno pomeriggio, divampa un altro incendio che colpisce un capannone dove viene prodotto combustibile. Anche nell'estate del 2017, sabato 29 luglio, nel primo pomeriggio, prendono fuoco i rifiuti stoccati all'esterno dei capannoni. Infine, un ulteriore principio di incendio ha interessato la ditta nella mattina di venerdì 27 aprile 2018: il rogo, su cui sono subito intervenute le autorità, ha causato solo lievi danni a una saracinesca.

Considerazioni conclusive

Giunti a questo punto dell'analisi, è possibile trarre alcune conclusioni sulle dinamiche di manifestazione dei fenomeni di criminalità organizzata nella provincia di Massa e Carrara, ponendo l'attenzione, in modo particolare, sulle modalità operative e i repertori di azione utilizzati dalle organizzazioni criminali. Come è stato riscontrato, i meccanismi di insediamento e di proiezione sono diversificati e, di conseguenza, hanno prodotto esiti diversi in termini organizzativi: sebbene diverse fonti istituzionali confermino queste presenze, allo stato attuale non sono emersi pubblicamente procedimenti contro articolazioni territoriali strutturate in reti criminali, insediate stabilmente sul territorio provinciale e riconducibili direttamente a organizzazioni mafiose, come invece è stato fatto nel resto del Distretto di competenza (nell'ambito del procedimento penale MAGLIO 3¹⁵⁹, e successive inchieste, è stata riscontrata la presenza di locali di 'ndrangheta a Ventimiglia, Genova, Lavagna e Sarzana). Ciò non presuppone l'inesistenza del fenomeno o la non rilevanza: nella provincia di Massa e Carrara è possibile riscontrare la presenza di una pluralità di gruppi criminali, con una diversa capacità di radicamento territoriale, alcuni dei quali sicuramente in collegamento con organizzazioni mafiose tramite singoli appartenenti, strutturati secondo articolazioni meno definite rispetto al contesto del Distretto ligure. Con particolare riferimento alla 'ndrangheta, si riscontra la presenza di livelli organizzativi diversi, che spiegano perché sono presenti soggetti che, anche singolarmente e senza il coinvolgimento di altri appartenenti al clan di riferimento, si occupano di attività diverse, non necessariamente in contatto tra loro. Questa "snellezza organizzativa", insieme alla collocazione geografica in territorio di confine, consente ai soggetti legati alla 'ndrangheta di eludere – in parte –

¹⁵⁹ Sezione dei giudici per le indagini preliminari, Ordinanza applicativa di misura cautelare coercitiva del 24.06.2011, N. 2268/10/21 R.G. notizie di reato, N. 4644/11 R.G.G.I.P., contro Barilaro Fortunato e altri.

l'azione degli apparati repressivi, muovendo e spostando le proprie imprese nella provincia limitrofa (dalla Spezia a Massa e Carrara, e viceversa), in particolare nei settori dei trasporti, della movimentazione terra e della frantumazione inerti.

Questo ha sicuramente un effetto sul controllo del territorio poiché, a differenza di quanto può accadere nei territori di origine delle mafie italiane, dove tendenzialmente avviene sulla base dei confini amministrativi, in questo contesto avviene prevalentemente sulla base dei settori di interesse. Nell'inchiesta DRAGO alcuni imputati affermano «noi questo posto di merda lo governiamo»¹⁶⁰, «noi Massa non la comandiamo, la governiamo»¹⁶¹. Il gruppo toscano, quindi, sembra voler ribadire a sé stesso di controllare il territorio, ma per raggiungere i propri scopi coinvolge altri attori sparsi sul territorio nazionale, provenienti da regioni e contesti di criminalità organizzata differenti. Questo non significa che vi sia un patto collusivo tra le organizzazioni, ma conferma che i diversi livelli organizzativi delle mafie consentono ai singoli e alle famiglie di attivare delle partnership, purché non compromettano la stabilità dell'organizzazione di appartenenza. Il controllo, da declinare come campo di intervento, dunque, è ripartito e condiviso tra più attori.

A partire dalle più recenti evidenze empiriche è possibile affermare che nella provincia di Massa e Carrara, la criminalità organizzata ha agito ponendosi come agenzia di risoluzione delle controversie, come «industria della protezione privata»¹⁶². Questo avviene sia quando il problema è preesistente all'intervento del gruppo (come, ad esempio, nell'inchiesta DRAGO, dove uno degli imputati, rivolgendosi a un sodale, dice «noi ti abbiamo interpellato per risolvere un problema»¹⁶³), sia quando è il gruppo stesso a crearne i presupposti attraverso l'offerta violenta di protezione¹⁶⁴. Nella provincia i membri delle compagini criminali si presentano come risolutori e mediatori, in grado di garantire il positivo esito della diatriba, rispondendo così a una domanda di regolazione¹⁶⁵. Come abbiamo visto, però, non sempre gli attori riescono nel loro intento, sia per motivi interni e organizzativi, sia per l'intervento esterno di fattori di disturbo. Quando, invece, sono in grado di farlo – questo avviene, ovviamente, nel caso in cui sono gli stessi criminali a creare un finto problema – non solo si arricchiscono da un punto di vista strettamente economico, ma riescono ad incrementare la propria reputazione, utile sia per occupare nuove posizioni nel mercato della regolazione in alcuni settori, sia per agire con maggiore efficacia nei confronti delle vittime, che saranno maggiormente intimidite. Svolgendo questa attività, gli esponenti dei gruppi criminali presi in esame non ricorrono necessariamente ad azioni violente: in prima battuta è l'elemento reputazionale a intervenire e solo successivamente vengono avanzate minacce più o meno esplicite. Si conferma in questo caso l'assunto che i mafiosi sono specialisti nell'uso della violenza¹⁶⁶, che è uno dei repertori di azione, ma sicuramente non l'unico e il

¹⁶⁰ Tribunale di Genova, Nr. 15396/17, Mod. 21 R.G.N.R., Nr. 2576/17 R.G.G.I.P., sentenza del 12 novembre 2018, p. 56.

¹⁶¹ *Ibidem*.

¹⁶² D. Gambetta, *La mafia siciliana. Un'industria della protezione privata*, Torino: Einaudi, 1992.

¹⁶³ Tribunale di Genova, Nr. 15396/17, Mod. 21 R.G.N.R., Nr. 2576/17 R.G.G.I.P., sentenza del 12 novembre 2018, p. 20.

¹⁶⁴ R. Catanzaro, *Il delitto come impresa. Storia sociale della mafia*, Padova: Liviana, 1998.

¹⁶⁵ A. Vannucci, *Atlante della corruzione*, Torino: Edizioni Gruppo Abele, 2012.

¹⁶⁶ R. Sciarone, *Mafie vecchie, mafie nuove*, Donzelli Editore, Roma, 1998.

primario. Nell'area presa in esame, vi è una domanda di mafia che prolifera in un contesto di illegalità diffusa, dove vi sono precondizioni strutturali che richiedono protezione o possono necessitare di azioni di mediazione. In questo senso, le attività della criminalità organizzata possono essere diverse e agire su differenti ambiti economici.

Grazie alle ultime inchieste è, inoltre, possibile riscontrare come le modalità utilizzate nei mercati illegali, vengono riproposte anche in una dimensione economico-finanziaria, che segnala un interesse verso il settore creditizio e nel potenziale reinvestimento delle ricchezze nell'economia legale. Paradigmatico in questo senso quanto emerge dall'inchiesta DRAGO, dove la truffa bancaria ipotizzata dagli inquirenti ha portato poi il gruppo criminale a realizzare una serie di estorsioni ai danni di un ex fiancheggiatore del gruppo (il funzionario di banca complice), rendendo irripetibile il piano criminale. In questo caso notiamo una modalità predatoria e contesti illegali che producono e riproducono illegalità. Non mancano, però, modalità di infiltrazione nell'economia legale diametralmente opposte, che prevedono il tentativo di trovare ulteriori stabili e continuative occasioni di arricchimento. Questo può avvenire ritagliando posizioni di mercato (in settori come trasporto o lavorazione degli inerti) sia in modo illecito, eludendo i regolamenti di settore o intimidendo la concorrenza, che in modo lecito, in particolare attraverso accordi con il mondo economico-imprenditoriale locale.

1.5 Mafie e criminalità ambientale in Toscana.

Il ciclo dei rifiuti

A cura di Elena Ciccarello (Università di Torino)

1. Introduzione

L'analisi delle statistiche, la mappatura dei casi giudiziari e le interviste qualitative a testimoni privilegiati segnalano, concordemente, la presenza in Toscana di significative criticità sul fronte dell'illegalità ambientale e in particolare nel ciclo dei rifiuti. Quest'ultimo si presenta come un mercato di potenziale integrazione e occultamento di interessi criminali, anche di tipo mafioso.

È bene precisare sin da subito un dato: sebbene nel nostro Paese e in Toscana alcuni gruppi di criminalità organizzata abbiano rivolto nel tempo ampio interesse alla gestione e al traffico dei rifiuti, le criticità del settore non possono essere ascritte esclusivamente a tali presenze. Nella Regione, in assonanza con quanto avviene in altre zone d'Italia, il complesso delle illegalità perpetrate a danno dell'ambiente e della salute dei cittadini prevede solo in piccola parte l'azione di gruppi o soggetti riconducibili ad organizzazioni criminali o mafie tradizionali. È riscontrato piuttosto che le difficoltà con cui il soggetto pubblico riesce a governare tale ambito, unita alla sua appetibilità economica, aprono varchi che, in generale, favoriscono la diffusione di condotte illecite e, nello specifico, offrono possibilità d'affari anche per gruppi di criminalità organizzata.

Numerosi studi hanno sottolineato che la diffusione di pratiche illegali e l'inefficacia della protezione pubblica possono rendere necessari servizi e meccanismi di tutela alternativi (della Porta e Vannucci 2012; Sciarrone e Storti 2019; Vannucci 2001). Nel caso degli illeciti ambientali e del ciclo dei rifiuti, la complessa e debole regolazione pubblica produce una congerie di violazioni e illeciti al cui interno possono trovare albergo anche forme di regolazione criminale. Dal canto loro, le organizzazioni mafiose individuano in questo mercato uno spazio di affari particolarmente appetibile, data la sua ampia portata economica.

Guardando alle risultanze investigative, in Toscana, solo una frazione residuale dei procedimenti giudiziari che hanno ad oggetto la gestione dei rifiuti registra contestazioni per reati di tipo mafioso mentre, viceversa, sui 26 casi di accesso criminale al mercato dei contratti pubblici mappati dal 2006, ben 6 si riferiscono a rifiuti e appalti, ovvero circa il 22% del totale.

Un primo inquadramento della presenza di fenomeni di criminalità organizzata nell'alveo degli illeciti ambientali deve dunque, necessariamente, focalizzarsi sui fattori strutturali, locali e generali, che possono favorire anche solo indirettamente la loro insorgenza e diffusione.

Si procederà dunque, anzitutto, con una disamina generale delle problematiche relative al settore ambiente e rifiuti, individuando specificamente il ruolo ricoperto in questo ambito dalla criminalità organizzata. Ciò verrà fatto nell'ottica di distinguere le questioni che attengono la dimensione nazionale rispetto alla declinazione di specifiche vulnerabilità locali.

In secondo luogo, si tenterà di ricostruire le modalità prevalenti attraverso cui gli attori mafiosi sono presenti nel settore. Negli ultimi anni, nella Regione, sono stati riscontrati due ambiti di accesso criminale al mercato dei rifiuti, ossia: a) il controllo diretto di un segmento della filiera di recupero, trattamento e smaltimento dei rifiuti speciali; b) l'acquisizione di appalti pubblici nell'alveo della gestione dei rifiuti urbani o assimilati. Tale distinzione peraltro si sovrappone anche a una sorta di segmentazione funzionale dei gruppi criminali, laddove il traffico dei rifiuti più spesso vede il coinvolgimento di soggetti legati alla camorra campana, mentre la gestione delle cave e discariche segnala soprattutto la presenza di ditte in rapporti con la 'ndrangheta.

In conclusione di questo primo inquadramento della materia, saranno riepilogati i principali fattori che, su scala nazionale e locale, hanno fatto da sfondo e che rendono possibili i fenomeni analizzati, individuando anche possibili nuove piste di ricerca e approfondimento.

2. Mafie, criminalità ambientale e traffico di rifiuti

In Italia, la gestione dei rifiuti costituisce l'ambito in cui vengono registrati il maggior numero di reati contro l'ambiente. Secondo le statistiche raccolte da Legambiente, nel 2018 gli illeciti connessi al ciclo dei rifiuti hanno costituito la voce più rilevante (il 28,4%) tra le violazioni della normativa ambientale avvenute lo stesso anno (28.137), seguiti dai delitti contro gli animali e la fauna selvatica (25,9%) e gli illeciti consumati nell'ambito del ciclo del cemento (23,4%) (Legambiente 2019).

Benché la cronaca e le "emergenze" abbiano spesso associato i reati ambientali all'azione di organizzazioni mafiose, la criminalità ambientale e la gestione illecita dello smaltimento dei rifiuti non sono appannaggio esclusivo di gruppi criminali o delle cosiddette "ecomafie". Per riferire un dato, sul totale delle inchieste per traffico illecito di rifiuti realizzate tra il 2002 e il 2013 sul territorio nazionale, solo il 6,7% ha registrato il coinvolgimento di soggetti mafiosi (Germani, Pergolizzi, Reganati 2017). Più in generale, le infrazioni accertate nella gestione dei rifiuti spaziano da reati contravvenzionali a delitti che, solo nei casi più gravi, richiedono l'attivazione di *network* di tipo criminale.

Ciò ovviamente non significa che il loro impatto sull'ambiente sia trascurabile. Il più delle volte le statistiche di delittuosità e giudiziarie riferiscono di fenomeni di microinquinamento che, considerati singolarmente, hanno bassa rilevanza penale, ma che sommati possono produrre risultati sull'ambiente e sulla salute paragonabili ai grandi illeciti (Santoro e Azzalin 2018). Nel 2016, sul totale dei procedimenti per violazione al Testo unico ambientale, più del 97% erano rappresentati da contestazioni di contravvenzioni; su 8.792 procedimenti per violazioni registrate nell'ambito della gestione dei rifiuti, solo una piccola parte riguardava le condotte più gravi: 170 il trasporto non autorizzato di rifiuti e 164

il traffico organizzato di rifiuti (Istat 2018).

Gli illeciti ambientali, e in particolare quelli che attengono alla sfera dei rifiuti, sono connessi soprattutto al mondo produttivo. Secondo le ricostruzioni della Direzione nazionale antimafia, il nocciolo della questione non andrebbe infatti cercato “nelle ingerenze della criminalità mafiosa nello specifico settore, bensì nelle deviazioni dal solco della legalità, per puro e vile scopo utilitaristico”, da parte di imprese che producono materiali di scarto o sono specificamente impegnate nell’attività di gestione degli stessi (2017, p. 287).

Anche in letteratura è stato osservato che i gruppi criminali si inseriscono nel modello di *governance* dei rifiuti in Italia come “attori tra gli altri”, integrandosi e contribuendo a modellare, pur con proprie specificità, i sistemi di regolazione tra pubblico e privato in cui si articola il campo di interessi in gioco (Martone 2012). Proprio il gap tra *governance* formale e *governance* reale e la promiscuità dei ruoli tra pubblico e privato sono state indicate come le condizioni a partire dalle quali si configurano le vulnerabilità e le “emergenze” permanenti del settore raccontate dalla cronaca (Citroni e Lippi 2009). Il più delle volte, le aziende coinvolte nei traffici illeciti si collocano stabilmente nel mercato ufficiale differenziando la propria azione, tra legale e illegale, a seconda delle convenienze economiche (Pergolizzi 2018). È questa la ragione per cui un’analisi complessiva dei rischi connessi ai processi di gestione dei rifiuti richiederebbe la ricostruzione articolata del quadro delle criticità, con il superamento della prospettiva repressiva-giudiziaria, per interpellare invece i sistemi di regolazione e di accettazione sociale di talune condotte, oltre a registrare l’eventuale presenza di interessi criminali e mafiosi.

Proprio perché la leva cardine delle condotte illecite a danno dell’ambiente è di tipo economico, questo tipo di reati interpellano forme di relazione simbiotica tra attori eterogenei. Gli stessi organi repressivi sottolineano “l’abituale accompagnarsi col crimine ambientale di altre condotte in violazione di norme penali rientranti nella categoria di quelle dei ‘colletti bianchi’”, ritenendo tale circostanza “normale” per il collocarsi del “delitto ambientale in quella particolare orbita dei delitti dell’impresa deviata, quindi dell’economia deviata, quindi della politica deviata” (Dna 2017, p. 290). Molte delle violazioni riguardano autorizzazioni e pratiche burocratiche, ed è questa la ragione per cui le indagini coinvolgono il più delle volte imprenditori, *brokers* e professionisti e rilevano dinamiche di tipo corruttivo (Germani, Pergolizzi, Reganati 2017; Pergolizzi 2018).

Dal 1 gennaio 2010 al 31 maggio 2019, sono state 677 le inchieste in materia ambientale che hanno previsto anche forme di corruzione, di queste 37 sono state realizzate in Toscana, provocando un numero complessivo di 333 arresti.

Tabella 1. Classifica sulla corruzione in materia ambientale (1 gennaio 2010 – maggio 2019)					
Regione	Inchieste	% sul totale	Denunce	Arresti	Sequestri
1 Sicilia	101	14,9%	461	458	88
2 Lazio	91	13,4%	756	546	134
3 Campania	76	11,2%	638	523	87
4 Lombardia	73	10,8%	311	547	129
5 Calabria	64	9,5%	669	878	190
6 Puglia	46	6,8%	494	276	75
7 Toscana	37	5,5%	649	333	138
8 Sardegna	35	5,2%	319	164	38
9 Abruzzo	25	3,7%	267	116	34
10 Veneto	23	3,4%	335	123	49
11 Liguria	22	3,2%	165	68	16
12 Emilia Romagna	20	3%	275	85	12
13 Piemonte	17	2,5%	500	295	31
14 Marche	17	2,5%	195	27	40
15 Basilicata	9	1,3%	116	38	2
16 Umbria	7	1%	32	13	8
17 Friuli Venezia Giulia	7	1%	88	55	6
18 Molise	5	0,7%	186	32	3
19 Trentino Alto Adige	2	0,3%	13	1	0
20 Valle d'Aosta	0	0%	0	0	0
TOTALE	30064	100%	30001	376	7882
Fonte: elaborazione Legambiente sulle indagini condotte dal Comando unità forestali, ambientali e agroalimentari carabinieri (Cutfaa), Comando carabinieri per la tutela ambiente, Comando carabinieri per la tutela della salute, Comando carabinieri politiche agricole, Comando carabinieri tutela del lavoro, Guardia di finanza, Capitanerie di porto, Corpi forestali delle regioni a statuto speciale, Polizia dello Stato, Agenzie delle dogane e Polizia provinciale, Direzione nazionale antimafia (Dna), Direzione investigativa antimafia (Dia) (Legambiente 2019)					

Ciò premesso, resta il fatto che il *business* dei rifiuti ha costituito e costituisce uno dei mercati più interessanti per le organizzazioni mafiose, soprattutto in certe aree d'Italia; tale dato investigativo ha progressivamente inciso sull'inasprimento della legislazione penale, portando nel 2001 all'introduzione del reato di traffico illecito di rifiuti¹⁶⁷.

I reati ambientali sono stati disciplinati per la prima volta in modo organico dal D.Lgs. 152/2006 (cosiddetto Testo Unico Ambientale), che introduce specifiche figure di illeciti amministrativi relativi soprattutto alla gestione delle acque reflue e dei rifiuti. Le sanzioni previste dal Testo Unico sono prevalentemente di carattere contravvenzionale, con pene obblazionabili con il pagamento di una somma in denaro e, in ogni caso, con termini di prescrizione molto brevi, ad esclusione di due reati, quello di "attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti" (art. 260), e di "combustione illecita di rifiuti" (art. 256bis), quest'ultimo introdotto nel 2013.

¹⁶⁷ Il traffico illecito di rifiuti è il primo delitto contro l'ambiente per cui è stata prevista la pena della reclusione. Il reato è stato introdotto nel 2001 (legge n. 93) come art. 53-bis nel c.d. decreto Ronchi (D.Lgs. 22/1997), è poi confluito nel 2006 nel Codice dell'Ambiente, all'art. 260, per essere successivamente tradotto come articolo 425-quaterdecies del codice penale con la legge sugli ecoreati del 2015 (legge n. 68). Nel 2010, la legge 136 ("Piano contro le mafie"), ha inserito il traffico illecito di rifiuti nell'elenco di reati per i quali la competenza ad indagare spetta alla Direzione Distrettuale Antimafia.

La recente riforma del 2015 (legge n. 68) ha invece inserito nel codice penale il nuovo titolo VI-bis, interamente dedicato ai delitti contro l'ambiente (cosiddetti "Ecoreati"). Al suo interno sono state previste nuove fattispecie di reato: inquinamento ambientale, disastro ambientale, traffico e abbandono di materiale ad alta radioattività, impedimento al controllo e omessa bonifica. Il titolo prevede inoltre delle aggravanti per le associazioni a delinquere, anche di stampo mafioso, responsabili di reati ambientali, gli sconti di pena nel caso di "ravvedimento operoso" (l'imputato evita conseguenze ulteriori, aiuta i magistrati a individuare colpevoli o provvede alla bonifica e al ripristino), il prolungamento dei termini di prescrizione per i delitti ambientali, l'obbligo di confisca dei beni in caso di condanna o patteggiamento. Con il D.Lgs. 1 marzo 2018, n. 21, anche il reato di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti, contenuto inizialmente nel Testo Unico, è stato inserito all'interno del codice penale.

In sintesi, mentre il Testo unico ambientale prevede la punizione del responsabile del reato ambientale in conseguenza del fatto che questi ha trasgredito una norma o un regolamento, i nuovi delitti previsti dal codice penale sono impostati sull'idea che l'illecito ambientale costituisca un danno concreto di per sé. Risulta articolato anche il sistema dei controlli, che assegna all'apparato burocratico-amministrativo, in particolare al Sistema nazionale di protezione ambientale, Ispra/Snpa, il compito di verificare il rispetto dei parametri stabiliti dal legislatore e di guidare il pagamento delle prescrizioni per i reati contravvenzionali, mentre assegna alle forze dell'ordine il compito di perseguire i delitti veri e propri. Con un'ulteriore complicazione, poiché non tutte le Agenzie regionali dispongono di personale con qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria e ciò può incidere sull'azione di controllo, differenziando anche molto il livello di accertamento nei diversi contesti regionali.

Tali precisazioni sul contesto in cui si verificano gli illeciti, del quadro normativo e delle forme di controllo e vigilanza, costituiscono una premessa necessaria a interpretare le statistiche sui reati ambientali, nonché a collocare eventuali vulnerabilità in cui possono insediarsi interessi di tipo criminale e specificamente mafioso.

3. Dati statistici sugli illeciti ambientali in Toscana

Le statistiche della delittuosità e giudiziarie, come è noto, forniscono informazioni su dimensioni e caratteristiche della parte emersa dei fenomeni e risentono della qualità ed efficienza delle attività investigative degli organi di controllo, che possono essere anche molto differenziate sul territorio. Nel caso specifico dell'ambiente il rilevamento dei dati risulta condizionato anche dalle modifiche normative introdotte nel corso del tempo. Dopo il 2006, anno di introduzione del Testo unico ambientale, si nota ad esempio il progressivo incremento dei procedimenti per reati ambientali presso le Procure, che passano dai 4.774 del 2007 ai 12.953 del 2014, fino alla loro sostanziale stabilizzazione e una riduzione a partire dal 2016, quando viene introdotta la possibilità di estinguere i reati contravvenzionali con il pagamento di una multa (Istat 2018). I procedimenti con almeno un delitto, cioè quelli che riguardano le violazioni più gravi, fanno invece registrare un progressivo aumento a partire dal 2013, anno in cui è

stato introdotto il delitto di incenerimento di rifiuti; a partire da quel periodo, in cui sono stati registrati 185 delitti ambientali, si registra una crescita ininterrotta delle contestazioni, fino ai 509 casi del 2016 (Istat 2018). Andamento confermato anche dai dati più recenti, relativi al 2018, che segnalano un leggero decremento del numero complessivo dei reati contro l'ambiente e un aumento invece dei delitti connessi al ciclo dei rifiuti. Si legge nell'ultimo rapporto Ecomafie: "Alla leggera flessione dei reati ambientali, prevalentemente contravvenzionali, fa comunque da contraltare l'aumento delle contestazioni sulla base dei nuovi delitti ambientali, a testimoniare, da una parte, un quasi fisiologico spostamento delle situazioni meno gravi di illegalità, finalmente, all'interno dei circuiti legali (com'era auspicabile sin dall'inizio), dall'altra come l'azione repressiva si stia facendo sempre più incisiva, concentrandosi verso le situazioni più gravi e meritevoli di intervento" (Legambiente 2019).

Ciò detto, trattate con le adeguate cautele di ordine metodologico e intrecciate con altre fonti, le statistiche forniscono comunque alcune importanti chiavi di lettura sui fenomeni in esame.

Stando ai dati raccolti nel 2017, la Toscana è la sesta regione d'Italia per infrazioni del Testo Unico sull'ambiente (2.138 infrazioni accertate) e la quarta Regione d'Italia per numero di infrazioni accertate nel ciclo dei rifiuti (539 infrazioni accertate), in una classifica che colloca al primo posto la Campania, (1.357 infrazioni accertate), seguita dalla Puglia (677) e dal Lazio (619)¹⁶⁸. I dati si riferiscono al complesso delle infrazioni accertate, le denunce, gli arresti e i sequestri realizzati nei settori monitorati dall'organizzazione ambientalista, in primo luogo ciclo dei rifiuti, delitti contro gli animali e la fauna selvatica, incendi e ciclo del cemento.

La classifica dell'illegalità ambientale è particolarmente utile a mappare la distribuzione delle attività illegali sul territorio nazionale, poiché consente di rilevare la diffusione delle infrazioni Regione per Regione. Per tenere conto di alcune specificità territoriali può invece essere utile confrontare la quantità di infrazioni con il numero di abitanti e con il numero di imprese attive presenti in ogni singola area considerata. La ragione che suggerisce il calcolo di tali quozienti è semplice: non solo gli illeciti ambientali sono frutto dell'azione antropica, quindi connessi al numero di abitanti di un determinato territorio, ma molti di questi sono riconducibili a violazioni messe in atto da realtà produttive. Lo vedremo in particolare trattando il caso dei rifiuti.

¹⁶⁸ Il dato è stato confermato nell'ultimo rapporto Ecomafie, relativo all'anno 2018. Anche secondo i dati più aggiornati, la Toscana mantiene la sesta posizione nella classifica delle regioni per illeciti ambientali, dopo Campania, Calabria, Puglia, Sicilia e Lazio e la sesta posizione nella classifica per illegalità nel ciclo dei rifiuti, dopo Campania, Puglia e Calabria. In questa analisi, vista la sostanziale continuità dei dati relativi alla Toscana nel biennio, si è scelto di utilizzare la rilevazione del 2017 per omogeneità con gli altri dati utilizzati nelle elaborazioni.

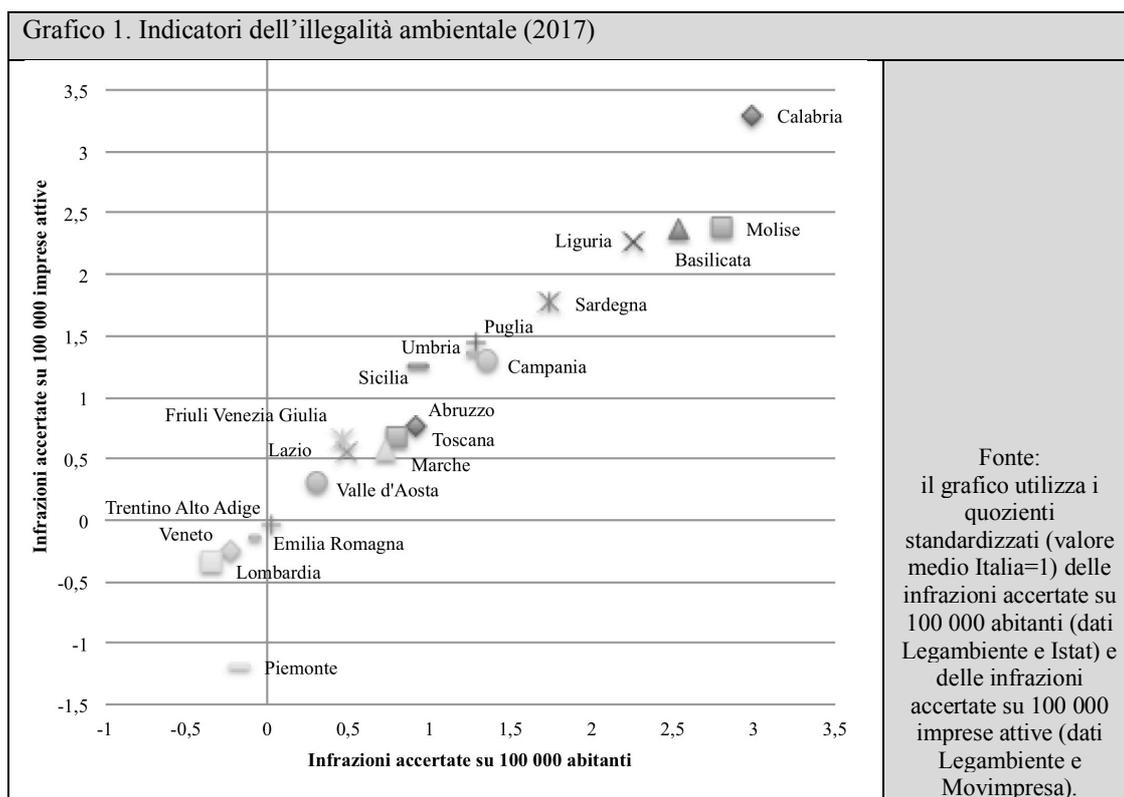
Tabella 2. Classifica regionale dell'illegalità ambientale (2017)						
Regione	Infrazioni accertate	% su tot. nazionale	Denunce	Arresti	Sequestri	
1 Campania	4382	14,6%	4471	19	1342	
2 Sicilia	3178	10,6%	3732	80	648	
3 Puglia	3119	10,4%	3316	65	982	
4 Calabria	2809	9,3%	1894	43	727	
5 Lazio	2684	8,9%	2373	70	1009	
6 Toscana	2138	7,1%	2222	14	412	
7 Liguria	1792	6%	1810	5	233	
8 Sardegna	1558	5,2%	1792	25	340	
9 Lombardia	1269	4,2%	1452	32	581	
10 Emilia Romagna	999	3,3%	945	1	275	
11 Veneto	872	2,9%	1257	10	318	
12 Piemonte	870	2,9%	691	1	167	
13 Marche	845	2,8%	986	2	187	
14 Abruzzo	823	2,7%	781	2	217	
15 Basilicata	716	2,4%	575	4	81	
16 Umbria	706	2,3%	679	1	73	
17 Friuli Venezia Giulia	542	1,8%	440	0	225	
18 Molise	421	1,4%	338	1	54	
19 Trentino Alto Adige	292	1%	206	1	9	
20 Valle d'Aosta	49	0,2%	41	0	2	
TOTALE	30064	100%	30001	376	7882	

Fonte: elaborazione Legambiente su dati delle forze dell'ordine e delle capitanerie di porto (Legambiente 2018)

Tabella 2. Classifiche regionali secondo alcuni indicatori dell'illegalità ambientale (2017)			
Classifica infrazioni su 100 000 abitanti	Classifica infrazioni su 100 000 imprese attive	Classifica sequestri su 100 000 imprese attive	
Calabria	2,99	Calabria	3,87
Molise	2,8	Molise	2,38
Basilicata	2,54	Basilicata	2,36
Liguria	2,26	Liguria	2,27
Sardegna	1,74	Sardegna	1,77
Umbria	1,36	Puglia	1,45
Puglia	1,29	Campania	1,35
Campania	1,24	Umbria	1,29
Sicilia	0,93	Sicilia	1,25
Abruzzo	0,92	Abruzzo	0,77
Toscana	0,79	Toscana	0,67
Marche	0,73	Friuli Venezia Giulia	0,66
Lazio	0,49	Marche	0,57
Friuli Venezia Giulia	0,46	Lazio	0,55
Valle d'Aosta	0,31	Valle d'Aosta	0,31
Trentino Alto Adige	0,03	Trentino Alto Adige	-0,04
Emilia Romagna	-0,1	Emilia Romagna	-0,14
Piemonte	-0,17	Piemonte	-0,18
Veneto	-0,22	Veneto	-0,24
Lombardia	-0,35	Lombardia	-0,34
ITALIA	1,00	ITALIA	1,00
		Basilicata	0,41
		Marche	0,67
		Toscana	0,59
		Umbria	0,35
		Veneto	0,18
		Lombardia	0,16
		Emilia Romagna	0,12
		Piemonte	-0,11
		Valle d'Aosta	-0,35
		Trentino Alto Adige	-0,44
		ITALIA	1,00

Fonte: elaborazione su dati Legambiente, Istat e Movimpresa. I quozienti sono stati calcolati a partire dai dati riferibili al 2017, relativi alle infrazioni accertate e i sequestri censiti da Legambiente, le rilevazioni demografiche Istat e le imprese attive registrate da Movimpresa. Si è proceduto prima al calcolo dei quozienti e poi alla loro standardizzazione rispetto al dato medio nazionale (Italia=1)

Attraverso queste elaborazioni, dunque contestualizzando il numero di infrazioni e sequestri rispetto all'ampiezza demografica e all'estensione del tessuto produttivo, si ottengono classifiche che si discostano parzialmente da quelle fondate su valori assoluti. Ad esempio, la Calabria si colloca al primo posto tra le regioni con i quozienti più alti di infrazioni, sia sul numero di abitanti che sul numero di imprese attive, mentre la Toscana, che pure mantiene posizioni alte in classifica e si presenta tra le meno virtuose nelle ripartizioni del centro e nord Italia, si colloca comunque al di sotto del dato medio nazionale.



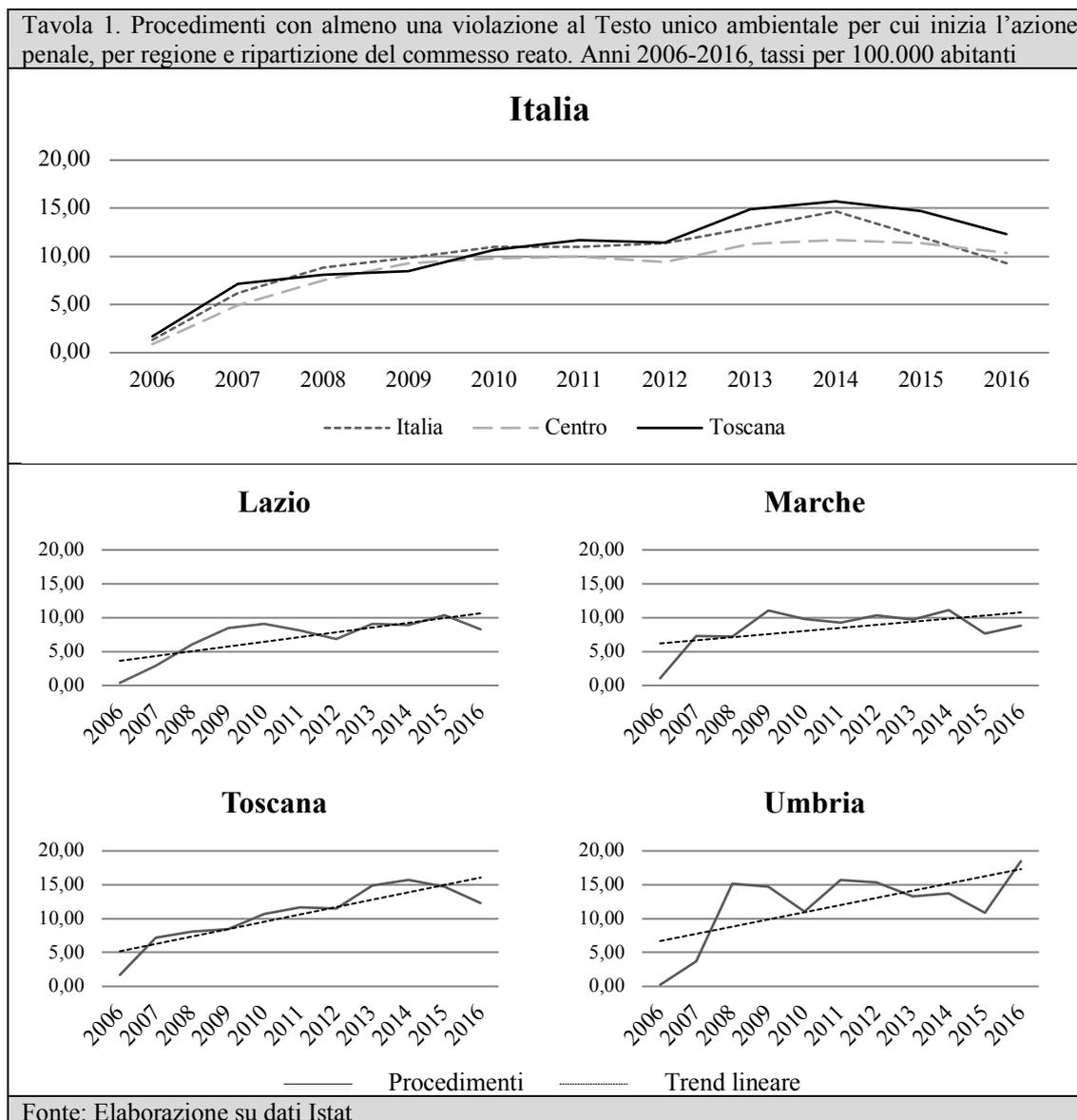
Per ottenere un quadro più dettagliato e solido dei dati statistici, è possibile inoltre estendere l'orizzonte di riferimento a un periodo più ampio del singolo anno solare e restringere il campo di osservazione alle violazioni per cui inizia l'azione penale. Queste ultime rappresentano l'insieme di condotte più gravi sul totale degli illeciti ambientali, come spiega un testimone qualificato, funzionario dell'Agenzia regionale per la protezione ambientale (Arpat):

“Tutti gli illeciti che non prevedono un danno ambientale, come l'abbandono di un rifiuto che viene successivamente rimosso, oppure un'autorizzazione scaduta, etc., prevedono prescrizioni che gestiamo tendenzialmente in autonomia. Dove c'è un reato ambientale interviene invece il codice penale. Noi facciamo così: si fa la prescrizione e contemporaneamente si segnala alla Procura il caso. Quest'ultima concede il tempo di ottemperare alla prescrizione. Se il soggetto rimedia, comunichiamo alla Procura che il caso si è chiuso e a quel punto il caso viene archiviato. Viceversa la Procura si attiva, ferma restando per i magistrati la possibilità di intervenire e di approfondire ovunque lo ritengano necessario”. [Int. 1]

Modificando in questo modo il campo di osservazione, la Toscana torna a fare registrare tassi di violazioni che superano il dato medio nazionale, seppure la Regione non presenti la *performance* peggiore nella ripartizione del centro Italia, in quanto preceduta dall'Umbria.

Tirando le somme, come per le classifiche di Legambiente, pure il calcolo dei quozienti di infrazioni accertate sul numero di abitanti e di imprese attive collocano stabilmente la Toscana tra le regioni del centro-nord Italia che presentano elevate quantità di violazioni ambientali. Il dato è confermato sia sul breve che sul medio periodo, laddove la posizione della Regione in classifica segnala anche una particolare incidenza dei delitti più gravi o che comunque prevedono un

approfondimento/intervento da parte della magistratura. Questo aspetto assume particolare importanza in riferimento al settore dei rifiuti, che costituisce il più diffuso e insieme una delle forme più gravi di reato ambientale, nonché l'ambito in cui si manifesta il maggior numero di interessi di tipo criminale. Lo vedremo nel prossimo paragrafo.



4. Dati statistici sugli illeciti nel ciclo dei rifiuti in Toscana

Le illegalità nel ciclo dei rifiuti costituiscono la voce più importante dei reati ambientali. In Toscana, come anticipato in premessa, la contestazione di condotte di tipo mafioso riguardano sia casi di alterazione del ciclo dei rifiuti che infiltrazioni nel ciclo degli appalti pubblici connessi al settore. Alcuni dei casi giudiziari più rilevanti che hanno avuto ad oggetto il ciclo dei rifiuti hanno registrato il coinvolgimento di attori nei confronti dei quali si è proceduto per il reato di associazione mafiosa o aggravante mafiosa.

È utile precisare che i rifiuti si distinguono in due grandi tipologie, gli urbani (pericolosi e non

pericolosi) e gli speciali (pericolosi e non pericolosi). I primi costituiscono un quarto degli scarti prodotti ogni anno e sono di competenza pubblica. I secondi invece, frutto delle attività d'impresa, sono di competenza privata. È quest'ultimo il settore in cui si manifestano la gran parte degli illeciti legati al trattamento e smaltimento, mentre nella prima categoria gli illeciti riguardano essenzialmente la manipolazione dei contratti pubblici.

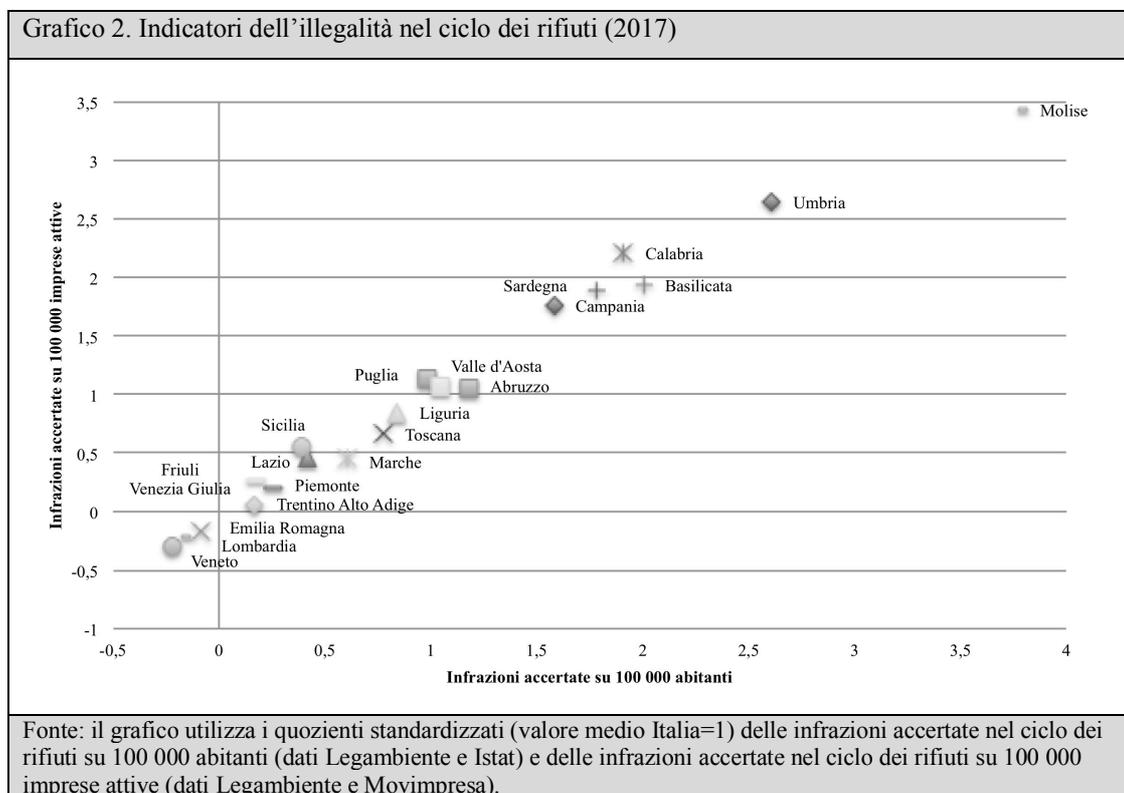
La produzione di rifiuti speciali è strettamente connessa alle dimensioni territoriali e all'ampiezza del tessuto produttivo. Non a caso i valori maggiori di produzione di rifiuti speciali si concentrano nel nord Italia, con circa 76 milioni di tonnellate annue (più del 57% del totale nazionale), mentre sono 24,5 milioni i valori riferibili al centro (18,5% del totale) e 31,7 milioni le tonnellate prodotte nel sud Italia (23,9% del totale). In questo quadro, la Toscana è la Regione del Centro che produce la quantità maggiore di rifiuti speciali, circa 10 milioni di tonnellate annue (il 41% della ripartizione territoriale), seguita dal Lazio, che supera i 9 milioni di tonnellate (Cpr 2018). Secondo i dati Ispra, i rifiuti urbani censiti in Toscana costituiscono poco più del 16,5% sul totale dei rifiuti prodotti nella regione (Ispra-Catasto Rifiuti 2017).

Come per il totale degli illeciti ambientali, la Toscana occupa una posizione decisamente elevata all'interno della classifica regionale dell'illegalità nel ciclo dei rifiuti stilata da Legambiente.

Tabella 3. Classifica regionale dell'illegalità nel ciclo dei rifiuti (2017)						
	Regione	Infrazioni accertate	% su tot. nazionale	Denunce	Arresti	Sequestri
1	Campania	1.357	18,6%	1.416	14	538
2	Puglia	677	9,3%	811	33	317
3	Lazio	619	8,5%	876	48	314
4	Toscana	539	7,4%	779	10	218
5	Calabria	528	7,2%	765	14	278
6	Sicilia	512	7%	1111	33	247
7	Sardegna	421	5,8%	607	14	85
8	Lombardia	399	5,5%	451	21	268
9	Piemonte	380	5,2%	281	0	75
10	Umbria	307	4,2%	457	0	29
11	Abruzzo	249	3,4%	279	0	112
12	Liguria	237	3,2%	354	4	109
13	Emilia Romagna	218	3%	365	1	113
14	Marche	193	2,6%	211	0	71
15	Veneto	171	2,3%	323	7	124
16	Basilicata	159	2,2%	204	0	39
17	Molise	147	2%	107	0	20
18	Friuli Venezia Giulia	95	1,3%	106	0	19
19	Trentino Alto Adige	82	1,1%	60	0	3
20	Valle d'Aosta	22	0,3%	21	0	2
	TOTALE	1.357	100%	9584	199	2981
Fonte: elaborazione Legambiente su dati delle forze dell'ordine e delle capitanerie di porto (Legambiente 2018)						

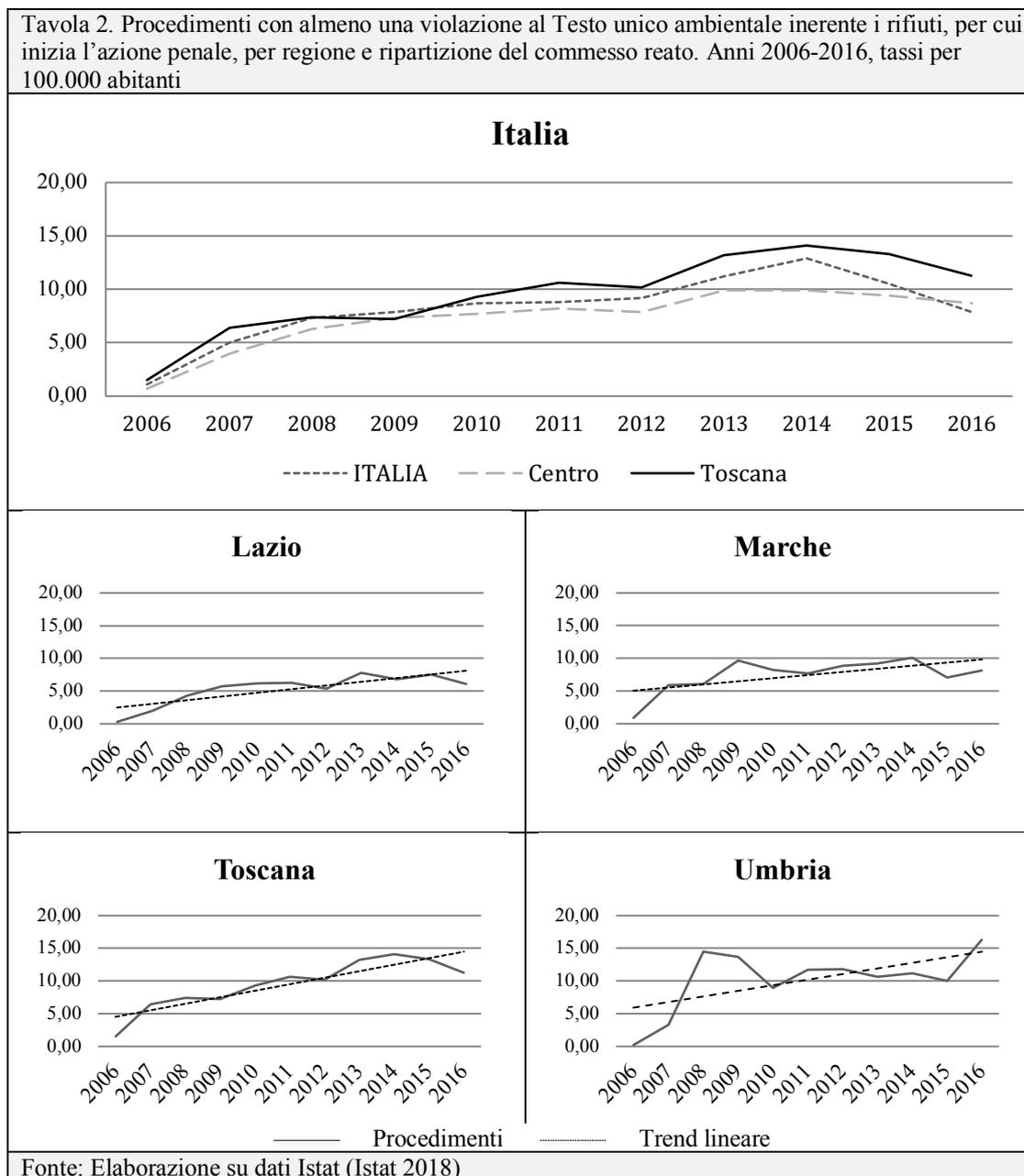
La maggior parte delle infrazioni riguardano la gestione dei rifiuti speciali e dunque il recupero, il trattamento e lo smaltimento di scarti da parte delle imprese. Secondo le ricostruzioni del Nucleo operativo ecologico (Noe) di Firenze, i reati relativi al ciclo dei rifiuti riscontrati nella Regione sono “perpetrati prevalentemente da amministratori e/o soci di piccoli/medie imprese, i quali vedono nella violazione accertata e nella conseguente sanzione, il più delle volte inapplicabile per prescrizione dei reati, una perdita economica più conveniente rispetto al costo dovuto per il corretto trattamento dei rifiuti” (Cpr 2018, p. 340). Condizione che configurerebbe anche una diffusa accettazione sociale di tali pratiche irregolari. I dati forniti da Arpat sui controlli delle aziende con Autorizzazione Integrata Ambientale (Aia), ovvero le aziende ritenute di maggiore impatto sull’ambiente, mostrano la rilevanza della voce “gestione dei rifiuti” rispetto a tutte le altre tipologie di violazioni amministrative e penali. Nel 2017, su 50 violazioni amministrative contestate, 18 riguardavano la gestione dei rifiuti (36%), ma la percentuale è molto più alta nel caso delle violazioni penali, ben 27 su 46 contestazioni effettuate (58,7%). Nel caso dei rifiuti dunque è particolarmente rilevante l’analisi dei quozienti che mettono in relazione il numero di infrazioni rispetto alla popolazione e al numero di imprese attive.

Come mostra il Grafico 2, anche riferendo il numero degli illeciti del ciclo dei rifiuti alla popolazione e al numero di imprese, il sistema-regione toscano presenta problematiche più ampie rispetto alla maggior parte delle regioni del centro-nord Italia, seppure scenda di qualche gradino rispetto alla classifica nazionale stilata sui valori assoluti.



La situazione della Toscana peggiora ulteriormente se si circoscrive l’attenzione alle condotte illecite più gravi, ovvero quelle per cui le Procure della Repubblica, al termine delle indagini preliminari,

anziché richiedere l'archiviazione della posizione degli indagati, formulano invece la loro imputazione, avviando così l'azione penale. Seguendo questi criteri, la Toscana si colloca al di sopra del dato medio nazionale, collocandosi dopo l'Umbria tra le regioni con *performance* peggiori nella ripartizione dell'Italia centrale.



Come anticipato, nell'ambito del ciclo dei rifiuti la gran parte delle violazioni è punita come contravvenzione. Sono invece puniti come delitti il traffico organizzato di rifiuti e la combustione illecita di rifiuti, che quindi costituiscono le condotte più gravi previste dal Testo unico ambientale, cui dal 2015 sono state aggiunte le condotte previste dalla legge sugli Ecoreati, n. 68/2015, cui si è già fatto riferimento.

Il traffico illecito di rifiuti è considerato una delle tipologie di reato ambientale più pericolose. Si tratta peraltro del delitto che, più di altri illeciti ambientali, prevede la strutturazione e operatività di vere

e proprie filiere criminali, talvolta anche con il coinvolgimento di gruppi mafiosi (Germani, Pergolizzi, Reganati 2017).

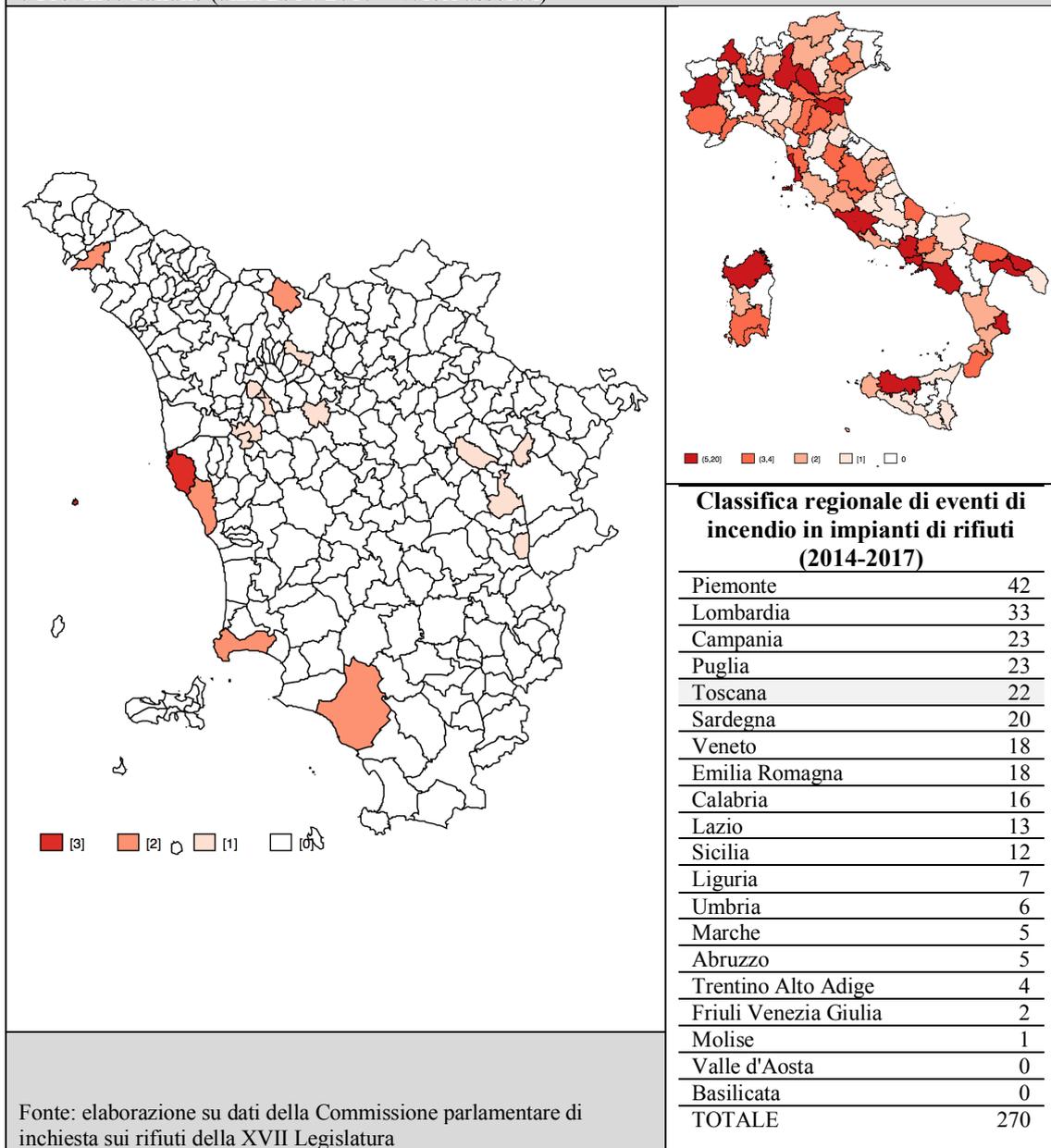
Si presentano dunque di particolare interesse i dati sui procedimenti allestiti nei confronti di queste due condotte e la loro incidenza in Toscana.

Tabella 4. Totale dei procedimenti definiti nelle Procure della Repubblica per traffico organizzato di rifiuti e incenerimento di rifiuti (Anni 2007-2016 – valori assoluti)			
Traffico organizzato di rifiuti		Incenerimento di rifiuti	
Campania	100	Campania	124
Sicilia	93	Lazio	54
Lombardia	81	Sicilia	51
Veneto	68	Calabria	38
Puglia	67	Puglia	33
Toscana	47	Sardegna	31
Lazio	44	Toscana	26
Emilia Romagna	36	Lombardia	24
Calabria	29	Piemonte	21
Friuli-Venezia Giulia	29	Emilia Romagna	15
Marche	27	Basilicata	12
Sardegna	24	Liguria	12
Umbria	23	Veneto	12
Abruzzo	22	Marche	7
Piemonte	21	Abruzzo	6
Liguria	18	Molise	6
Trentino Alto Adige	7	Umbria	6
Molise	5	Friuli-Venezia Giulia	4
Basilicata	4	Trentino Alto Adige	2
Valle d'Aosta	1	Valle d'Aosta	2
TOTALE	746	TOTALE	486

Fonte: Elaborazione su dati Istat (Istat 2018)

La Toscana, al pari delle altre regioni nel centro-nord Italia, è peraltro interessata dal fenomeno degli incendi agli impianti di trattamento dei rifiuti e nelle discariche. Il fenomeno, su cui ancora mancano chiavi di lettura consolidate, è stato pubblicamente tematizzato soprattutto a partire dal 2017 e fatto oggetto di particolare attenzione da parte delle Direzioni distrettuali antimafia, poiché è emersa l'ipotesi che gli incendi siano il frutto della “volontà di sbarazzarsi di enormi quantitativi di rifiuti acquisiti illegalmente, oppure da sottoporre a costose procedure di trattamento dopo aver intascato i proventi relativi alla loro raccolta” (Dna 2018, p. 291). Una circostanza che, secondo gli stessi organi di contrasto, potrebbe essersi diffusa come effetto delle maggiori difficoltà riscontrate negli ultimi anni nell'esportazione di rifiuti non sottoposti ad alcun trattamento verso la Repubblica popolare cinese, per un irrigidimento dei controlli doganali. La mappatura di questi episodi consente di individuare con dettaglio alcuni ambiti territoriali toscani che presentano particolari problematicità sul fronte delle illegalità ambientali. Tra il 2014 e il 2017, sui 22 eventi di incendio in impianti di trattamento dei rifiuti avvenuti in Toscana, ben 7 sono stati registrati nel comune di Livorno.

Grafico 3. Eventi di incendio in impianti di trattamento, smaltimento e recupero di rifiuti, Comuni toscani e Province italiane (anni 2014-2017 – valori assoluti)



5. Le mafie nell'affare rifiuti in Toscana. I principali risultati investigativi

Secondo le ricostruzioni compiute dalla Commissione Parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti, gli ambiti in cui sono stati registrati gli illeciti più gravi in Toscana, negli ultimi anni, coincidono con il riciclo degli stracci e lo smaltimento di liquami, fanghi e rifiuti solidi (Cpr 2018). In particolare, i casi giudiziari inerenti il traffico di rifiuti hanno coinvolto per lo più imprese regolarmente iscritte e autorizzate al loro trattamento.

Schematizzando, è possibile individuare due modalità prevalenti attraverso cui soggetti riconducibili alle mafie tradizionali hanno tentato di insediarsi nel settore. La prima riguarda il mercato privato che si occupa di recupero, trattamento e smaltimento dei rifiuti speciali; in questo caso sono state segnalate presenze di soggetti legati soprattutto alla camorra campana, impegnati prevalentemente

nell'attività di trasporto e smaltimento degli scarti. La seconda riguarda invece l'acquisizione di appalti pubblici, nell'alveo della gestione dei rifiuti urbani e assimilati; in quest'altro caso si è registrata invece la presenza di ditte in vario modo connesse alla 'ndrangheta.

Rispetto alle pratiche e agli attori coinvolti, è stata rilevata la diffusione di meccanismi illeciti quali la falsa qualificazione di rifiuti pericolosi come rifiuti non pericolosi; in particolare, l'utilizzo fraudolento del codice CER 19.12.12, che consente l'addebito dell'ecotassa più contenuta, e del codice CER 19.02.03, utile a qualificare le miscele di rifiuti non pericolosi. Numerosi i casi in cui è stata riscontrata la dinamica del cosiddetto "giro-bolla", ovvero la falsificazione dei formulari che accompagnano la movimentazione dei rifiuti, in cui sono attestati trattamenti mai avvenuti, con grandi risparmi rispetto ai costi di smaltimento legale. Di fatto i rifiuti non vengono neppure toccati: si procede esclusivamente a modificarne la classificazione attraverso un'autocertificazione, senza variarne in alcun modo la natura sostanziale.

Tali meccanismi richiedono il concorso di attori eterogenei, pubblici e privati, le cui condotte configurano abusi che è possibile schematicamente distinguere in due tipi: da una parte, la manipolazione e alterazione delle procedure, che generano condizioni formalmente regolari cui coincidono però abusi sostanziali (come nel caso dello smaltimento dei fanghi sui terreni agricoli); dall'altra, la realizzazione di illegalità formali che, grazie alla debolezza di controlli, sanzioni e all'ambiguità normativa, risultano legittimate nelle prassi e associate a un'ampia tolleranza e accettazione sociale.

Analoga attenzione ha meritato un'ulteriore tendenza, rilevata sull'intero territorio nazionale e in Toscana, ossia il cosiddetto *waste grabbing*, che vede il progressivo configurarsi di un sistema parallelo di raccolta e riciclo illegale, attraverso il quale i rifiuti differenziati sono sottratti al mercato locale e trasferiti nei paesi asiatici e africani come risorse e materie "prime seconde" utili alle produzioni industriali.

In ultima analisi, le attività d'indagine compiute sul territorio toscano non segnalano, ad oggi, un'ampia, o quanto meno riconosciuta, partecipazione agli utili di tale traffico da parte di soggetti legati alla criminalità organizzata, a parte qualche caso isolato. Ciò può essere dovuto al fatto che il traffico di rifiuti prevede strutture organizzative non particolarmente rigide o gerarchizzate, ovvero la composizione di *network* eterogenei, in grado di intercettare competenze differenziate. La circostanza può rendere meno riconoscibile una presenza criminale che si manifesti come attività d'impresa in grado di offrire servizi illeciti ad un mercato già compromesso e opaco. Ciò non toglie ovviamente che, a prescindere dalla qualificazione giudiziaria, tali dinamiche rechino grave pregiudizio, oltre che al corretto funzionamento dei mercati legali, anche all'ambiente e alla salute dei cittadini, costituendo un'area grigia in cui possono crearsi cointeressenze tra colletti bianchi, imprenditori e interessi anche di tipo mafioso.

Si rileva peraltro una certa ricorrenza di soggetti e realtà imprenditoriali, testimoniata dal fatto

che le indagini colpiscono sovente imputati che hanno già precedenti condanne per reati ambientali e in materia di rifiuti o per reati fallimentari e tributari (Cpr 2018).

Una mappatura dei principali casi giudiziari emersi negli ultimi anni, che hanno come tema specifico il ciclo dei rifiuti, è utile a delineare dinamiche illecite che possono dipanarsi attorno a questo *business*, contribuendo a individuare alcuni fattori di rischio. Di seguito sono riportate le vicende processuali per le quali è stata mossa, ma non sempre confermata in sede di giudizio, un'imputazione per reato di associazione mafiosa o per aggravante mafiosa (si configura l'aggravante mafiosa quando gli illeciti sono compiuti per favorire un sodalizio mafioso o con metodo mafioso, senza che venga riscontrata l'esistenza di un'organizzazione di tipo mafioso). Le fonti della mappatura sono la relazione della Cpr 2018 e le relazioni della Dna 2011-2018.

5.1 Il traffico di stracci e il *waste grabbing*

La principale inchiesta sul traffico di rifiuti, risale al febbraio 2011 (proc. N. 12398/08 RGNR). Si tratta dell'indagine Eurotess, per la quale è stata riconosciuta in sede di giudizio abbreviato l'aggravante mafiosa (ex art. 7 L.n. 203/91) per un imprenditore pratese, proprietario di una ditta che operava nel mercato degli stracci. Come già analizzato nell'edizione 2018 del presente Rapporto, l'imprenditore condannato aveva di fatto ceduto la gestione del proprio commercio con la Campania a soggetti vicini al clan Birra di Ercolano, configurando secondo gli inquirenti "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, di cui Prato ed Ercolano costituiscono i due principali poli nazionali, la prima soprattutto per la lavorazione, la seconda per il commercio.

Nel caso in esame, per il quale è stata avanzata un'ipotesi di traffico illecito di rifiuti, la società coinvolta 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).

Più recentemente, nell'aprile 2017, alcuni dei soggetti legati al clan Birra-Iacomino sono stati coinvolti in un'operazione 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 Kong.

Il meccanismo utilizzato prevedeva la raccolta di materie plastiche che, anziché essere smaltite in Italia, secondo le norme della legislazione vigente, venivano inviate al mercato cinese per essere riutilizzate come “materia prima seconda”, ovvero non rifiuto. Il sistema permetteva alle aziende italiane produttrici un significativo abbassamento dei costi, alla società coinvolta nella vendita una reimmissione nel mercato senza i costi legati al trattamento e smaltimento, e alle aziende cinesi destinatarie dei prodotti un abbassamento del costo delle materie prime, visto che il materiale plastico recuperato veniva utilizzato in nuove produzioni, tra cui anche giocattoli per bambini.

Secondo gli inquirenti, al vertice del network si collocava 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) erano svolti da società italiane. L’attività investigativa ha evidenziato oltre all’interesse delle triadi cinesi, anche quello dei clan camorristici degli Ascione e dei c.d. *casalesi* (cfr. Rapporto 2017).

5.2 Illecito smaltimento di terre da scavo, dei rifiuti prodotti dalle cartiere e spandimento dei fanghi in agricoltura.

Le indagini svolte sull’esecuzione delle grandi opere (cantieri autostradali e sottoattraversamento di Firenze) hanno previsto un filone d’approfondimento riguardante i reati ambientali e, in particolare, il traffico illecito di rifiuti per la gestione delle terre di scavo e dei fanghi derivanti dalle perforazioni, riutilizzate come terre destinate all’agricoltura. Nelle ipotesi degli investigatori, le ditte appaltatrici abbatterono i costi relativi al trattamento degli scarti, smaltendo migliaia di tonnellate di fanghi prodotti dagli scavi nelle falde acquifere o in discariche non adeguate, compiendo reati ambientali con la collaborazione di dirigenti di Italferr e Rfi, funzionari del ministero dell’Ambiente e del ministero delle Infrastrutture e dell’autorità di vigilanza sulle opere pubbliche.

Tra gli indagati (posizione poi stralciata perché oggetto di un procedimento specifico) anche il proprietario della società di trasporto Veca Sud, che svolgeva il trasferimento dei fanghi per conto delle imprese, trasferendoli fuori regione (Tribunale di Firenze 2018). I procedimenti scaturiti da queste indagini sono in parte stati trasferiti per competenza territoriale al Tribunale di Roma. Per molte posizioni, il Gip di Firenze ha invece emesso una sentenza di non luogo a procedere, su cui attualmente pende un ricorso in Cassazione presentato dal Pubblico ministero.

La stessa ditta di trasporto è stata coinvolta, nel novembre 2016, nell’operazione Demetra che ha portato all’arresto cautelare di 27 persone, accusate a vario titolo di “attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti”, “truffa ai danni di un ente pubblico e “falsità ideologica”. L’indagine ha riguardato

due diverse società, impegnate rispettivamente l'una nel trattamento e smaltimento di pulper (scarto della produzione della carta) e fanghi di cartiera, l'altra nello spandimento di fanghi in agricoltura. I due gruppi imprenditoriali toscani agivano illecitamente, il primo, nello spandimento di fanghi in agricoltura, grazie alla collaborazione di proprietari agricoli che consentivano all'impresa di riversare fanghi nocivi sui loro appezzamenti e dunque di percepire ingenti somme di denaro come "indennizzo" per la prestazione; il secondo, smaltendo irregolarmente i rifiuti di cartiera in termovalorizzatori o in discarica. Il sistema gravitava attorno all'attività di sei imprenditori, operanti nelle provincie di Pistoia, Lucca e Pisa. Le indagini hanno preso avvio a seguito di alcune verifiche effettuate dall'Arpa Toscana, proseguite poi con le indagini degli inquirenti.

La ricostruzione operata dalla magistratura ha dimostrato che i prodotti di scarto delle cartiere erano stati consegnati, in un primo periodo, agli impianti di termovalorizzazione, attraverso la falsificazione dei relativi formulari, poi utilizzati per ricoprire la discarica di Livorno, senza subire alcun trattamento. Lo spandimento dei fanghi di depurazione invece si era tradotto nello sversamento su un'area di circa 800 ettari di materiale solo fittiziamente ripulito dalle sostanze tossiche e nocive, conseguenti all'attività di due gruppi imprenditoriali toscani.

La pratica di spandere i fanghi sui terreni agricoli è autorizzata dalla normativa come attività di recupero, e in quanto tale diffusa su tutto il territorio nazionale, ma quando risulta associata al mancato controllo dell'idoneità degli stessi fanghi provoca sovente gravi danni all'ambiente, con l'inquinamento di terreni e falde acquifere. La pratica illegale era supportata da una ditta di trasporto, incaricata di smaltire tali sostanze, che è risultata legata a un clan camorristico del casertano.

Benché il pubblico ministero dell'indagine abbia avanzato l'ipotesi di associazione per delinquere aggravata dall'agevolazione mafiosa, per il coinvolgimento della società contigua all'associazione camorristica, il Gip ha ritenuto sussistente il semplice concorso di persone nei reati, negando anche l'aggravante mafiosa.

5.4 Interdittive antimafia per la gestione di discariche

Nel dicembre 2014 la Prefettura di Massa-Carrara ha adottato un provvedimento interdittivo nei confronti della società che gestiva la discarica di Montignoso poiché sono stati rilevati legami societari con altre due imprese, la prima già sottoposta a interdittiva antimafia a Milano e Grosseto, la seconda perché il proprietario risultava coindagato a Genova con esponenti della criminalità organizzata calabrese in un procedimento penale per associazione a delinquere e turbata libertà degli incanti. Anche il Tar, dopo il ricorso degli interessati, ha confermato la fondatezza dell'interdittiva, scoprendo peraltro che un'ulteriore società, proprietaria del 51 per cento del capitale sociale della ditta, era di proprietà di un soggetto rinviato a giudizio dalla Procura di Catania per associazione a delinquere e traffico illecito di rifiuti. Dopo una serie di modifiche societarie e il trasferimento della propria sede a Prato, la società

ha chiesto di essere nuovamente inserita nella “White list” ottenendo un parere favorevole da parte della Prefettura.

Nel febbraio 2017, la Prefettura di Arezzo ha emesso un provvedimento interdittivo nei confronti di un’impresa di Siderno (RC) che stava eseguendo i lavori di ampliamento di una discarica nella stessa provincia. I lavori erano stati affidati all’impresa tramite procedura negoziata, dopo l’abbandono dell’azienda risultata vincitrice della procedura. Era stata inviata richiesta alla Prefettura di Reggio Calabria, a riguardo, ma la risposta che comunicava la presenza di un’interdittiva è arrivata quando ormai i lavori erano in fase di collaudo.

Nell’aprile 2017 la Prefettura di Pisa ha infine emesso un provvedimento interdittivo antimafia a carico di un’altra ditta che gestiva una cava nel territorio di propria competenza. Il Tribunale di Reggio Calabria ha disposto il sequestro preventivo della cava, ai sensi dell’articolo 416 bis del codice penale, ovvero per il reato di associazione a delinquere di stampo mafioso, ritenendo la società che la gestiva facente parte di un “sistema illecito finalizzato alla turbativa delle gare pubbliche” coordinato da elementi di spicco della ‘ndrangheta calabrese.

6. Considerazioni conclusive

In conclusione di questo studio esplorativo, è possibile fare un breve cenno, in questa sede tutt’altro che esaustivo, ai principali fattori che in Toscana hanno consentito l’insorgere di illeciti nel settore del ciclo dei rifiuti, offrendo varchi anche ad attori e gruppi criminali di tipo mafioso.

Le principali ragioni di condotte illecite si presentano connesse, da una parte, alla possibilità di prevedere profitti più elevati attraverso comportamenti contrari alla gestione legale del recupero e smaltimento dei rifiuti, dall’altra, alla scarsa efficacia dei sistemi di regolazione pubblica.

Uno dei fattori che contribuiscono a ingenerare pratiche illecite nella gestione dei rifiuti è certamente connesso alla complessità e farraginosità delle norme. Il settore è di fatto regolato da un articolato sistema di disposizioni di varia natura, stratificate nel tempo, che sovente danno luogo a interpretazioni ambigue. Lo riferiscono anche i testimoni qualificati intervistati per il presente Rapporto:

“Una delle cause principali della diffusione di illeciti nel ciclo dei rifiuti, quindi anche della penetrazione criminale, è il fatto che le norme sono particolarmente complicate. Le interpretazioni dubbie possono essere gestite con profitto, nel senso che qualcuno può approfittare delle pieghe di questa incertezza per guadagnare in maniera illecita”. [Int. 1]

L’ambiguità delle norme potrebbe peraltro produrre maggiori irregolarità presso le realtà produttive di dimensioni minori, di cui il tessuto produttivo toscano è ricco, non dotate di personale in grado di muoversi con adeguate competenze nel complesso *corpus* di leggi e regolamenti. Alcuni studi hanno difatti rilevato che il numero di illeciti commessi nello smaltimento di rifiuti speciali vede una particolare presenza delle attività di piccole e medie dimensioni (Santoro e Azzalin 2018).

Spiega un intervistato, dirigente di un'associazione di categoria di imprenditori:

“le criticità legate al sistema del ciclo dei rifiuti, in Toscana, e mi riferisco in particolare al tema degli speciali, ovvero quelli che vengono prodotti dalle imprese, sono legate a due aspetti in particolare. Uno specifico della regione, dove si registra una grave carenza impiantistica per il trattamento e lo smaltimento dei rifiuti speciali e ciò fa sì che le imprese debbano inviare fuori regione o addirittura all'estero i propri rifiuti, sostenendo maggiori costi. L'altro riguarda la complessità e l'ambiguità della normativa. In Toscana ci sono distretti, come quello tessile, quello cartario e altri, che recuperano moltissimo, ma sono costretti a muoversi in un quadro normativo farraginoso, in cui l'illecito può generarsi per il semplice modificarsi delle procedure” [Int. 2]

La scarsità di impianti è dunque un altro dei fattori di rischio. In assenza di strutture sufficienti, gli imprenditori sono infatti costretti a rivolgersi a soggetti che smaltiscono i rifiuti trasportandoli fuori regione o all'estero. All'interno di questo mercato, l'abbattimento degli oneri può però prevedere pratiche opache e con ciò offrire il fianco anche ad attori con “competenze di illegalità”. È stato peraltro osservato che una delle condizioni che incide sulla creazione di rotte illegali per lo smaltimento dei rifiuti è proprio la distanza dei luoghi di smaltimento rispetto a quelli di produzione (Germani, Pergolizzi, Reganati 2017).

In questo senso, domanda e offerta di servizi illegali possono trovare un punto di incontro, alimentandosi a vicenda, come testimonia uno degli intervistati:

“Gli attori che più di altri sono coinvolti nelle dinamiche illecite consumate nel settore dei rifiuti sono sia le imprese che hanno interesse a smaltire gli scarti spendendo meno, sia colui che gestisce lo smaltimento in maniera scorretta, accumulando un guadagno superiore a quello che avrebbe se gestisse il rifiuto in maniera corretta. Direi che gli attori principali di questa forma di reato, come gli interessi, sono due: il committente-imprenditore e chi fornisce il servizio in maniera irregolare”. [Int.1]

Rispetto al rapporto pubblico-privato, sarebbe inoltre utile una profonda riflessione, anche in chiave valutativa, circa l'assimilazione dei rifiuti speciali a quelli urbani. L'assimilazione è una pratica che consente al servizio pubblico la raccolta dei rifiuti non pericolosi prodotti da attività commerciali, artigianali o manifatturiere, che in altre circostanze sarebbero costrette a rivolgersi al mercato privato. È ritenuta una tra le misure più efficaci nel contrasto all'illegalità del settore, perché permette di assoggettare al controllo pubblico una quantità superiore di rifiuti, garantendo in questo modo maggiore trasparenza e tracciabilità. La Toscana è una delle poche regioni ad avere optato per questa politica. A tale proposito può essere utile fare cenno agli effetti negativi che sono stati registrati nel distretto tessile toscano, che comprende i comuni di Prato e altri comuni della provincia di Pistoia e Firenze, in seguito alla decisione, adottata nel 2017, di deassimilare gli scarti tessili.

La gestione del ciclo dei rifiuti è difatti caratterizzata da significative differenze territoriali, poiché ogni regione ha definito nel tempo una propria disciplina (Fortini 2012) e attualmente, dopo l'Emilia-Romagna, la Toscana è la regione in Italia con la maggiore assimilazione di rifiuti speciali agli urbani, (Laboratorio Ref Ricerche 2019). A partire dal gennaio 2017, la deassimilazione dei rifiuti tessili ha avuto come risultato che tali scarti, fino a quel momento gestiti dal sistema pubblico, sono stati dirottati sul mercato privato e su gestori autorizzati (Cpr 2018). La conseguenza è stata però anche l'emersione di un sistema di smaltimento illecito, che si è manifestato nella disseminazione di quasi 1000 tonnellate di questi scarti nei campi e strade isolate. Nonostante la messa in opera di interventi di

controllo più ampi e efficienti, il fenomeno dello smaltimento illecito è cresciuto fino a diffondersi anche nei comuni limitrofi a Prato (Cpr 2018).

In conclusione, in Toscana, complessità e ambiguità delle norme, scarsità degli impianti, poca trasparenza delle filiere private di smaltimento, offerta di servizi illegali e opportunismo di alcuni imprenditori, sembrano costituire i principali fattori, macro e micro, che contribuiscono a configurare l'orizzonte degli illeciti perpetrati nel campo dei rifiuti. Un campo articolato che, nonostante gli sforzi compiuti, presenta ancora numerose faglie, generando danni all'ambiente e alla salute e favorendo l'accesso di interessi criminali.

In definitiva, in Toscana, la presenza delle mafie in questo settore, quando non volto esclusivamente all'accesso agli appalti pubblici, si manifesta essenzialmente come offerta di servizi illegali. Non rappresenta dunque il solo aspetto che può destare preoccupazione. Il nodo della questione rifiuti pare risiedere maggiormente nel rapporto tra domanda e offerta di pratiche illecite, nelle condizioni che inducono tale domanda, nell'efficacia della *governance*, nonché delle forme di controllo e deterrenza.

In questo senso potrebbe proseguire l'opera di analisi e studio, nella definizione del ruolo che attori non mafiosi giocano all'interno di tale *business*, nonché nella valutazione dell'efficacia e dei risultati delle politiche pubbliche adottate, laddove un approccio di tipo comparativo potrebbe contribuire ad individuare con maggiore dettaglio i fattori che a livello locale generano o meno risultati positivi.

Sezione 1.6

Il mercato dei contratti pubblici e il rischio di infiltrazione criminale di stampo mafioso.

Uno studio empirico sulla normativa e sull'impatto del sistema di rating di impresa e documentazione antimafia in Toscana

1.6.1 Proteggere gli appalti pubblici dalle infiltrazioni della criminalità organizzata. La disciplina della documentazione antimafia, delle white list e del rating di legalità

A cura di Letizia Colangelo (Università di Pisa)

Il sistema della documentazione antimafia tra novità normative e orientamenti giurisprudenziali

Il sistema della documentazione antimafia, previsto dal c.d. Codice antimafia (D. Lgs. n. 159 del 2011¹⁶⁹) si fonda sulle comunicazioni antimafia e le informazioni antimafia (art. 84 del D. Lgs. n. 159 del 2011)¹⁷⁰, che costituiscono le basilari misure di prevenzione di natura amministrativa previste nel libro II e tuttora confermate, nel loro impianto, anche dalla modifica del Codice, di cui alla L. n. 161 del 17 ottobre 2017, entrata in vigore il 19 novembre 2017.

Per effetto degli interventi che si sono succeduti nel tempo, si è stratificato un *corpus* normativo sempre più ampio ed articolato che riconosce ai Prefetti una pluralità di competenze di grande potenzialità grazie alle quali è possibile operare in maniera particolarmente incisiva, intercettando le imprese a rischio e garantendo la trasparenza del mercato e la libera concorrenza tra gli operatori¹⁷¹.

La distinzione tra comunicazioni e informazioni antimafia si fonda sullo spazio riservato alla discrezionalità dell'amministrazione nell'emanazione delle medesime, dal momento che le comunicazioni antimafia rinviengono il loro presupposto nell'attestazione che a carico di determinati soggetti, individuati dall'art. 85 del D. Lgs. n. 159 del 2011, non siano state emesse dal Tribunale misure di prevenzione personali definitive; invece, le informazioni antimafia sono espressione della discrezionalità dell'autorità prefettizia nel valutare il rischio di permeabilità mafiosa in caso dei cc.dd. "delitti spia" (art. 84, comma 4, D. Lgs. n. 159 del 2011).

¹⁶⁹ Il D.Lgs. n. 159/2011 rappresenta il punto di arrivo di un lungo percorso evolutivo che, a partire dall'introduzione nel 1982 (per effetto della legge 23 dicembre 1982, n. 936, recante "Integrazioni e modifiche alla legge 13 settembre 1982, n. 646, in materia di lotta alla delinquenza mafiosa") della "certificazione antimafia" e, passando attraverso l'intervento semplificatorio del 1994 (Decreto legislativo 8 agosto 1994, n. 490, recante "Disposizioni attuative della legge 17 gennaio 1994, n. 47, in materia di comunicazioni e certificazioni previste dalla normativa antimafia") ha consentito di riordinare la materia, superando le lacune che caratterizzavano la precedente impostazione del sistema di prevenzione antimafia.

¹⁷⁰ Sul tema si può fare riferimento a R. Cantone, *La riforma della documentazione antimafia: davvero solo un restyling?*, in *Giorn. dir. amm.*, 2013, 8-9, pp. 88-111; M. Mazzamuto, *Profili di documentazione amministrativa antimafia*, in *Giustamm*, 2016, 3, 2-3; G. Armao, *Brevi considerazioni su informativa antimafia e rating di legalità ed aziendale nella prevenzione delle infiltrazioni criminali nei contratti pubblici*, in *Giustamm*, 2017, 3, 3-5; F. G. SCOCA, *Razionalità e costituzionalità della documentazione antimafia in materia di appalti pubblici*, in *Giustamm*, 2013, 6, 13-14; R. PAPALIA, *Notazioni in tema di efficacia interdittiva delle informative antimafia*, in *Foro amm., C.d.S.*, 2011, 321 e ss.

¹⁷¹ Così si legge nella circolare n. 11001/2018 del Ministero dell'Interno volta a fornire indirizzi applicativi in materia di documentazione antimafia, dove è scritto a pagina 1 della stessa che "è evidente, tuttavia, che il corretto esercizio di tali poteri richiede un continuo sforzo interpretativo volto ad adeguarne i contenuti alle mutevoli fattispecie concrete e all'evoluzione delle stesse dinamiche di penetrazione criminale".

La *ratio* della normativa in questione è stata ben espressa dal Consiglio di Stato nella sentenza n. 565 del 9 febbraio 2017, secondo la quale la disciplina del Codice antimafia appresta, per l'individuazione del pericolo di infiltrazione mafiosa nell'economia e nelle imprese, strumenti sempre più idonei e capaci di consentire valutazioni e accertamenti tanto variegati e adeguabili alle circostanze, quanto variabili e diversamente atteggiati sono i mezzi che le mafie usano per cercare di moltiplicare i loro illeciti profitti¹⁷².

Alla luce di questo orientamento, abbracciato anche dalla Corte costituzionale (sentenza n. 4 del 2018), il Codice Antimafia sarebbe ispirato da una logica unitaria, alla luce della quale si comprende la sostanziale equivalenza della disciplina della comunicazione e dell'informazione antimafia.

Oltre alla summenzionata distinzione tra comunicazioni e informazioni antimafia, deve segnalarsi come con l'ultima riforma sia definitivamente venuta meno la c.d. *informativa atipica*, di cui nel nostro era controversa la sopravvivenza¹⁷³.

Sempre nell'ambito della prevenzione delle infiltrazioni mafiose nelle imprese, un'altra importante innovazione è rappresentata dall'istituzione, in attuazione dell'art. 2 della legge 136 del 13 agosto 2010, della Banca dati nazionale unica della documentazione amministrativa (art. 98, comma 1, del D. Lgs. n. 159 del 2011), operativa per effetto dell'adozione del d.P.C.M. n. 193 del 2014, che consente all'autorità prefettizia di avere una cognizione ad ampio spettro e aggiornata della posizione antimafia di una impresa, e di potere venire a conoscenza di tutta una serie di ulteriori elementi che inducano ad approfondimenti circa la possibile permeabilità mafiosa dell'impresa e al rilascio di una informazione antimafia¹⁷⁴.

L'importanza della Banca nazionale è stata messa in rilievo anche dalla dottrina come uno dei punti più innovativi della riforma della legislazione antimafia, al punto da definirla come uno dei "perni del nuovo sistema"¹⁷⁵.

¹⁷² Sui profili di compatibilità della disciplina del codice antimafia con il dettato costituzionale e con i principi comunitari in materia di diritti dell'uomo, anche alla luce delle recenti pronunce della Corte europea, vedi la sentenza del Tar Napoli n. 1017 del 2018, che ha giudicato manifestamente infondata la questione di costituzionalità avanzata dal ricorrente.

¹⁷³ Cons. St., sez. III, 13 maggio 2015, n. 2410. Sulla questione, tuttora aperta e dibattuta, v. anche B. Macrillò, *La sopravvivenza della informativa atipica dopo il «correttivo» del Codice antimafia*, in *Giustamm*, 2014, 1.

Le informative atipiche avevano fondamento normativo nel combinato disposto dell'art. 10, comma 9, del d.P.R. 3 giugno 1998, n. 252, e dell'art. 1-septies, del d.l. 6 settembre 1982, n. 629, convertito dalla l. 12 ottobre 1982, n. 726. Tuttavia, a norma dell'art. 120, comma 2, lettera b), del D.Lgs. 6 settembre 2011, n. 159, come modificato dall'art. 9, comma 1, lettera b), del D.Lgs. 15 novembre 2012, n. 218, il citato d.P.R. n. 252/1998 è stato abrogato a decorrere dalla data indicata dall'art. 119, comma 1, dello stesso Codice Antimafia, cioè dal 13 febbraio 2013.

A seguito di una informativa "atipica", l'Amministrazione aveva la possibilità di valutare, in base agli elementi della stessa ed in base alle circostanze fattuali del rapporto già intrapreso, se mantenere in vita il contratto di appalto od optare per il recesso. Essa, dunque, veniva a caratterizzarsi per il carattere non vincolante e l'ampio spazio di valutazione dell'amministrazione nel valutare l'incidenza materiale dell'informativa nella procedura di riferimento.

¹⁷⁴ Cons. St., sez. III, 9 febbraio 2017, n. 565.

¹⁷⁵ R. Cantone, *La riforma della documentazione amministrativa*, evidenzia che la Banca dati dovrebbe consentire in tempi rapidi il rilascio della certificazione antimafia, ma v., sul punto, anche N. GULLO, *Il regolamento per il funzionamento della Banca dati nazionale unica della documentazione amministrativa*, in *Giorn. dir. amm.*, 2015, 4, 476, il quale lo definisce «lo strumento fondamentale per la semplificazione delle procedure di rilascio della documentazione antimafia». Non a caso nella sentenza n. 4 del 18 gennaio 2018 la Corte costituzionale, anche con riferimento all'art. 3 Cost., ha valorizzato il fondamentale rilievo informativo della Banca dati ed ha affermato non essere manifestamente irragionevole che, secondo l'interpretazione dell'art. 89-bis del D. Lgs. n. 159 del 2011 seguita dalla giurisprudenza amministrativa, «a fronte di un tentativo di infiltrazione mafiosa, il legislatore, rispetto agli elementi di allarme desunti dalla consultazione della banca dati,

L'obbligo di rilascio della comunicazione e dell'informazione antimafia è correlato al superamento di determinate soglie di valore¹⁷⁶. In particolare, l'art. 83 del D.Lgs. 159/2011 comma 3 lett. e) prevede, tra le altre eccezioni¹⁷⁷, che tale documentazione non debba essere richiesta per i provvedimenti, gli atti e i contratti il cui valore non superi i 150000 euro, posto, chiaramente, il divieto di frazionamento degli importi per eludere fraudolentemente la normativa.

Deve rilevarsi come, con la riforma del 2017, la soglia dei 150000 euro non valga per la stipulazione o approvazione di contratti e per la concessione di erogazioni a favore di chi esercita attività agricole o professionali, non organizzate in forma di impresa, nonché a favore di chi esercita attività artigiana in forma di impresa individuale e attività di lavoro autonomo anche intellettuale in forma individuale.

Inoltre, deve segnalarsi che con l'introduzione dell'art. 1, co. 52 del D.Lgs. 190/2012, per le attività imprenditoriali a maggior rischio di infiltrazione mafiosa¹⁷⁸, la comunicazione e l'informazione antimafia sono da acquisire indipendentemente dalle soglie di importo e non con la modalità ordinaria bensì tramite la consultazione della c.d. "white list" (vedi *infra* par. 3).

Ai fini del presente studio, è importante evidenziare come, con la sentenza n. 3300 del 20 luglio 2016, il Consiglio di Stato ha chiarito che anche per i rapporti sotto soglia, le pubbliche amministrazioni possono acquisire delle informazioni antimafia, sia quando si dia attuazione ad un protocollo di legalità¹⁷⁹, che quando questo non sia stato concluso. Sotto questo profilo, infatti, risponde a un

reagisca attraverso l'inibizione, sia delle attività contrattuali con la pubblica amministrazione, sia di quelle in senso lato autorizzatorie, prevedendo l'adozione di un'informazione antimafia interdittiva che produce gli effetti anche della comunicazione antimafia».

¹⁷⁶ Si riportano di seguito le soglie di valore che impongono l'obbligo di rilascio della Comunicazione o della Informazione o al di sotto delle quali non va richiesta la documentazione antimafia: a) non è richiesta nel caso di contratti di importo non superiore a 150.000 euro; b) la comunicazione è obbligatoria per la stipula dei contratti di importo superiore a 150.000 euro ed inferiore alla soglia comunitaria; c) l'informazione è obbligatoria per la stipula di contratti di importo pari o superiore alla soglia comunitaria e per l'autorizzazione di subcontratti di importo superiore a 150.000 euro. I soggetti di cui all'art. 83, commi 1 e 2, del D. Lgs. 159/2011 devono acquisire l'informazione antimafia prima di stipulare, approvare, autorizzare i contratti e subcontratti, ovvero prima di rilasciare o consentire i provvedimenti indicati nell'articolo 67, il cui valore sia: 1) in materia di opere, lavori pubblici e pubbliche forniture: pari o superiore a quello determinato dalla legge di attuazione delle direttive comunitarie. In particolare: in materia di opere e lavori pubblici la soglia comunitaria è di € 5.225.000,00 , IVA esclusa; in materia di servizi, la soglia comunitaria è di € 209.000,00 , IVA esclusa; in materia di forniture, la soglia comunitaria è € 209.000,00 , IVA esclusa per le forniture di beni da aggiudicarsi dalle amministrazioni di cui al D. Lgs. 18/04/2016, n. 50 (di recepimento delle due direttive comunitarie 2014/24/UE e 2014/25/UE modificate con regolamenti UE 2014/2170 e 2015/2171).

¹⁷⁷ L'art. 83 comma 3 del D.Lgs. 159/2019 prevede che "La documentazione di cui al comma 1 non è comunque richiesta: a) per i rapporti fra i soggetti pubblici di cui al comma 1; b) per i rapporti fra i soggetti pubblici di cui alla lettera a) ed altri soggetti, anche privati, i cui organi rappresentativi e quelli aventi funzioni di amministrazione e di controllo sono sottoposti, per disposizione di legge o di regolamento, alla verifica di particolari requisiti di onorabilità tali da escludere la sussistenza di una delle cause di sospensione, di decadenza o di divieto di cui all'articolo 67; c) per il rilascio o rinnovo delle autorizzazioni o licenze di polizia di competenza delle autorità nazionali e provinciali di pubblica sicurezza; d) per la stipulazione o approvazione di contratti e per la concessione di erogazioni a favore di chi esercita attività agricole o professionali, non organizzate in forma di impresa, nonché a favore di chi esercita attività artigiana in forma di impresa individuale e attività di lavoro autonomo anche intellettuale in forma individuale; e) per i provvedimenti gli atti ed i contratti il cui valore complessivo non superiori a 150.000 euro".

¹⁷⁸ Ai sensi dell'art. 1 comma 53 della legge 190/2012 sono "settori 'a rischio': trasporto di materiali a discarica per conto di terzi; trasporto, anche transfrontaliero, e smaltimento di rifiuti per conto di terzi; estrazione, fornitura e trasporto di terra e materiali inerti; confezionamento, fornitura e trasporto di calcestruzzo e di bitume; noli a freddo di macchinari; fornitura di ferro lavorato; noli a caldo; autotrasporti per conto di terzi; guardiania dei cantieri.

¹⁷⁹ I protocolli di legalità e i patti di integrità sono istituti con cui, attraverso l'adesione a un regolamento negoziale, viene fissato un complesso di regole di comportamento finalizzato alla prevenzione del fenomeno corruttivo e alla valorizzazione

preminente interesse pubblico la possibilità di poter accertare in ogni caso la bontà dei soggetti che contrattano con le pubbliche istituzioni, attivando il potere- dovere delle Prefetture di verifica della sussistenza di tentativi di infiltrazione da parte della criminalità organizzata¹⁸⁰.

Emerge, dunque, come dall'articolo 94 comma 1 D.Lgs. 159/2011 si possa ricavare un principio generale per cui, la complessiva finalità della disciplina delle informazioni antimafia, che è volta ad evitare radicalmente l'erogazione di risorse pubbliche a soggetti esposti ad infiltrazioni di tipo mafioso, mal tollera che ciò possa avvenire solo entro determinati limiti quantitativi.

L'art. 91 del D.Lgs. 159 stabilisce che la richiesta dell'informazione antimafia deve essere effettuata attraverso la banca dati nazionale unica al momento dell'aggiudicazione del contratto ovvero trenta giorni prima della stipula del subcontratto, in ogni caso "prima" della stipula.

La documentazione antimafia, comunicazione e informazione, può essere acquisita dalle pubbliche amministrazioni e dagli enti pubblici, anche costituiti in stazioni uniche appaltanti; dagli enti e dalle aziende vigilate dallo Stato o da altro ente pubblico e dalle società o imprese comunque controllate dallo Stato o da altro ente pubblico e dai concessionari di opere pubbliche e dai contraenti generali di cui all'art. 194 del D. Lgs. 50/2016.

La normativa attualmente vigente non prevede il rilascio della documentazione antimafia su istanza di soggetti privati, siano essi persone fisiche o giuridiche. La documentazione antimafia, inoltre, non è necessaria nei rapporti contrattuali tra soggetti privati.

Sotto il profilo procedurale, tale documentazione deve essere acquisita attraverso la consultazione degli elenchi dei fornitori, prestatori di servizi ed esecutori di lavori non soggetti a tentativi di infiltrazione mafiosa, istituiti ai sensi della legge 190/2012 (cc.dd. *white list* provinciali¹⁸¹).

L'iscrizione nelle *white list* provinciali, pertanto, tiene luogo della comunicazione e dell'informazione antimafia liberatoria anche ai fini della stipula, approvazione o autorizzazione di contratti o sub contratti relativi ad attività diverse da quelle per le quali essa è stata disposta.

Inoltre, i soggetti previsti dall'art. 83, commi 1 e 2, hanno l'obbligo di acquisire la comunicazione e l'informazione antimafia liberatoria attraverso la consultazione, anche in via telematica, dell'elenco dei fornitori, prestatori di servizi ed esecutori di lavori non soggetti a tentativi di infiltrazione mafiosa istituiti presso ciascuna Prefettura. Tali soggetti devono comunicare alla Prefettura territorialmente competente,

di condotte eticamente adeguate per tutti i partecipanti a una gara pubblica. Con la sottoscrizione dei protocolli, gli operatori economici privati si impegnano, dunque, ad accettare *standard* di legalità e correttezza, che integrano e rafforzano quelli che l'aggiudicatario assume di norma con la stipulazione del contratto pubblico (cfr. art.1 comma 17 l. 190/2012).

¹⁸⁰ Si veda anche la sentenza Cons. Stato, III, n. 3386/2014), in cui il giudice amministrativo ha espresso il principio secondo cui la *ratio* della disciplina in materia è delimitare i rapporti economici con le Amministrazioni ai soli casi in cui l'impresa meriti la 'fiducia' delle Istituzioni e va interpretata in maniera da dare effettività e concretezza alla tutela del bene protetto. Di conseguenza, deve sempre potersi accertare se l'impresa meriti la 'fiducia delle Istituzioni' e , anche al di sotto le soglie, attivare il procedimento volto alla verifica della sussistenza o meno del tentativo di infiltrazione della criminalità organizzata, con il conseguente esercizio dei poteri della Prefettura.

¹⁸¹ Gli elenchi dei fornitori, prestatori di servizi ed esecutori di lavori non soggetti a tentativi di infiltrazione mafiosa istituiti presso questa Prefettura ai sensi della legge 190/2012 (c.d. *white list* provinciali) sono consultabili sul sito web istituzionale.

esclusivamente con modalità telematica, gli estremi identificativi delle imprese in relazione alle quali hanno acquisito la documentazione antimafia tramite la consultazione degli elenchi.

La documentazione, infine, può essere acquisita attraverso la consultazione della Banca Dati Nazionale Unica della documentazione antimafia (BDNA) da parte dei soggetti preventivamente accreditati.

Ai sensi dell'art. 88 del D. Lgs. 159/2011 il rilascio della comunicazione antimafia è immediatamente conseguente alla consultazione della BDNA. Qualora dalla consultazione della BDNA emergano elementi suscettibili di opportuni approfondimenti, il Prefetto dispone le necessarie verifiche e rilascia la comunicazione antimafia nel termine di 30 giorni dalla data della consultazione. Decorso detto termine le amministrazioni interessate procedono anche in assenza della comunicazione antimafia, previa acquisizione dell'autocertificazione ex art. 89 D. Lgs 159/2011 e sotto condizione risolutiva.

Inoltre, ai sensi dell'art. 89 del D. Lgs. 159/2011, la comunicazione antimafia può essere sostituita da apposita autodichiarazione¹⁸².

Ai sensi dell'art. 92 del D. Lgs. 159/2011 il rilascio dell'informazione antimafia è immediatamente conseguente alla consultazione della BDNA. Qualora dalla consultazione della BDNA emergano elementi suscettibili di opportuni approfondimenti, il Prefetto dispone le necessarie verifiche nel termine di 30 giorni dalla data della consultazione o, nei casi di particolare complessità e previa comunicazione all'amministrazione interessata, nei successivi 45 giorni. Decorso detto termine, ovvero immediatamente nei casi d'urgenza, i soggetti richiedenti procedono anche in assenza dell'informazione antimafia e sotto condizione risolutiva. La comunicazione e l'informazione antimafia hanno rispettivamente la validità di sei e dodici mesi, salvo il caso di intervenute variazioni nell'assetto societario.

Andando ad analizzare nel dettaglio le due tipologie di documentazione, possiamo rilevare come la comunicazione antimafia descriva il cristallizzarsi di una situazione di permeabilità mafiosa contenuta in un provvedimento giurisdizionale ormai definitivo, con il quale il Tribunale ha applicato una misura di prevenzione personale prevista dal Codice antimafia, ed ha un contenuto vincolato, di tipo accertativo, che attesta l'esistenza, o meno, di tale situazione tipizzata nel provvedimento di prevenzione. Essa consiste, infatti, nell'attestazione della sussistenza, o meno, di una delle cause di decadenza, di sospensione o di divieto di cui all'articolo 67 (art. 84, comma 2, del D. Lgs. n. 159 del 2011) e, cioè, l'applicazione, con provvedimento definitivo, di una delle misure di prevenzione personali previste dal libro I, titolo I, capo II, del D. Lgs. n. 159 del 2011 e statuite dall'autorità giudiziaria, ovvero di condanne penali con sentenza definitiva o confermata in appello per taluno dei delitti consumati o tentati elencati all'art. 51, comma 3- *bis* c.p.p. e di competenza delle Direzioni distrettuali antimafia 3-*bis*. Si tratta di

¹⁸² L'autodichiarazione deve essere sottoscritta con le modalità di cui all'art. 38 D.P.R. 445/2000 e con essa l'interessato deve attestare che nei propri confronti non sussistono le cause di divieto, di decadenza e di sospensione ex art. 67 del D. Lgs. 159/2011 nei casi di: contratti e subcontratti relativi a lavori o forniture dichiarate urgenti; provvedimenti di rinnovo conseguenti a provvedimenti già disposti; attività private, sottoposte a regime autorizzatorio, che possono essere intraprese su segnalazione certificata di inizio attività da parte del privato alla P.A. competente; attività sottoposte alla disciplina del silenzio-assenso, indicate nella tabella C annessa al Regolamento approvato con D.P.R. n. 300/1992 e successive modificazioni.

condanne definitive per i delitti, consumati o tentati, di cui agli articoli 416, sesto e settimo comma, 416, realizzato allo scopo di commettere taluno dei delitti di cui all'articolo 12, commi 3 e 3-ter, del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, 416, realizzato allo scopo di commettere delitti previsti dagli articoli 473 e 474, 600, 601, 602, 416-bis, 416-ter, 452-quaterdecies e 630 del codice penale, per i delitti commessi avvalendosi delle condizioni previste dal predetto articolo 416-bis ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni previste dallo stesso articolo, nonché per i delitti previsti dall'articolo 74 del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, dall'articolo 291-quater del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1973, n. 43, e dall'articolo 260 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152.

Al riguardo la giurisprudenza del Consiglio di Stato ha chiarito che per “definitivo”, ai sensi dell'art. 84, comma 2, del D. Lgs. n. 159 del 2011, nel sistema del Codice antimafia, alla luce di una interpretazione sistematica delle disposizioni in materia, si deve intendere il provvedimento non impugnato o non più impugnabile, che ha acquisito, quindi, la stabilità connessa o, comunque, equivalente al giudicato¹⁸³.

Il legislatore ha espressamente previsto che le comunicazioni antimafia abbiano efficacia interdittiva rispetto a tutte le iscrizioni e ai provvedimenti autorizzatori, concessori o abilitativi per lo svolgimento di attività imprenditoriali¹⁸⁴, comunque denominati, nonché a tutte le attività soggette a segnalazione certificata di inizio attività (c.d. s.c.i.a.) e a silenzio assenso (art. 89, comma 2, lett. a) e b), del D. Lgs. n. 159 del 2011), a differenza di quanto ordinariamente la legge prevede per le informazioni antimafia (di cui si dirà), e comportano, altresì, il divieto di concludere contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, di cottimo fiduciario e relativi subappalti e subcontratti, compresi i cottimi di qualsiasi tipo, i noli a caldo e le forniture con posa in opera (art. 84, commi 1 e 2, del D. Lgs. n. 159 del 2011)¹⁸⁵.

¹⁸³ Cons. St., sez. III, 1° aprile 2016, n. 1234, il quale ribadisce la «distinzione, ben netta ed ancorata a tassativi presupposti, tra informazione antimafia e comunicazione antimafia, vincolata, quest'ultima, alla definitività della misura di prevenzione».

¹⁸⁴ Per quanto riguarda l'applicazione della documentazione antimafia alle attività imprenditoriali, giova ricordare quanto rilevato dal Consiglio di Stato (cfr. Consiglio di Stato, Sezione Terza, n. 565/2017), secondo il quale “tra economia pubblica ed economia privata sussiste un intreccio tanto profondo, anche nell'attuale contesto di un'economia globalizzata, che non è pensabile e possibile contrastare l'infiltrazione della mafia imprenditrice e i suoi interessi nell'una senza colpire anche l'altra e che tale distinzione, se poteva avere una giustificazione nella società meno complessa di cui la precedente legislazione antimafia era specchio, viene oggi a perdere ogni valore, ed efficacia deterrente, per entità economiche che, sostenute da ingenti risorse finanziarie di illecita origine ed agevolate, rispetto ad altri operatori, da modalità criminose ed omertose, entrino nel mercato con una aggressività tale da eliminare ogni concorrenza e, infine, monopolizzarlo”. Tale ampiezza applicativa si riflette nella istituzione della Banca dati nazionale unica della documentazione antimafia che garantisce dinamicità al sistema di controllo consentendo di “mappare” le imprese “con immediata efficacia” delle informative negative “su tutto il territorio nazionale” e “con riferimento a tutti i rapporti, anche già in essere, con la pubblica amministrazione” (art. 2, comma 1, lett. c). Tale riferimento ai “rapporti” è stato interpretato dalla magistratura, con un indirizzo ormai consolidato, nel senso di ricomprendervi “ogni ipotesi in cui l'attività economica sia sottoposta ad attività provvedimento, che essa sia di tipo concessorio o autorizzatorio o, addirittura, soggetta a s.c.i.a.” (cfr. Consiglio di Stato, Sezione Terza, n. 565/2017; n. 1109/2017).

¹⁸⁵ Cons. Stato, sez. I, parere 17 novembre 2015, n. 497 (in *Foro it.*, 2016, III, 210, con nota di D'Angelo cui si rinvia per ogni approfondimento di dottrina e giurisprudenza) che ha definito la differenza fra comunicazione antimafia, informativa antimafia ed effetti interdittivi.

L'informazione antimafia consiste nell'attestazione della sussistenza, o meno, di una delle cause di decadenza, di sospensione o di divieto, di cui all'art. 67 D.Lgs. 159/2011 (l'esistenza, come detto, di un provvedimento di prevenzione definitivo), nonché nell'attestazione della sussistenza, o meno, di eventuali tentativi di infiltrazione mafiosa tendenti a condizionare le scelte o gli indirizzi della società o delle imprese interessate (art. 84, comma 3, del D. Lgs. n. 159 del 2011).

Essa deve essere richiesta dalle pubbliche amministrazioni e dagli enti pubblici, anche costituiti in stazioni uniche appaltanti, dagli enti e dalle aziende vigilate dallo Stato o da altro ente pubblico e dalle società o imprese comunque controllate dallo Stato o da altro ente pubblico, nonché dai concessionari di opere pubbliche e dai contraenti generali.

L'informativa antimafia, accanto a un contenuto vincolato simile a quello della comunicazione antimafia, nella parte in cui attesta o meno l'esistenza di un provvedimento definitivo di prevenzione personale emesso dal Tribunale, presenta altresì un contenuto discrezionale nella parte in cui, invece, il Prefetto ritenga la sussistenza, o meno, di tentativi di infiltrazione mafiosa nell'attività di impresa, desumibili o dai provvedimenti e dagli elementi, tipizzati nell'art. 84, comma 4, del D. Lgs. n. 159 del 2011, o dai provvedimenti di condanna anche non definitiva per reati strumentali all'attività delle organizzazioni criminali unitamente a concreti elementi da cui risulti che l'attività di impresa possa, anche in modo indiretto, agevolare le attività criminose o esserne in qualche modo condizionata.

L'effetto interdittivo delle informazioni antimafia si esplica unicamente in rapporto ai contratti pubblici, alle concessioni e alle sovvenzioni, fatte salve le previsioni dell'art. 89 *bis* del Codice antimafia¹⁸⁶.

La norma prevede che, allorquando venga richiesta una comunicazione antimafia e, a seguito delle verifiche svolte, la Prefettura accerti la sussistenza di tentativi di infiltrazione mafiosa nel soggetto che ne è stato destinatario, non si procede al rilascio di una comunicazione antimafia bensì di un'informazione antimafia. Si tratta di casi in cui, pur in assenza di una delle cause ostative che *ex lege* determinerebbero l'emissione di una comunicazione antimafia interdittiva, si rinverano elementi tali che consentirebbero l'adozione di un'informazione antimafia, allorquando si accerti la sussistenza di tentativi di infiltrazione mafiosa. Si tratta di casi in cui si procede all'emanazione di un'informazione antimafia dal contenuto interdittivo che tiene luogo della comunicazione antimafia richiesta¹⁸⁷.

La Corte Costituzionale ha avuto modo di pronunciarsi su tale disposizione, dichiarandone la legittimità¹⁸⁸ e, in particolare, esprimendosi nel senso che tale fattispecie *si riconnette a una situazione di particolare pericolo di inquinamento dell'economia legale, perché il tentativo di infiltrazione mafiosa viene riscontrato all'esito di una nuova occasione di contatto con la pubblica amministrazione, che,*

¹⁸⁶ L'articolo 89 *bis* è stato introdotto dal D.Lgs. 13 ottobre 2014, n. 153.

¹⁸⁷ La norma in questione, consente di portare alla luce situazioni di tentativi di condizionamento mafioso nei confronti dei quali altrimenti non sarebbe stato possibile attivare alcun meccanismo inibitorio. Sul punto si vedano le seguenti pronunce: Consiglio di Stato 9 febbraio 2017 n. 565; Consiglio di Stato 14 febbraio 2017 n. 672; Consiglio di Stato 7 marzo 2017 n. 1080; Consiglio di Stato 8 marzo 2017 n. 1109; Consiglio di Stato in sede consultiva parere n. 3088 del 17 novembre 2015; T.A.R. Palermo 20 luglio 2017, n. 1941; T.A.R. Napoli, Sez. I, 14 febbraio 2018, n. 1017).

¹⁸⁸ La questione è stata sottoposta all'esame della Corte Costituzionale con ordinanza del 28 settembre 2016, n. 2337 del Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia, Sezione Staccata di Catania (Sezione Seconda).

tenuta a richiedere la comunicazione antimafia in vista di uno dei provvedimenti indicati dall'art. 67 del D.Lgs. n. 159 del 2011, si imbatte in una precedente documentazione antimafia interdittiva".

Pertanto la Consulta non ritiene manifestamente irragionevole che, secondo l'interpretazione dell'art. 89-*bis* censurato condivisa dallo stesso rimettente, a fronte di un tentativo di infiltrazione mafiosa, il legislatore, rispetto agli elementi di allarme desunti dalla consultazione della banca dati, reagisca attraverso l'inibizione, sia delle attività contrattuali con la pubblica amministrazione, sia di quelle in senso lato autorizzatorie, prevedendo l'adozione di un'informazione antimafia interdittiva che produce gli effetti anche della comunicazione antimafia.

Ai sensi dell'art. 92, comma 2-*bis* del D. Lgs. 159/2011, al Prefetto che adotti un'informazione antimafia interdittiva spetta il compito di verificare la sussistenza dei presupposti per l'applicazione delle misure di cui all'art. 32, comma 10, del D.L. 24.06.2014, n. 90, convertito con modificazioni dalla legge 11.08.2014, n. 114.

L'eventuale rescissione dei contratti o la revoca delle concessioni è pertanto subordinata all'espletamento del procedimento diretto alla verifica della sussistenza dei presupposti per l'applicazione dell'art. 32 del D.L. n. 90/2014 (Misure straordinarie di gestione, sostegno e monitoraggio di imprese nell'ambito della prevenzione della corruzione), inteso ad accertare la presenza di preminenti interessi pubblici da tutelare.

Per quanto riguarda l'apprezzamento degli elementi sintomatici dell'infiltrazione mafiosa posti a base dei provvedimenti interdittivi, deve segnalarsi la pronuncia della Terza Sezione del Consiglio di Stato n. 1743 del 3 maggio 2016¹⁸⁹, con cui sono state fornite indicazioni interpretative tendenzialmente univoche e chiare per consentire alle Prefetture e ai Tribunali Amministrativi Regionali di orientarsi in questa materia.

Dall'impianto argomentativo della sentenza appare chiaro che le situazioni sintomatiche di infiltrazione mafiosa, tipizzate dal legislatore comprendono una serie di elementi del più vario genere, spesso eterogenei *frutto e cristallizzazione* non solo della normativa, ma anche di una lunga e vasta esperienza in questa materia¹⁹⁰.

Questo catalogo, infatti, non costituisce un *numerus clausus*, ma possono essere individuate sempre nuove situazioni sintomatiche. Si tratta di una flessibilità necessaria per conferire effettività a queste

¹⁸⁹ Cons. St., sez. III, 3 maggio 2016, n. 1743, in *Foro amm.*, 2016, 5, 1163. Circa la necessità di una rigorosa tipizzazione dei presupposti che fondano l'emissione dell'informazione antimafia, seppure con diversa sfumatura, v. Cons. Giust. Amm. Sic., 29 luglio 2016, n. 247 e 28 agosto 2017, n. 379.

¹⁹⁰ A titolo esemplificativo si possono segnalare la condanna, anche non definitiva, per taluni delitti da considerare sicuri indicatori della presenza mafiosa (art. 84, comma 4, lett. a), del D. Lgs. n. 159 del 2011), alla mancata denuncia di delitti di concussione e di estorsione, da parte dell'imprenditore vessato dagli abusi mafiosi, dalle condanne da questo riportate per reati strumentali alle organizzazioni criminali (art. 91, comma 6, del D. Lgs. n. 159 del 2011), alla sussistenza di vicende organizzative, gestionali o anche solo operative che, per le loro modalità, evidenzino l'intento elusivo della legislazione antimafia. Il Consiglio di Stato, nel passare in rassegna le principali e più ricorrenti di tali situazioni, ha comunque evidenziato che l'impianto motivazionale dell'informazione antimafia (ex se o col richiamo agli atti istruttori) deve fondarsi su una rappresentazione complessiva, imputabile all'autorità prefettizia, degli elementi di permeabilità criminale che possano influire anche indirettamente sull'attività dell'impresa, la quale si viene a trovare in una condizione di potenziale asservimento – o comunque di condizionamento – rispetto alle iniziative della criminalità organizzata di stampo mafioso.

misure, data la insidiosa pervasività e mutevolezza, anzitutto sul piano sociale, del fenomeno mafioso, che sfugge a un inquadramento stabile e preciso, ma si articola sempre in nuove forme¹⁹¹.

La necessità di siffatto catalogo aperto deriva, dunque, dall'essere la stessa fenomenologia mafiosa in costante mutamento rendendo necessario, di conseguenza, che il sistema di antidoti preposti per contrastarla efficacemente non sia statico, ma aperto a un costante aggiornamento al fine di consentire l'individuazione di tutte le condotte in grado di mettere in crisi il rapporto fiduciario intercorrente tra l'amministrazione e i propri contraenti.

Il quadro indiziario dell'infiltrazione mafiosa posto a base dell'informativa deve dar conto, in modo organico e coerente, ancorché sintetico, di quei fatti aventi le caratteristiche di gravità, precisione e concordanza, dai quali, sulla base della regola causale del "*più probabile che non*"¹⁹², il giudice amministrativo, chiamato a verificare l'effettivo pericolo di infiltrazione mafiosa, possa pervenire in via presuntiva alla conclusione ragionevole che tale rischio sussiste.

Dal momento che l'informativa antimafia non si configura neppure latamente come un provvedimento penale di carattere sanzionatorio, è dunque esclusa, in relazione ad essa, l'applicabilità della regola della certezza probatoria al di là di ogni ragionevole dubbio¹⁹³, in quanto essa vanificherebbe la finalità anticipatoria e preventiva dell'informativa stessa.

Appare evidente, inoltre, come l'informativa antimafia, così come altri istituti volti alla prevenzione delle infiltrazioni, sia frutto di una ponderazione tra valori costituzionali quali la libertà di iniziativa economica privata e la salvaguardia delle legalità delle attività economiche. Tale bilanciamento di valori emerge dalla disciplina dell'art. 91, comma 5, D.Lgs. n. 159 del 2011, che prevede la possibilità, per l'autorità prefettizia, di considerare i fatti nuovi, laddove sopravvenuti, o anche precedenti – se non noti – e che consente all'impresa stessa di rappresentarli all'autorità stessa, laddove da questa non conosciuti¹⁹⁴.

Gli elementi alla base dell'informazione antimafia possono essere anche non penalmente rilevanti o non costituire oggetto di procedimenti o di processi penali, oppure possono essere già stati oggetto del giudizio penale, con esito di proscioglimento o di assoluzione¹⁹⁵. La molteplicità di elementi

¹⁹¹ Cons. St., sez. III, 3 maggio 2016, n. 1743.

¹⁹² Cons. St., sez. III, 7 ottobre 2015, n. 4657, secondo cui tale il criterio della certezza oltre ogni ragionevole dubbio può trovare spazio nel giudizio penale, laddove viene in gioco la libertà personale dell'imputato, ma non nel giudizio amministrativo, che investe la legittimità del provvedimento interdittivo antimafia, ispirato ad una ben diversa logica preventiva e improntato alla regola, di stampo civilistico, del "più probabile che non" nonché, su tale ultimo criterio come applicato dalla giurisprudenza della Cassazione, Cass. civ., sez. III, 18 luglio 2011, n. 15709, in *Giust. civ., Mass.*, 2011, 9, 1209, laddove si evidenzia, in generale, «*la diversità del regime probatorio applicabile, in ragione dei differenti valori sottesi ai due processi: nel senso che, nell'accertamento del nesso causale in materia civile, vige la regola della preponderanza dell'evidenza o del "più probabile che non", mentre nel processo penale vige la regola della prova "oltre il ragionevole dubbio"*». Sul significato di questa regola, quanto al grado di incisività probatoria rispetto alla regola dell'oltre il ragionevole dubbio, v. in particolare anche Cons. St., sez. III, 26 aprile 2017, n. 1923, e Cons. St., sez. III, 28 giugno 2017, n. 3173.

¹⁹³ Quest'ultima regola si palesa consentanea alla garanzia fondamentale della "presunzione di non colpevolezza" di cui all'art. 27, comma 2, Cost., alla quale è ispirato anche l'art. 6 CEDU, cosicché è evidente che l'istituto dell'informativa antimafia non possa in alcun modo ricondursi all'alveo della garanzia anzidetta, in quanto non attiene ad ipotesi di affermazione di responsabilità penale, ma riguarda la prevenzione amministrativa antimafia.

¹⁹⁴ Cfr. Cons. St., sez. III, sent. n. 4121 del 2016.

¹⁹⁵ Tra questi fatti la sentenza n. 1743 del 2016 (ma anche le successive) ha indicato, nell'esemplificazione della vasta casistica

sintomatici che possono dare luogo alla interdittiva antimafia comporta che sia forte l'onere motivazionale in capo alle prefetture per quanto riguarda i presupposti di emanazione di siffatto provvedimento amministrativo.

La delicatezza degli interessi sottesi alla previsione della documentazione antimafia e l'esigenza di ordine pubblico che la legislazione antimafia tutela a livello preventivo giustificano la portata derogatoria della relativa disciplina rispetto alle generali regole sul procedimento amministrativo, consacrate dalla L. n. 241 del 1990, e l'attenuazione delle garanzie procedurali che, come affermato anche recentemente dal Consiglio di Stato¹⁹⁶, non sono un valore assoluto, da preservare ad ogni costo e in ogni caso, ma solo beni di ordine procedimentale, meritevoli di protezione se e in quanto compatibili con la tutela di valori differenti, di rango superiore, come quelli di ordine pubblico e di contrasto al crimine organizzato che qui vengono in rilievo. In particolare, infatti, si tratta di procedimenti che non prevedono la comunicazione di avvio, nè le ordinarie garanzie partecipative¹⁹⁷ previste dalla legge 241/1990.

giurisprudenziale, l'esistenza di legami affettivi che rivelino una regia familiare dell'impresa, considerata anche la struttura "familiare" o clanica delle associazioni mafiose; le vicende societarie anomale, come i *walzer* nelle cariche sociali occupate e rivestite, a rotazione, sempre dai medesimi soggetti o da prestanome; le frequentazioni ripetute con soggetti malavitosi disvelanti una costante vicinanza alle locali cosche, i rapporti di cointeressenza economica e di compartecipazione societaria con soggetti malavitosi o imprese già colpite da provvedimenti antimafia, secondo la nota teoria del contagio; la c.d. contiguità soggiacente e, ovviamente, le condanne per i cc.dd. delitti-spia, tra i quali, da ultimo, hanno assunto una particolare rilevanza, per lo sviluppo delle cc.dd. ecomafie e il crescente interesse delle associazioni criminali nella gestione del territorio, delle risorse energetiche e dei rifiuti, quelli ambientali, come il traffico illecito di rifiuti (art. 260 del D. Lgs. n. 152 del 2006. Cfr. anche, Cons. St., sez. III, 2 marzo 2017, n. 981, Cons. St., sez. III, 21 dicembre 2012, n. 6618; Cons. St., sez. III, 28 aprile 2016, n. 1632; Cons. St., sez. III, 28 ottobre 2016, n. 4555 e n. 4556.

¹⁹⁶ Cons. St., sez. III, 9 febbraio 2017, n. 565, in *Urb. e app.*, 2017, 2, 223 e ss., con nota di P. Tonnara, *Informativa antimafia e discrezionalità del prefetto*, pronuncia di sicuro impatto sistematico, per le ragioni sulle quali si ritornerà *amplius* più avanti, la quale ha precisato che «*la delicatezza di tale ponderazione intesa a contrastare in via preventiva la minaccia insidiosa ed esiziale delle organizzazioni mafiose, richiesta all'autorità amministrativa, può comportare anche un'attenuazione, se non una eliminazione, del contraddittorio procedimentale, che del resto non è un valore assoluto, slegato dal doveroso contenimento di esso con interessi di pari se non superiore rango costituzionale, né un bene in sé, o un fine supremo e ad ogni costo irrinunciabile, ma è un principio strumentale al buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.) e, in ultima analisi, al principio di legalità sostanziale (art. 3, comma secondo, Cost.), vero e più profondo fondamento del moderno diritto amministrativo*» e che, per altro verso, «*il contraddittorio procedimentale non è del tutto assente nemmeno nelle procedure antimafia, se è vero che l'art. 93, comma 7, del D. Lgs. n. 159 del 2011 «il prefetto competente al rilascio dell'informazione, ove lo ritenga utile, sulla base della documentazione e delle informazioni acquisite invita, in sede di audizione personale, i soggetti interessati a produrre, anche allegando elementi documentali, ogni informazione ritenuta utile*»». Si veda anche la pronuncia n. 309 del 19 marzo 1993 della Corte costituzionale sullo scioglimento dei Consigli comunali per infiltrazioni mafiose (previsto al tempo dall'art. 15-bis della L. n. 55 del 1990 e oggi dall'art. 143 del T.U.E.L.). In tale pronuncia il giudice delle leggi, con una affermazione di principio estensibile anche alle misure di prevenzione antimafia qui in esame, ha enunciato, a chiare lettere, l'orientamento secondo cui, a fronte di «*misure caratterizzate dal fatto di costituire la reazione dell'ordinamento alle ipotesi di attentato all'ordine ed alla sicurezza pubblica*», non è ipotizzabile alcuna violazione dell'art. 97 Cost. per l'assenza o la diminuzione delle garanzie partecipative, «*dato che la disciplina del procedimento amministrativo è rimessa alla discrezionalità del legislatore nei limiti della ragionevolezza e del rispetto degli altri principi costituzionali, tra i quali [...] non è compreso quello del "giusto procedimento" amministrativo, dato che la tutela delle situazioni soggettive è comunque assicurata in sede giurisdizionale dagli artt. 24 e 113 Cost.*».

Si vedano anche sul punto T.A.R. di Catanzaro sentenze n.1804 del 2016 e n. 1722 del 2015 e T.A.R. Campania, Napoli, sez I, n.1179 del 2016.

¹⁹⁷ Cfr. Cons. St., sez. III, 28 ottobre 2016, n. 4555, secondo cui l'amministrazione è esonerata dall'obbligo di comunicazione di cui all'art. 7 della l. 7 agosto 1990, n. 241 nonché da altre garanzie partecipative, relativamente all'informativa antimafia, «*atteso che si tratta di procedimento in materia di tutela antimafia, come tale intrinsecamente caratterizzato da profili del tutto specifici connessi ad attività di indagine, oltre che da finalità, da destinatari e da presupposti incompatibili con le procedure partecipative, nonché da oggettive e intrinseche ragioni di urgenza*».

Per quanto riguarda la valenza preclusiva derivante dall'adozione di un'informazione interdittiva, vanno distinti i tre seguenti casi: se essa preesiste alla gara, rappresenta una specifica causa di divieto di partecipazione; se, invece, interviene in corso di gara, determina l'obbligo di esclusione del concorrente; infine, se essa interviene a contratto già stipulato, determina le conseguenze dell'art. 92, co. 3, ovvero obbligo di recesso dal contratto e pagamento in favore dell'impresa del valore delle opere già eseguite e rimborso delle spese sostenute per l'esecuzione del rimanente, nei limiti delle utilità conseguite¹⁹⁸.

Per quanto riguarda gli effetti dell'informativa sui contratti e sui rapporti in corso, si può fare riferimento agli artt. 67, 94 e 95 del D.Lgs. 6 settembre 2011 n. 159. In particolare, l'articolo 67 dispone una serie di limitazioni nei rapporti contrattuali con l'amministrazione per le persone alle quali sia stata applicata con provvedimento definitivo una delle misure di prevenzione. Inoltre il provvedimento definitivo di applicazione della misura di prevenzione determina la decadenza di diritto dalle licenze, autorizzazioni, concessioni, iscrizioni, attestazioni, abilitazioni ed erogazioni predette, nonché il divieto di concludere contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, di cottimo fiduciario e relativi subappalti e subcontratti, compresi i cottimi di qualsiasi tipo, i noli a caldo e le forniture con posa in opera. Le licenze, le autorizzazioni e le concessioni sono ritirate, le iscrizioni sono cancellate ed è disposta la decadenza delle attestazioni a cura degli organi competenti.

L'art. 94 del Codice antimafia estende gli effetti delle misure di prevenzione alle informazioni interdittive antimafia adottate dal Prefetto con riguardo alla fase di stipula del contratto (e adesso con la novella dell'art. 80 del D. Lgs. n. 50 del 2016, anche alla fase antecedente).

Dal momento che i requisiti per l'aggiudicazione dei contratti pubblici devono essere posseduti per tutta la durata della procedura stessa fino all'aggiudicazione definitiva ed alla stipula del contratto, nonché per tutto il periodo dell'esecuzione dello stesso¹⁹⁹, si comprende la previsione per cui qualora emerga la sussistenza di cause di decadenza, di sospensione o di divieto di cui all'articolo 67 o di un tentativo di infiltrazione mafiosa, di cui all'articolo 84, comma 4 ed all'articolo 91, comma 6, nelle società o imprese interessate, le Amministrazioni cui sono fornite le informazioni antimafia, non possono stipulare, approvare o autorizzare i contratti o subcontratti, né autorizzare, rilasciare o comunque consentire le concessioni e le erogazioni.

¹⁹⁸Sotto questo profilo, di notevole interesse è quell'orientamento del Consiglio di Stato, secondo il quale l'interdittiva antimafia implica un accertamento dell'incapacità originaria del privato ad essere parte contrattuale della pubblica amministrazione, con l'automatica conseguenza che, ai sensi degli artt. 67 e 94 del D.Lgs. 159/2011, le varie amministrazioni pubbliche non possono stipulare, approvare o autorizzare i contratti o subcontratti, né autorizzare, rilasciare o comunque consentire le concessioni e le erogazioni. A fronte di un provvedimento interdittivo valido ed efficace intervenuto nel corso di un giudizio sull'affidamento di un servizio viene meno per la parte ricorrente ogni possibilità di ottenere il bene della vita cui aspira, con conseguente cessazione di un obiettivo interesse a coltivare il gravame (cfr. Cons. Stato, sez. V, sentenza n. 4680/2017). Si deve dunque concludere, in conformità con gli orientamenti della giurisprudenza amministrativa che laddove l'informativa antimafia interdittiva sopravvenga in corso di esecuzione di un contratto stipulato con la pubblica amministrazione, ciò non costituisce una sopravvenienza impeditiva dell'ulteriore esecuzione del contratto stipulato, bensì l'accertamento dell'incapacità originaria del privato ad essere parte contrattuale della pubblica amministrazione (Cons. Stato, sez. V, sentenza n. 3247/2016).

¹⁹⁹ Consiglio di Stato, sez. V, 18/04/2017, n. 1810, Cons. St., ad. plen., 20 luglio 2015, n. 8; Id., 25 febbraio 2014, n. 10.

Per evitare, comunque, che l'attività della Amministrazione rimanga sospesa in attesa delle verifiche antimafia, qualora il Prefetto non rilasci l'informazione interdittiva entro i termini previsti, ovvero nel caso di lavori o forniture di somma urgenza di cui all'articolo 92, comma 3 qualora la sussistenza di una causa di divieto indicata nell'articolo 67 o gli elementi relativi a tentativi di infiltrazione mafiosa, siano accertati successivamente alla stipula del contratto, le Amministrazioni revocano le autorizzazioni e le concessioni o recedono dai contratti fatto salvo il pagamento del valore delle opere già eseguite e il rimborso delle spese sostenute per l'esecuzione del rimanente, nei limiti delle utilità conseguite.

Le norme predette vanno coordinate con la disciplina del Codice dei contratti della Pubblica Amministrazione che estende la possibilità di sostituzione anche alla mandataria colpita da interdittiva (art. 110 D.Lgs. 50/2016). L'articolo 110 del Codice dei contratti pubblici (rubricato "Procedure di affidamento in caso di fallimento dell'esecutore o di risoluzione del contratto e misure straordinarie di gestione) prevede infatti che, in caso di fallimento, di liquidazione coatta e concordato preventivo, ovvero procedura di insolvenza concorsuale o di liquidazione dell'appaltatore, o di risoluzione del contratto ovvero di recesso dal contratto in applicazione della normativa antimafia, ovvero in caso di dichiarazione giudiziale di inefficacia del contratto, le stazioni appaltanti possano interpellare progressivamente i soggetti che hanno partecipato all'originaria procedura di gara, risultanti dalla relativa graduatoria, al fine di stipulare un nuovo contratto per l'affidamento dell'esecuzione o del completamento dei lavori, servizi o forniture.

Tra le tante modifiche al codice delle leggi antimafia (D.Lgs. n. 159 del 6 settembre 2011) apportate dalla Legge n. 161 del 17 ottobre 2017, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 258 del 04 novembre 2017, sicuramente degna di nota, per l'impatto destinato ad avere sull'operato delle stazioni appaltanti, è quella relativa all'art. 85 D.Lgs. 159/2011 relativa ai soggetti destinatari della normativa antimafia.

In particolare, la nuova formulazione della norma prevede che la documentazione antimafia debba riferirsi, oltre che al direttore tecnico, ove previsto, "per le società di capitali anche consortili ai sensi dell'articolo 2615-ter del codice civile, per le società cooperative, di consorzi cooperativi, per i consorzi di cui al libro V, titolo X, capo II, sezione II, del codice civile, al legale rappresentante e agli eventuali altri componenti l'organo di amministrazione e a ciascuno dei consorziati".

I controlli antimafia devono attualmente essere estesi a tutti i consorziati e non più soltanto a quelli che detengono una partecipazione superiore al 10 per cento, oppure inferiore al 10 per cento ma che abbiano stipulato un patto parasociale riferibile a una partecipazione pari o superiore al 10 per cento oppure, infine, ai soci o consorziati per conto dei quali le società consortili o i consorzi operano in modo esclusivo nei confronti della pubblica amministrazione.

L'estensione dei controlli deriva dal carattere consolidato della insidiosità, pervasività e mutevolezza, anzitutto sul piano sociale, del fenomeno mafioso²⁰⁰, il che comporta che tra i fatti che

²⁰⁰ Così Consiglio di Stato, Sez. III, 3 maggio 2016, n. 1743.

l'autorità prefettizia deve valorizzare, in quanto potenzialmente rivelatori del condizionamento, si collocano anche i rapporti di cointeressenza economica con soggetti malavitosi o imprese già colpite da provvedimenti antimafia, secondo la teoria del c.d. "contagio". È per questo che, nella vasta casistica delle relazioni di impresa che possono venire in rilievo, rientri anche quella particolare tipologia di forma associativa che è il consorzio²⁰¹; in questa ottica si comprende altresì la ratio della previsione dell'art. 91, comma 5, del D.Lgs. n. 159/2011 che, riguardo ai poteri officiosi del Prefetto, prescrive che questi estenda gli accertamenti anche ai soggetti che risultano poter determinare in qualsiasi modo le scelte o gli indirizzi delle imprese.

Da tale previsione discende che, a prescindere dalla misura della partecipazione al consorzio, spetta comunque al Prefetto, nell'esercizio di un potere valutativo espressione di ampia discrezionalità, procedere ad un approfondimento della vicenda associativa in presenza di indici sintomatici della comunanza di interessi criminali o di un illecito disegno di asservimento dello strumento consortile agli obiettivi delle organizzazioni mafiose.

La *ratio* della norma si coglie nel fatto che, prevedendo diversamente, si consentirebbe a singoli imprenditori già attinti da sospetti di permeabilità mafiosa e, dunque, estromessi dal perimetro dei rapporti con le pubbliche amministrazioni, di eludere il divieto ricorrendo allo schermo di copertura del consorzio.

La particolarità di tale casistica consiste nel fatto che essa non coincide con quella relativa ai soggetti che devono essere sottoposti alla verifica in tema di requisiti di moralità ai sensi dell'art. 80 del D. Lgs. 50/2016, il quale non prevede né una disciplina *ad hoc* per le società consortili e per le società estere prive di una stabile organizzazione in Italia, né l'estensione della verifica al coniuge non separato e ai familiari conviventi.

Per quanto riguarda l'informazione interdittiva emessa nei confronti di una impresa di un'ATI, trova applicazione l'art. 95 comma 1 del D. Lgs. 159/2011, secondo il quale se taluna delle situazioni da cui emerge un tentativo di infiltrazione mafiosa, di cui all'articolo 84, comma 4, ed all'articolo 91, comma 6, interessa un'impresa diversa da quella mandataria che partecipa ad un'associazione o raggruppamento temporaneo di imprese, le cause di divieto o di sospensione di cui all'articolo 67 non operano nei confronti delle altre imprese partecipanti quando la predetta impresa sia estromessa o sostituita anteriormente alla stipulazione del contratto. La sostituzione può essere effettuata entro trenta giorni dalla comunicazione delle informazioni del prefetto qualora esse pervengano successivamente alla stipulazione del contratto.

La reputazione degli operatori economici: disciplina del *rating* di legalità e del *rating* di impresa

²⁰¹ Cfr. Consiglio di Stato, Sez. III, 22 giugno 2016, n. 2774. Si veda anche la Circolare del Ministero dell'Interno n. 11011/2018.

La possibilità di utilizzare criteri reputazionali ai fini della qualificazione e della selezione degli offerenti nelle gare pubbliche, secondo il modello statunitense, è stata il frutto di un'evoluzione del nostro ordinamento, che nasce dalla constatazione della inadeguatezza del sistema di qualificazione a garantire l'affidabilità dell'operatore economico e assicurare la qualità della prestazione finale.

Al fine di superare le criticità del previgente sistema e perseguire una più efficace prevenzione della corruzione, l'articolo 5 *ter* del d.l. 1/2012 ha conferito all'AGCM il potere di assegnare un particolare tipo di *rating* (c.d. *rating* di legalità) in favore delle imprese operanti sul territorio nazionale, aventi un fatturato di almeno due milioni di euro.

Tale previsione ha trovato attuazione nella delibera dell'AGCM del 14 novembre 2012²⁰², che ha stabilito i requisiti e il procedimento necessari per ottenere il *rating* di legalità e la relativa graduazione. Si tratta di un procedimento facoltativo, su richiesta dell'impresa, che prende avvio da un'istanza avente ad oggetto la dichiarazione dell'assenza di sanzioni misure sanzionatorie (anche irrogate dalla stessa AGCM) adottate nei confronti dei soggetti che compongono gli organi apicali dell'impresa, il rispetto della disciplina della tracciabilità dei flussi finanziari²⁰³ e l'adempimento di obblighi nei confronti della P.A. e dell'erario. La presenza di tali requisiti consente di ottenere il *rating* di legalità minimo (una stelletta) e l'inserimento in un elenco pubblicato dall'AGCM sul proprio sito. I requisiti sono successivamente verificati dall'Autorità attraverso lo scambio di informazioni con il Ministero dell'Interno e il Ministero della giustizia, l'accesso al casellario giudiziario e dei carichi pendenti e la richiesta di informazioni alle amministrazioni competenti.

Inoltre, il regolamento dell'AGCM all'art.3 prevede ulteriori requisiti che consentono alle imprese di ottenere un *bonus*, ossia una qualifica ulteriore di legalità, fino a un massimo di tre stellette. Tali requisiti ulteriori consistono nel rispetto dei contenuti di alcuni protocolli di legalità sottoscritti dal Ministero dell'Interno²⁰⁴, da cui si evidenzia la stretta connessione tra la disciplina dei protocolli di legalità e dei *rating* di legalità, che rappresentano due tra i più efficaci sistemi approntati per la prevenzione della corruzione. Tra gli altri requisiti previsti dall'art. 3, rilevano l'utilizzo di sistemi di tracciabilità dei pagamenti e l'iscrizione in uno degli elenchi prefettizi di fornitori, prestatori di servizi ed esecutori di lavori non soggetti a tentativi di infiltrazione mafiosa (c.d. "*white list*").

Altri requisiti premiali sono evidente sintomo di una integrazione tra i *compliance models* e i codici etici aziendali, anch'essi caratteristici del sistema statunitense e valorizzati nelle politiche

²⁰² Cfr. AGCM, delibera n. 4075 del 14 novembre 2012, modificata con le delibere n. 24953 del 5 giugno 2014, n. 25017 del 17 luglio 2014 e n. 25207 del 4 dicembre 2014, consultabile sul sito www.agcm.it

²⁰³ La summenzionata delibera dell'AGCM prevede altresì l'insussistenza a carico dell'impresa di condanne o di provvedimenti sanzionatori o di applicazione di pene su richiesta o misure di prevenzione di carattere personale o patrimoniale o misure cautelari in relazione ai reati di cui al D.Lgs. 231 dell'8 giugno 2001, ai reati tributari di maggiore gravità, ad alcuni delitti contro la pubblica amministrazione, ovvero di azioni penali avviate ai sensi dell'art. 405 c.p.p. per delitti aggravati ai sensi dell'art. 7 del d.l. 13 maggio 1991, n. 152, convertito dalla legge 12 luglio 1991 n. 203, l'insussistenza di condanne o di misure cautelari per gli illeciti amministrativi dipendenti dai reati di cui al D.Lgs. n. 231/2001.

²⁰⁴ Il riferimento è, ad esempio, al Protocollo di legalità sottoscritto dal Ministero dell'Interno e da Confindustria in data 10 maggio 2010 e rinnovato il 19 giugno 2012, e delle successive versioni dello stesso e delle Linee Guida che ne costituiscono attuazione, nonché al Protocollo di legalità sottoscritto dal Ministero dell'Interno e dalla Alleanza delle Cooperative Italiane in data 14 novembre 2013.

internazionali di prevenzione della corruzione, con la disciplina del *rating* di legalità. Si tratta dell'adozione di una funzione o struttura organizzativa, anche in *outsourcing*, che espleti il controllo di conformità delle attività aziendali a disposizioni normative applicabili all'impresa o di un modello organizzativo ai sensi del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, dell'adozione di processi volti a garantire forme di *corporate social responsibility* anche attraverso l'adesione a programmi promossi da organizzazioni nazionali o internazionali, l'acquisizione di indici di sostenibilità e dell'adozione di codici etici di autoregolamentazione e, infine, l'adozione di modelli organizzativi di prevenzione e di contrasto della corruzione.

Il rilascio del *rating* da parte dell'AGCM è previsto nel termine di sessanta giorni dalla domanda, ed ha una durata di due anni rinnovabili su richiesta della parte interessata. Il *rating* può essere ridotto, revocato in caso di perdita dei requisiti dichiarati all'atto della domanda o sospeso, in caso di adozione di misure cautelari in capo ad uno dei componenti degli organi di vertice dell'impresa da parte dell'AGCM, mediante un procedimento che prevede il contraddittorio con l'impresa destinataria della decisione dell'Autorità. L'attribuzione dei *rating* di legalità non conferisce solo un beneficio reputazionale, ma comporta anche altre agevolazioni nell'ambito dell'ottenimento dei finanziamenti pubblici e dell'accesso al credito bancario²⁰⁵.

Un potenziamento dell'efficacia di tali misure in un'ottica preventiva della corruzione è avvenuto attraverso l'utilizzo aggregato dei dati, mediante un accordo concluso tra ANAC e AGCM volto ad agevolare l'individuazione e la segnalazione delle alterazioni al corretto svolgimento delle procedure di gara e degli eventuali fenomeni collusivi riscontrati nello scambio di informazioni contenute all'interno della Banca dati Nazionale dei contratti pubblici²⁰⁶. L'intento di razionalizzare e rendere più efficiente l'utilizzo delle informazioni a disposizione delle due Autorità favorisce l'integrità dell'attività di amministrazioni pubbliche e operatori economici, consentendo di potenziare il ricorso anche alla sottoscrizione di protocolli di legalità e di patti di integrità conclusi che divengono elemento stabile delle contrattazioni pubbliche, con un effetto che travalica la singola gara, rilevando anche in quelle successive.

La collaborazione tra le due *Authority* nella disciplina dell'istituto del *rating* di legalità è espressamente prevista dall'articolo 213 co. 7 del D.Lgs. 50/2016, che consacra la rilevanza dell'istituto del *rating* di legalità, quale elemento da prendere in considerazione per la determinazione del *rating* di impresa, disciplinato dall'art. 83 co. 10 del nuovo Codice appalti, il quale ha istituito presso l'ANAC un

²⁰⁵ Il decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze del 20 febbraio 2014 n. 57 ha previsto che le imprese dotate di *rating* di legalità, in sede di concessione di finanziamenti pubblici ai sensi del D.Lgs. 31 marzo 1998 n. 12, siano esonerate dal documentare i requisiti di cui all'art.2 del Regolamento AGCM e beneficino di meccanismi di premialità proporzionali al punteggio ottenuto dall'impresa in sede di attribuzione del *rating* di legalità. Per quanto riguarda l'accesso al credito dello stesso decreto impone alle banche di prevedere per le imprese dotate di un *rating* di legalità procedure agevolate nella tempistica.

²⁰⁶ Il riferimento è all'art. 3 di ANAC-AGCM, *Protocollo di intesa tra l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato e l'Autorità Nazionale Anticorruzione*, 11 dicembre 2014, in www.anticorruzione.it.

nuovo sistema del *rating* di impresa, caratterizzato nella formulazione originaria della norma da penalità e premialità, applicabile ai fini della qualificazione delle imprese.

Il *rating* di impresa è un istituto volto a valutare, promuovere e valorizzare la *performance* contrattuale degli operatori economici e la correttezza nella fase di esecuzione degli appalti, al fine di innalzare la qualità e l'efficienza del mercato dei contratti pubblici, in linea con i principi generali di cui all'art. 30, co. 1 del D.Lgs. 50/ 2016²⁰⁷. I connotati reputazionali degli operatori economici diventano, dunque, uno degli elementi da utilizzare ai fini della qualificazione delle imprese, intesa in senso ampio come valutazione della capacità delle imprese di poter accedere alla gara, nei casi previsti dall'art. 84 del Codice degli appalti²⁰⁸.

Il *rating* d'impresa, ai sensi dell'art. 84, co. 4 lett. d) d.l.gs. 50/ 2016, si inserisce quale “quarto pilastro fondamentale”²⁰⁹, tra gli elementi su cui si basa il sistema di qualificazione, assieme ai requisiti di moralità, alla capacità tecnico-professionale ed economico-organizzativa e alla certificazione di qualità. Esso viene valutato sulla base di indici qualitativi e quantitativi, oggettivi e misurabili, e in base ad accertamenti definitivi che esprimono la capacità strutturale e di affidabilità di una determinata struttura imprenditoriale²¹⁰. Per disciplinare l'applicazione dell'istituto, nel giugno 2016 e nel maggio del 2018, l'ANAC ha posto in consultazione delle linee guida in materia di “Istituzione del *rating* di impresa e relative premialità”²¹¹. Tale documento, in particolare, offre un quadro dettagliato dei requisiti, delle premialità e delle penalità, tra cui si annoverano il mancato utilizzo del soccorso istruttorio, l'applicazione delle disposizioni sulla denuncia obbligatoria di richieste estorsive e corruttive e il rispetto dei tempi e dei costi nell'esecuzione dei contratti e dell'incidenza e degli esiti del contenzioso, sia in sede di partecipazione alle procedure di gara, sia in fase di esecuzione del contratto. Inoltre, la proposta di Linee Guida prevede la denuncia obbligatoria delle richieste estorsive e corruttive da parte delle imprese titolari di appalti pubblici (comprese le imprese subappaltatrici e le imprese fornitrici di opere, servizi e materiali) e anche un sistema sanzionatorio per le ipotesi di omessa o tardiva denuncia.

Va inoltre evidenziato che, nel febbraio 2017, l'Autorità ha anche emanato una comunicazione, volta a eliminare i dati maggiormente critici dell'istituto, al fine di costruire un sistema coerente che non

²⁰⁷ Cfr. ANAC, Atto di segnalazione n.2 del 1 febbraio 2017, recante una *Proposta di modifica degli articoli 83, comma 10, 84, comma 4 e 95, comma 13, del Decreto Legislativo 18 aprile 2016 n. 50*, in www.anticorruzione.it.

²⁰⁸ Tale qualificazione, ai sensi dell'art. 84 del D.Lgs. 50/ 2016, è affidata alle SOA, per i lavori di importo superiore ai 150 mila euro, mentre per i lavori di importo inferiore a tale soglia e per i servizi e le forniture è affidata alle stazioni appaltanti.

²⁰⁹ Cfr. ANAC, *Proposta di modifica*, cit.

²¹⁰ Il riferimento è, in particolare, all'algoritmo previsto dall'ANAC nel Documento di consultazione relativo ai criteri reputazionali per la qualificazione delle imprese, disponibile sul sito www.anticorruzione.it.

²¹¹ Nel summenzionato Documento di consultazione si evidenziano i profili più rilevanti nella nuova disciplina del *rating*, quali: l'algoritmo di calcolo del *rating* di impresa e la connessa questione della penalità e premialità degli operatori economici; l'individuazione degli indici reputazionali da utilizzare per il calcolo del *rating* di impresa, evitando la sovrapposizione con altri elementi che già incidono sulla qualificazione delle imprese ovvero hanno rilevanza ai sensi dell'art. 80 del Codice, quali cause di esclusione o che impediscono la qualificazione; il flusso di dati che deve intercorrere tra le stazioni appaltanti e l'Osservatorio al fine di permettere all'Autorità di disporre delle informazioni necessarie per calcolare il *rating* di impresa e, infine, l'implementazione del sistema di penalità e premialità e l'eventuale necessità di un periodo di sperimentazione dello stesso.

introduca adempimenti eccessivamente onerosi per le imprese e non contravvenga al divieto di *gold plating*²¹². Sotto quest'ultimo profilo, giova rilevare che il legislatore europeo ha preso in considerazione i requisiti reputazionali al considerando 101 e all'art. 57 della direttiva 2014/24.

Nella direttiva del 2014, a differenza di quanto avviene nel sistema statunitense, la reputazione delle imprese si considera rilevante solo ai fini dell'ammissione alla gara e non ai fini del diniego dell'aggiudicazione. La formulazione originaria dell'art. 83 co. 10 D.Lgs. 50/2016, che prevedeva penalità oltre che premialità, si poneva, dunque, in contrasto con il divieto di *gold plating* e col principio di tassatività delle cause di esclusione, in quanto deviava la funzione dell'istituto, dal momento che si trasformava un istituto finalizzato ad agevolare la partecipazione alle gare pubbliche alle imprese virtuose e a rendere rilevanti le *past performance* e i requisiti di moralità nella valutazione delle offerte, in uno strumento rilevante ai fini dell'esclusione dalle contrattazioni²¹³.

In considerazione di tali rilievi, l'art. 83 co. 10 è stato modificato dal d.lgs 56/2017, al fine di sciogliere i principali nodi critici relativi all'istituto

È previsto ora espressamente che il *rating* di legalità valga per i contratti che abbiano come oggetto lavori, servizi e forniture, al fine di non violare il principio di parità di trattamento. In quest'ottica il decreto correttivo al Codice degli appalti (d.lgs 57/2016) è intervenuto a modificare la previgente formulazione dell'articolo 83 co.10 che, in combinato disposto con l'art. 84, co. 4, sembrava limitare l'applicazione dell'istituto ai soli appalti di lavori. Secondo quanto rilevato dall'ANAC nella summenzionata comunicazione, si sarebbe trattato di un'irragionevole limitazione applicativa, in considerazione delle dimensioni dei mercati dei servizi e delle forniture e delle numerose criticità riscontrate nel tempo proprio in ordine alla qualità esecutiva dei relativi affidamenti.

Inoltre, per ricondurre la norma a compatibilità con i principi del diritto comunitario, è stato previsto che il *rating* di impresa attribuisca solo benefici premiali. Di conseguenza, è stato specificato

²¹² La Commissione europea ha definito il principio di *gold plating* come “*quella tecnica che va al di là di quanto richiesto dalla normativa europea pur mantenendosi entro la legalità*” (Commissione Europea, Smart regulation in the European Union, 2010, p. 543, Bruxelles, 8 ottobre 2010). Il principio del divieto di *gold plating* è disciplinato dall'art. 32, lett. c) legge n. 234/2012, che recita: “*gli atti di recepimento di direttive dell'Unione europea non possono prevedere l'introduzione o il mantenimento di livelli di regolazione superiori a quelli minimi richiesti dalle direttive stesse, ai sensi dell'art. 14, commi 24-bis, 24-ter, 24-quater, della legge 28 novembre 2005, n. 246*”. Ai sensi dell'art. 14, comma 24-ter della legge n. 246/2005: “*costituiscono livelli di regolazione superiori a quelli minimi richiesti dalle direttive comunitarie: a) l'introduzione o il mantenimento di requisiti, standard, obblighi e oneri non strettamente necessari per l'attuazione delle direttive; b) l'estensione dell'ambito soggettivo o oggettivo di applicazione delle regole, rispetto a quanto previsto dalle direttive, ove comporti maggiori oneri amministrativi per i destinatari; c) l'introduzione o il mantenimento di sanzioni, procedure o meccanismi operativi più gravosi o complessi di quelli strettamente necessari per l'attuazione delle direttive*”. Cfr. L. Turchia, *La nuova direttiva europea in materia di appalti servizi e forniture nei settori ordinari*, in www.giustamm.it, n. 9/2015, par. 3.1. Secondo l'Autrice: “*una corretta e seria applicazione del divieto di gold plating richiederebbe che il legislatore delegato individuasse prima i livelli minimi e necessari di regolazione e misurasse contro questa ricognizione sia le misure già esistenti, per eliminare quelle sovrabbondanti, sia le misure di riordino e razionalizzazione, per evitare che esse riproducano un eccesso di regolazione*”.

²¹³ La formulazione originaria dell'art. 83 co. 10 si discostava anche da quanto previsto dalla legge delega (L. n. 11/2016) all'art. 1, co. 1, lett. uu), che faceva esclusivamente riferimento alle “*misure di premialità*”, prevedendo, invece, che il *rating* di impresa fosse basato su un sistema di “*penalità e premialità*”.

nella stessa norma che il sistema operi solo su base volontaria, contrariamente a quanto previsto nella prima sibillina formulazione, che sembrava far propendere per l'obbligatorietà dell'istituto²¹⁴.

Secondo la nuova formulazione della norma, caldeggiata dall'ANAC, la facoltatività del sistema non si tradurrebbe in un depotenziamento della sua efficacia in un'ottica preventiva della corruzione, ma consentirebbe un suo più consono e facile utilizzo, specie in quegli ambiti che si pongono al di fuori dall'operatività del sistema delle attestazioni SOA. Per l'Autorità nazionale anticorruzione, infatti, il *rating* di impresa come precedentemente costruito rischiava di tradursi in un eccessivo aggravio burocratico per le imprese e le stazioni appaltanti, con limitati effetti sotto il profilo del miglioramento delle *performance*.

Abbiamo visto come, ai sensi dell'art. 213 co. 7, il *rating* di legalità sia uno degli elementi da prendere in considerazione ai fini della determinazione del *rating* di impresa²¹⁵. Questa scelta da pone il problema della possibile sovrapposizione tra elementi richiamati nella definizione *rating* di legalità e, di conseguenza del *rating* di impresa, che già sono presi in considerazione dalla disciplina di cui all'art. 80 D.Lgs. 50/2016 in materia di motivi di esclusione (capacità strutturale, regolarità contributiva, omessa o tardiva denuncia obbligatoria delle richieste estorsive e corruttive, gravi illeciti professionali, ecc.) o presentano correlazioni con altri istituti previsti dal Codice, quali il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa (art. 95, comma 13, D.Lgs. 50/ 2016) e la valutazione di congruità dell'offerta (art. 97, comma 6 D.Lgs. 50/ 2016). Le linee guida ANAC hanno, dunque, evidenziato la necessità coordinare la disciplina del *rating* con quella delle cause di esclusione, al fine di evitare che uno stesso elemento possa essere utilizzato più volte per valutare l'offerta o l'offerente. Inoltre, un'ulteriore limitazione dell'efficacia preventiva della corruzione dell'istituto deriverebbe dalla volontarietà del *rating* di legalità e dalla sua circoscrizione alle imprese italiane ed europee con sede in Italia aventi un fatturato minimo di due milioni di euro annui ed iscrizione alla camera di commercio da almeno due anni, il che potrebbe determinare svantaggi per i soggetti che non possono avere accesso allo stesso, i quali non potrebbero beneficiare delle premialità previste dal sistema reputazionale.

Le linee guida ANAC si focalizzano, inoltre, sulla necessità di determinare gli indicatori costitutivi del *rating* di impresa, individuandone pochi, facilmente misurabili, oggettivi ed effettivamente espressivi della *past performance* dell'impresa esecutrice, al fine di evitare che il sistema reputazionale possa essere influenzato da valutazioni discrezionali delle stazioni appaltanti, con il rischio di distorcere la finalità preventiva della corruzione dell'istituto, provocando alterazioni della legalità e della concorrenza del mercato degli appalti attraverso fenomeni collusivi tra operatori economici e

²¹⁴ L'ANAC, nella predetta segnalazione, a tal proposito si esprimeva così (p. 4): “*ciò che rileva nell'economia della presente segnalazione è evidenziare come un sistema di past performance che sia basato esclusivamente su misure di premialità dovrebbe essere per tale ragione su base volontaria. Viceversa, un sistema che contempla penalità deve necessariamente essere obbligatorio, in quanto nessuno chiederebbe una valutazione che possa penalizzarlo*”.

²¹⁵ La l. 11/ 2016 (art.1 co.1 lett. uu) prevedeva di tenere in considerazione solo il *rating* di legalità nella revisione del sistema di qualificazione e non anche, come di converso stabilito dall'art. 83, co. 10, di rendere il *rating* di legalità un indicatore del *rating* di impresa.

stazioni appaltanti²¹⁶. Tra gli indicatori che rilevano vi sono il mancato utilizzo del soccorso istruttorio, l'applicazione delle disposizioni sulla denuncia obbligatoria di richieste estorsive e corruttive, nonché il rispetto dei tempi e dei costi nell'esecuzione dei contratti e dell'incidenza e degli esiti del contenzioso, sia in sede di partecipazione alle procedure di gara sia in fase di esecuzione del contratto.

Permane, anche all'esito della riforma del 2017, la correlazione tra *rating* di legalità e sistema di qualificazione, non essendo stata colta l'indicazione dell'ANAC che, nella Comunicazione del febbraio 2017, ne caldeggiava l'eliminazione, auspicando una modifica normativa che, invece, andasse nel senso di una rilevanza del *rating* di impresa esclusivamente tra gli elementi di valutazione dell'offerta qualitativa (art. 95 d.lgs 50/2016)²¹⁷. Le considerazioni dell'ANAC²¹⁸ sono state, invece, accolte dal correttivo con la modifica dell'art.95 co. 13 del nuovo Codice appalti che, tra gli elementi di valutazione dell'offerta, ora impone di tenere conto sia del *rating* di legalità che del *rating* di impresa.

In conclusione, possiamo evidenziare come l'introduzione del *rating* di legalità e del *rating* impresa abbia rivestito un ruolo chiave nell'evoluzione di una disciplina dei contratti pubblici volta anche alla prevenzione dei fenomeni corruttivi e alla promozione dell'efficienza delle P.A. L'enfasi sulle *performance* dei contraenti consente di selezionare le imprese più affidabili, nonché di sviluppare le *best practice* e i *compliance programs* all'interno delle compagini aziendali, quali elemento da soppesare ai fini dell'aggiudicazione del contratto, accanto ai requisiti di carattere strettamente tecnico, economico o organizzativo, al fine di misurare la garanzia della correttezza dell'operatore economico anche nella valutazione delle offerte.

Si tratta, come già evidenziato, di una parziale convergenza verso il modello statunitense che, tuttavia, presenta dei limiti nell'efficacia preventiva della corruzione, dovuti alla necessità di trapiantare l'istituto sul terreno disciplinato dalle direttive europee, come testimoniano la previsione della volontarietà dell'adesione al meccanismo e la necessità di evitare una diretta incidenza dei requisiti reputazionali sull'aggiudicazione di gare future, che ha comportato l'abrogazione dei meccanismi di

²¹⁶ Cfr. *Documento di consultazione*, cit., p. 4, che indica, a titolo esemplificativo: "1. indici espressivi della capacità strutturale dell'impresa; 2. il rispetto dei tempi e dei costi previsti per l'esecuzione; 3. l'incidenza del contenzioso sia in sede di partecipazione alle gare che di esecuzione dei contratti; 4. il Rating di Legalità rilevato dall'ANAC in collaborazione con l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato; 5. la regolarità contributiva, compresi i versamenti alle casse edili, valutata con riferimento ai tre anni precedenti; 6. la presenza di misure sanzionatorie amministrative per i casi di omessa o tardiva denuncia obbligatoria delle richieste estorsive e corruttive da parte delle imprese titolari di contratti pubblici, comprese le imprese subappaltatrici e le imprese fornitrici di materiali, opere e servizi".

²¹⁷ Cfr. *Segnalazione*, cit., p. 7.

²¹⁸ Cfr. *Segnalazione*, cit., p. 5, in cui si legge che: "una diversa disciplina del *rating* di impresa, costruito su base volontaria, riferito espressamente ai tre settori (lavori, servizi e forniture), potrebbe far propendere per il suo utilizzo in sede di offerta economicamente più vantaggiosa secondo il miglior rapporto qualità/prezzo, includendolo tra gli elementi già menzionati dall'art. 95, co. 13, del Codice, in luogo del *rating* di legalità. Quest'ultimo, infatti, non solo non può ritenersi proprio pertinente con il mercato degli appalti pubblici - in cui, peraltro, l'affidabilità morale è già ampiamente garantita dalle previsioni dell'art. 80 del Codice dei contratti - ma rischia di creare problemi di compatibilità con il diritto dell'Unione in tema di appalti, se si considera che l'unica apertura che la direttiva ammette in ordine all'inserimento di requisiti soggettivi dell'offerente in seno agli elementi oggettivi di valutazione dell'offerta riguarda organizzazione, qualifiche ed esperienza del personale incaricato di eseguire l'appalto, qualora la qualità del personale incaricato possa avere un'influenza significativa sul livello dell'esecuzione dell'appalto (art. 67, par 2, lett. b), della direttiva 2014/24/UE). Avuto riguardo alla novella normativa introdotta dalla direttiva sul punto, appare molto più coerente, sotto il profilo dell'esperienza, dare rilievo al *rating* di impresa e non a quello di legalità in sede di offerta economicamente più vantaggiosa".

penalità originariamente previsti. L'attuale fisionomia dell'istituto appare indissolubilmente legata al rispetto della *gold plating rule* e al principio della tassatività delle cause di esclusione dalla gara di matrice comunitaria. Esso si sostanzia in un incentivo alla partecipazione alla gara e all'aggiudicazione della stessa alle imprese più virtuose, ma non in un sistema penalizzante o escludente, che potrebbe avere ricadute negative sugli obiettivi primari di apertura del mercato delle commesse pubbliche e valorizzazione della concorrenza, perseguiti dalla disciplina eurounitaria.

Tra libertà di impresa e tutela della legalità: le misure antimafia nella disciplina delle gare pubbliche e le *white list* degli operatori economici

Alla luce delle peculiarità del sistema italiano, la lotta alla corruzione nei contratti pubblici presenta anche profili di coincidenza con il contrasto alla criminalità organizzata che, attraverso il suo potere intimidatorio, inquina le gare di appalto cancellando ogni forma di concorrenza.

La corruzione commista a fenomeni di criminalità organizzata rappresenta un *vulnus* alla legalità, che mina alle basi la fiducia nello Stato di diritto e, per facilitarne la prevenzione, il Codice antimafia (D.Lgs. 6 settembre 2011, n. 159) prevede numerose disposizioni che limitano la capacità di stipulare contratti o che disciplinano la decadenza da contratti già stipulati da parte di soggetti appartenenti alla criminalità organizzata. Molto rilevante, come abbiamo analizzato nel par. I, è la predisposizione della c.d. "documentazione antimafia"²¹⁹, fornita dalle Prefetture ai fini di attestare l'estraneità ai circuiti criminali delle imprese che vogliono partecipare ad una gara pubblica. L'assolvimento di obblighi procedurali da parte delle imprese, finalizzate a munirsi di tali documenti, non può essere visto come un limite alla libertà di iniziativa economica costituzionalmente tutelata. Tali oneri appaiono, piuttosto, conformi a quanto previsto dall'articolo 41 co. 2 e 3 della Costituzione²²⁰, ai sensi del quale l'iniziativa economica privata non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana e la legge deve determinare i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali, quali la repressione della criminalità organizzata e la prevenzione dei fenomeni corruttivi.

La legge anticorruzione del 2012 ha previsto, tra i vari strumenti finalizzati al perseguimento delle suddette finalità, anche l'istituzione delle c.d. *white list*²²¹ (art. 1 co. 52- 57 l. 190/2012), ovvero liste di imprese che, a seguito di una serie di verifiche che vengono effettuate ai fini dell'eventuale iscrizione, attribuiscono una particolare "patente di affidabilità" ai soggetti che vi risultano iscritti. Tali liste sono uno strumento preventivo della corruzione tipico dei contratti pubblici e, più nello specifico,

²¹⁹ Cfr. M. Frontoni, *Contratto e antimafia: il percorso dai "Patti di legalità" al rating di impresa*, p. 156 e ss., Torino, 2016 e M. E. Malagnino, *Il codice antimafia*, Torino, 2011, p. 234 e ss.

²²⁰ F. Galgano, *Art. 41 Cost.*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1982, p. 1 ss.

²²¹ R. Mangani, *Le white list*, in *www.giustamm.it* n. 3/2015; M. Frontoni, *Contratto e antimafia*, cit., p. 25.

del settore dei lavori pubblici, come si ricava dall'elencazione tassativa dell'ambito di applicazione dell'istituto di cui all'art. 1 co. 53 della l. 190/2012.

L'istituto, previsto dalla legge anticorruzione, non rappresentava una novità assoluta, dal momento che era stato già adottato in relazione ad alcuni eventi di particolare rilievo²²² e, dunque, limitatamente a determinati ambiti territoriali. Era stata altresì introdotta una disposizione di carattere generale, valida per tutto il territorio nazionale, dall'art. 4, commi 1, lettera g) del d.l. 70/2011 (c.d. "decreto sviluppo"). Questa disposizione, che non ha mai ricevuto applicazione concreta²²³, disegnava una disciplina delle *white list* molto simile, anche se non perfettamente coincidente, con quella che ha poi trovato spazio nella legge 190/2012.

L'art. 29 del d.l. 90/2014 ha successivamente rafforzato la portata applicativa dell'istituto, prevedendo che le stazioni appaltanti, per ammettere un'impresa ad alcuni tipi di gara particolarmente sensibili sotto il profilo dell'inquinamento da parte di fenomeni criminosi, non debbano più richiedere alla Prefettura territorialmente competente la certificazione antimafia, bensì consultare, anche in via telematica, la relativa *white list*. Le liste, oltre a essere un utile presidio per la lotta alla corruzione negli appalti pubblici, svolgono altresì una funzione di tipo semplificatorio, dal momento che l'iscrizione a una *white list* semplifica e accelera i procedimenti di accertamento di una serie di requisiti di regolarità con la normativa antimafia in capo alle imprese.

Accanto a tali funzioni, le liste assolvevano originariamente anche una limitata finalità premiale, finalizzata a incentivare il ricorso all'istituto. Tuttavia, vedremo come il perseguimento di tale finalità deve considerarsi tramontato, dal momento che l'iscrizione alle liste è ormai prevista come un obbligo e non si configura più come una facoltà per le imprese.

Dal punto di vista dell'inquadramento sistematico, le *white list* si collocano a pieno titolo nell'ambito della normativa antimafia, come si ricava chiaramente dall'*incipit* del comma 52 dell'articolo 1 della legge 190, laddove si precisa che l'istituzione di elenchi di imprenditori presso ogni prefettura è prevista ai fini dell'efficacia dei controlli antimafia.

Al fine di ricomprendere tutta la filiera della realizzazione dell'opera, si prevede che debbano essere iscritti nelle *white list* tutti i fornitori, prestatori di servizi ed esecutori di lavori, ossia tutti i soggetti che a qualunque titolo partecipino al processo realizzativo, sia in qualità di appaltatori ma, soprattutto, di

²²² Il riferimento è al d.l.39/2009, relativo alla ricostruzione successiva al terremoto in Abruzzo, al d.l.135/2009 per i lavori dell'Expo 2015 e al d.l. 74/2012 per la ricostruzione del post terremoto in Emilia, cui hanno fatto seguito i relativi DPCM con cui sono state istituite le diverse *white list*. Il d.p.c.m. attuativo della legge anticorruzione (decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 18 aprile 2013) dispone, all'articolo 10, che a decorrere dal sessantunesimo giorno dalla sua entrata in vigore, cessano di avere applicazione i d.p.c.m. istitutivi delle *white list* istituite rispettivamente per la ricostruzione in Abruzzo e per l'Expo 2015. Tuttavia, al precedente articolo 9, è stabilito che le imprese iscritte in detti elenchi sono inserite d'ufficio, salva esplicita comunicazione di mancato interesse da parte dell'impresa interessata, nelle *white list* previste dalla legge anticorruzione. Per quanto invece attiene alla *white list* relativa alla ricostruzione post terremoto in Emilia, vi è una disposizione transitoria più articolata, che fa salvo l'elenco per i settori di attività diversi da quelli contemplati dalla legge anticorruzione.

²²³ La norma rinviava, al fine della concreta applicazione delle *white list*, a un successivo DPCM, che avrebbe dovuto definire le modalità per l'istituzione e l'aggiornamento delle stesse, che non è mai stato emanato. La previsione si deve ritenere, dunque, superata dall'entrata in vigore della legge anticorruzione, nonostante quest'ultima non contenga alcun riferimento alla stessa in termini di abrogazione esplicita.

subappaltatori. La grande rilevanza delle *white list* nella disciplina della prevenzione della corruzione si ricava, dunque, proprio dal perimetro di applicazione delineato dall'art. 1 co. 53 della l. 190/2012, che sembra identificare le prestazioni tipiche dei subcontratti²²⁴ che sono catalizzatori di patti corruttivi.

La delimitazione prevista dal summenzionato articolo pone, inoltre, una questione interpretativa relativa all'aggiudicazione da parte delle imprese iscritte nelle *white list* di contratti che esulino dall'ambito applicativo dell'art. 1 co. 52 della l. 190/2012. L'interpretazione letterale della norma indurrebbe a ritenere che per tali contratti l'impresa, nonostante la propria iscrizione nelle *white list*, dovrebbe comunque acquisire l'ordinaria documentazione antimafia (comunicazione e informativa antimafia). Tuttavia, si tratterebbe di un'interpretazione illogica e contraria al principio di economicità dell'azione amministrativa e alle finalità di semplificazione dell'istituto, dal momento che le verifiche operate ai fini dell'iscrizione sono le medesime previste in relazione al rilascio della ordinaria documentazione antimafia.

Sarebbe, dunque, da preferire un'interpretazione sistematica della disciplina, che consenta di utilizzare l'iscrizione nella *white list* anche con riferimento ad attività e tipologie contrattuali diverse da quelle elencate al comma 53, qualora tale iscrizione sia ottenuta da imprese che operano anche, ma non esclusivamente, nei settori "a rischio"²²⁵.

La prefettura decide sull'istanza attraverso un procedimento analogo a quello che viene normalmente utilizzato ai fini del rilascio dell'informazione antimafia, consultando la Banca dati nazionale unica per verificare che a suo carico non sussistano ragioni ostative all'iscrizione²²⁶. Le condizioni che devono essere verificate si sostanziano nell'assenza delle cause di decadenza, sospensione o divieto di cui all'articolo 67 del Codice antimafia, conseguenti all'applicazione di una misura di prevenzione antimafia e nell'assenza di tentativi di infiltrazione mafiosa tendenti a condizionare le scelte e gli indirizzi dell'impresa, secondo gli indici rilevatori elencati al comma 4 dell'articolo 84 del Codice antimafia. Il provvedimento conclusivo dell'attività di verifica implica l'esercizio di un certo margine di discrezionalità collegato all'accertamento dell'esistenza o meno di tentativi di infiltrazione mafiosa. Di conseguenza, l'eventuale provvedimento di diniego dell'iscrizione potrà essere oggetto di impugnativa davanti al giudice amministrativo, che non potrà sindacare la valutazione prefettizia nel merito, ma dovrà limitarsi a verificare la conformità del provvedimento alla legge e l'assenza degli indici sintomatici del vizio di eccesso di potere.

L'iscrizione, una volta ottenuta, ha una validità di dodici mesi (articolo 2, comma 2, DPCM) con un meccanismo di rinnovo su istanza di parte, attraverso la comunicazione dell'impresa alla prefettura competente, almeno trenta giorni prima della data di scadenza, del proprio interesse a permanere nell'elenco. Ne consegue che, qualora l'istanza di rinnovo non venga inoltrata entro il suddetto termine,

²²⁴ R. Mangani, *op. cit.*, par. 2.

²²⁵ R. Mangani, *ibidem*.

²²⁶ Qualora invece il soggetto non risulti censito nella Banca dati, ovvero gli accertamenti che sono stati effettuati ai fini del censimento siano "datati", in quanto effettuati in data anteriore a dodici mesi, o ancora emergano situazioni che possono far prefigurare la possibilità di tentativi di infiltrazione mafiosa, la prefettura effettua le necessarie verifiche.

l'impresa sarà automaticamente cancellata. A seguito della suindicata istanza, la prefettura opera una nuova verifica sulla permanenza delle condizioni, a suo tempo accertate. La procedura di rinnovo e la necessità di aggiornamento della lista in relazione a una serie di eventi²²⁷ che possono interessare le imprese iscritte, sulle quali gravano gli obblighi di comunicazione della relativa verifica, sono sintomi del carattere dinamico e non statico della *white list*.

La dinamicità delle *white list* è altresì assicurata dal potere di verifica riconosciuto alle prefetture, che possono procedere a verifiche a campione nei confronti delle imprese iscritte al fine di accertare la sussistenza delle condizioni legittimanti la permanenza negli elenchi e che, in caso di esito negativo, provvedono alla cancellazione delle imprese dalle liste stesse.

A seguito dell'iscrizione si dispiegano pienamente gli effetti semplificatori dell'istituto: il comma 2 dell'articolo 7 del DPCM di attuazione prevede, infatti, che la verifica dei committenti pubblici dell'iscrizione negli elenchi attraverso i siti istituzionali delle Prefetture si configuri in termini di alternativa rispetto all'acquisizione dell'informazione antimafia²²⁸.

Giova, tuttavia, evidenziare come la prima versione della normativa comportasse un depotenziamento sia degli effetti preventivi della corruzione sia di quelli semplificatori, legato al fatto che l'iscrizione nelle *white list* era su base volontaria e meramente facoltativa. Dal momento, infatti, che l'originaria formulazione dell'art. 2, comma 2 del DPCM di attuazione e i commi 52 e seguenti dell'ar.1 della legge 190/2012 non conteneva alcuna indicazione a favore dell'obbligatorietà dell'iscrizione. La soluzione della facoltatività accolta dal DCPM, e sostenuta dalla dottrina²²⁹, appariva, quindi, corretta e finalizzata ad evitare incoerenze del sistema normativo e possibili contestazioni sulla legittimità della previsione regolamentare.

In considerazione di tali rilievi, l'ANAC, con la segnalazione n. 1 del 21 gennaio 2015²³⁰, aveva esortato il legislatore a fissare l'obbligo di iscrizione in maniera esplicita. Tale atto di indirizzo è stato accolto con il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 24 novembre 2016, che introduce nuove regole in materia di *white list* al fine di contrastare le infiltrazioni mafiose negli appalti²³¹ e che prevede che l'approvazione o l'autorizzazione di contratti e subcontratti relativi a lavori, servizi e forniture pubblici, è subordinata all'iscrizione dell'impresa nelle predette liste.

²²⁷ Gli eventi che assumono rilievo sono indicati al comma 55 dell'articolo 1 della legge 190/2012 e sono di due tipi: modifiche dell'assetto proprietario e degli organi sociali dell'impresa iscritta.

²²⁸ Tale previsione prevedeva testualmente l'equiparazione dell'iscrizione nella *white list* alla sola informazione antimafia, che costituisce solo una delle due categorie di cui si compone la documentazione antimafia, che ricomprende anche la comunicazione antimafia. Dall'interpretazione letterale conseguirebbe che, per le imprese iscritte nelle *white list*, andrebbe comunque acquisita la comunicazione antimafia nei casi in cui questa sia richiesta per la stipula di contratti o per l'autorizzazione di subcontratti. Tuttavia, tale conclusione porterebbe a effetti paradossali, dal momento che le verifiche che vengono operate per l'iscrizione nelle *white list* sono più ampie di quelle previste per la comunicazione antimafia. L'interpretazione preferibile, dunque, sembra essere quella per cui nei confronti dell'impresa iscritta nella *white list* non dovrà essere acquisita né l'informazione antimafia né la comunicazione antimafia.

²²⁹ R. Mangani, *op.cit.*, par. 6.

²³⁰ La segnalazione è consultabile sul sito www.anticorruzione.it.

²³¹ Il decreto è stato pubblicato sulla Gazzetta ufficiale n. 25 del 31 gennaio 2017.

Si deve, inoltre, rilevare che un ulteriore potenziamento dell'effettività dell'istituto e dei relativi obiettivi di semplificazione potrebbe derivare dall'unificazione delle *white list* esistenti, onde evitare agli operatori economici l'onere di iscriversi in una pluralità di liste²³².

Appare innegabile che la recente riforma sollecitata da ANAC, che prevede l'iscrizione come condizione necessaria per lo svolgimento delle attività considerate a rischio dal legislatore, conferisca pienezza sia alle funzioni acceleratorie e semplificatorie che a quelle preventive della corruzione, consentendo agli appaltatori di individuare in modo più agevole i subcontraenti al riparo da infiltrazioni mafiose. Si deve ritenere, dunque, che gli adempimenti imposti alle imprese ai fini dell'iscrizione e della permanenza nelle liste, siano ampiamente compensati dai vantaggi che si ottengono nella fase esecutiva del contratto.

Va, inoltre, vagliata in concreto la compatibilità della disciplina delle *white list* con le previsioni delle direttive comunitarie in materia di requisiti generali di partecipazione e cause di esclusione dalle procedure di affidamento dei contratti pubblici²³³. Il considerando n. 100 e l'art. 57 par. 1 lett. a) della direttiva 2014/24 prevedono come causa di esclusione obbligatoria da una procedura di appalto pubblico l'appartenenza a un'organizzazione criminale. L'obbligatorietà della iscrizione nelle *white list* rafforzerebbe, dunque, la portata di tali disposizioni, agevolando il monitoraggio dell'assenza di legami tra le imprese e la criminalità organizzata.

Tuttavia, è necessario anche valutare la compatibilità dell'attuale sistema con quanto previsto dall'art. 60 della direttiva 2014/24, in materia di mezzi di prova. Tale disposizione al paragrafo 1 comma 2 prevede che le amministrazioni aggiudicatrici non possano esigere mezzi di prova diversi da quelli di cui agli art. 60 e 62 della direttiva stessa. In particolare, per quanto riguarda i requisiti di cui al paragrafo 1 dell'art. 57 (tra cui rientra l'assenza di legami con la criminalità organizzata), tale articolo individua come mezzo di prova sufficiente in ordine alla non applicabilità delle cause di esclusione, un estratto del casellario giudiziario o, in sua mancanza, un documento equivalente rilasciato dalla competente autorità giudiziaria o amministrativa dello Stato membro o del paese d'origine o di provenienza, da cui risulta il soddisfacimento dei requisiti previsti.

Una prima lettura di questa previsione farebbe obiettare che la produzione di un certificato, da effettuarsi di volta in volta in relazione a una singola gara, sia molto diversa dall'iscrizione obbligatoria e permanente nelle *white list* e configurerebbe, pertanto, un mezzo di prova non previsto dal diritto comunitario, incompatibile con la previsione dell'art.60 della direttiva 2014/24. Tuttavia, tale obiezione può essere superata sulla base di un approccio sostanzialistico, volto a ritenere compatibile con la normativa comunitaria qualunque strumento che, in maniera non discriminatoria, consenta di accertare la sussistenza del requisito soggettivo²³⁴.

²³² G.M. Racca, *La prevenzione e il contrasto*, p.133.

²³³ Cfr. R. Mangani, *Le white list*, cit. e G. Marchianò, *White list, elenchi di merito e rating di legalità: semplificazione amministrativa?*, in *Munus*, 2013, p. 117 e ss.

²³⁴ Cfr. R. Mangani, *op. cit.*, par. 7. Ciò che rileverebbe per il legislatore europeo è che chiunque possa avere libero accesso, senza vincoli e limitazioni alle *white list*, in maniera da garantire che non vi siano indebite restrizioni al mercato.

Infine, alla luce dell'obbligatorietà della iscrizione nelle *white list* e della connessione di tale disciplina con quella dei requisiti soggettivi di partecipazione e delle cause di esclusione dalla procedura di gara, deve rilevarsi come i presupposti per l'applicazione della relativa disciplina debbano essere tassativamente e dettagliatamente predeterminati e il procedimento relativo all'iscrizione e alla verifica debba essere circondato da particolari cautele, affinché la discrezionalità della prefettura competente, sindacabile dal giudice amministrativo esclusivamente sotto il profilo della legittimità, non si traduca nell'arbitraria e discriminatoria esclusione di taluni operatori economici. È, dunque, necessario che la valutazione discrezionale, pur non dovendo dare la prova dell'avvenuta infiltrazione, dimostri la sussistenza di elementi concreti da cui desumere il tentativo di ingerenza, al fine da non adottare provvedimenti con effetti interdittivi basati sul semplice sospetto o su mere congetture prive di riscontro fattuale²³⁵.

²³⁵ Cfr. G. Armao, *Brevi considerazioni su informativa antimafia e rating di legalità ed aziendale nella prevenzione delle infiltrazioni criminali nei contratti pubblici*, in www.giustamm.it, par 2, che fa riferimento alla pronuncia del Consiglio di Stato, Sez. III, 26 settembre 2014, n. 4852, secondo la quale “ seppure in ragione della speciale pervasività e pericolosità sociale riconosciuti al fenomeno mafioso sia giustificato il carattere preventivo/repressivo di provvedimenti di repressione e contenimento della libertà di iniziativa economica, la deroga non può spingersi fino al punto di giustificare provvedimenti interdittivi basati su un semplice sospetto o su mere congetture prive di riscontro fattuale, pena, altrimenti lo stravolgimento dei principi di legalità e di certezza del diritto del nostro ordinamento democratico. Pertanto, la giurisprudenza indica nella “attualità”, “obiettiva congruità” e “concretezza” i caratteri che debbono manifestare gli elementi assunti dai provvedimenti interdittivi come base per giustificare la loro adozione da parte dell'autorità prefettizia competente, in ordine al pericolo di infiltrazione mafiosa”.



1.6.2

La certificazione di legalità delle imprese e le loro performances nel mercato degli appalti

Il caso della Toscana

RICONOSCIMENTI

Il lavoro è stato curato da Giuseppe Francesco Gori, nell'ambito dell'Area Economia pubblica e Territorio coordinata da Patrizia Lattarulo.

1. Introduzione

Il tema della certificazione delle imprese che partecipano al mercato dei contratti pubblici ha assunto, negli anni recenti, particolare importanza sia sotto il profilo della prevenzione dei fenomeni di corruzione e infiltrazione mafiosa, sia sotto quello, più generale dell'efficienza della spesa pubblica.

Ne è testimonianza il fatto che il nuovo Codice dei Contratti Pubblici (D.Lgs 50/2016 e D.Lgs 56/2017) introduca un sistema di valutazione basato sul curriculum dell'impresa. Si tratta del sistema del rating di impresa (art. 83 c.10)²³⁶, istituito presso Anac, e che consentirà di assegnare all'impresa che ne farà richiesta delle premialità (il testo del codice pre-correttivo, sulla base del quale il rating era obbligatorio e non volontario, prevedeva invece anche delle penalità) in relazione ai precedenti comportamenti dell'impresa stessa, collegati in particolare alle sue *performances* in fase di esecuzione (rispetto dei tempi e dei costi, incidenza e esiti del contenzioso).

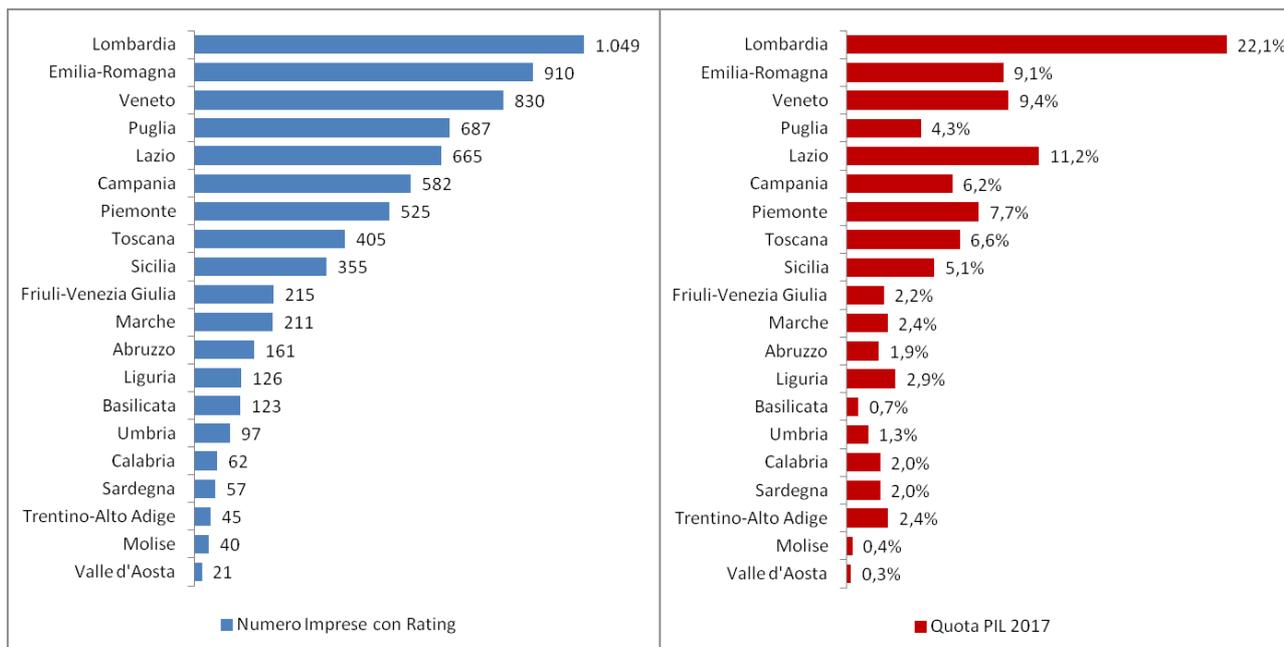
Nel caso del rating di impresa, il fatto che i criteri per la certificazione non siano ancora definiti, rende impossibile definire quali saranno le effettive ripercussioni dell'applicazione del codice sull'accesso al mercato delle imprese, ovvero sulla concorrenzialità e sull'efficientamento del mercato. Sono invece definiti e pienamente operativi due diversi sistemi di certificazione delle imprese preesistenti all'emanazione del Codice, che hanno ad oggetto il possesso dei requisiti di legalità e che sono l'oggetto di approfondimento di questo contributo. Si tratta, appunto del rating di legalità, istituito presso l'Autorità Garante per la Concorrenza e del Mercato (AGCM) e del sistema delle *whitelists* provinciali, detenute presso le prefetture italiane. L'obiettivo di questo contributo è quello di offrire una prima descrizione delle caratteristiche delle imprese che sono in possesso di queste due tipologie di certificazioni di legalità e, inoltre, di valutare l'effetto che queste certificazioni esercitano sulle performance delle imprese sul mercato degli appalti.

2. Le imprese italiane e toscane in possesso del *rating* di legalità

Sulla base delle informazioni desumibili dall'Autorità Garante per la Concorrenza e per il Mercato (AGCM), sono circa 7.200 le imprese che, al 2019 risultano in possesso del *rating* di legalità. Di queste, circa 400, ovvero il 5.7%, hanno sede legale in Toscana.

²³⁶ L'art. 83 c.10 recita: "*I requisiti reputazionali alla base del rating di impresa (...) tengono conto, in particolare, del rating di legalità rilevato dall'ANAC in collaborazione con l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, ai sensi dell'articolo 213, comma 7, nonché dei precedenti comportamentali dell'impresa, con riferimento al rispetto dei tempi e dei costi nell'esecuzione dei contratti, all'incidenza del contenzioso sia in sede di partecipazione alle procedure di gara che in fase di esecuzione del contratto. Tengono conto altresì della regolarità contributiva, ivi compresi i versamenti alle Casse edili, valutata con riferimento ai tre anni precedenti.*"

Figura 1. Numero di imprese in possesso del rating di legalità (2018). Regioni Italiane



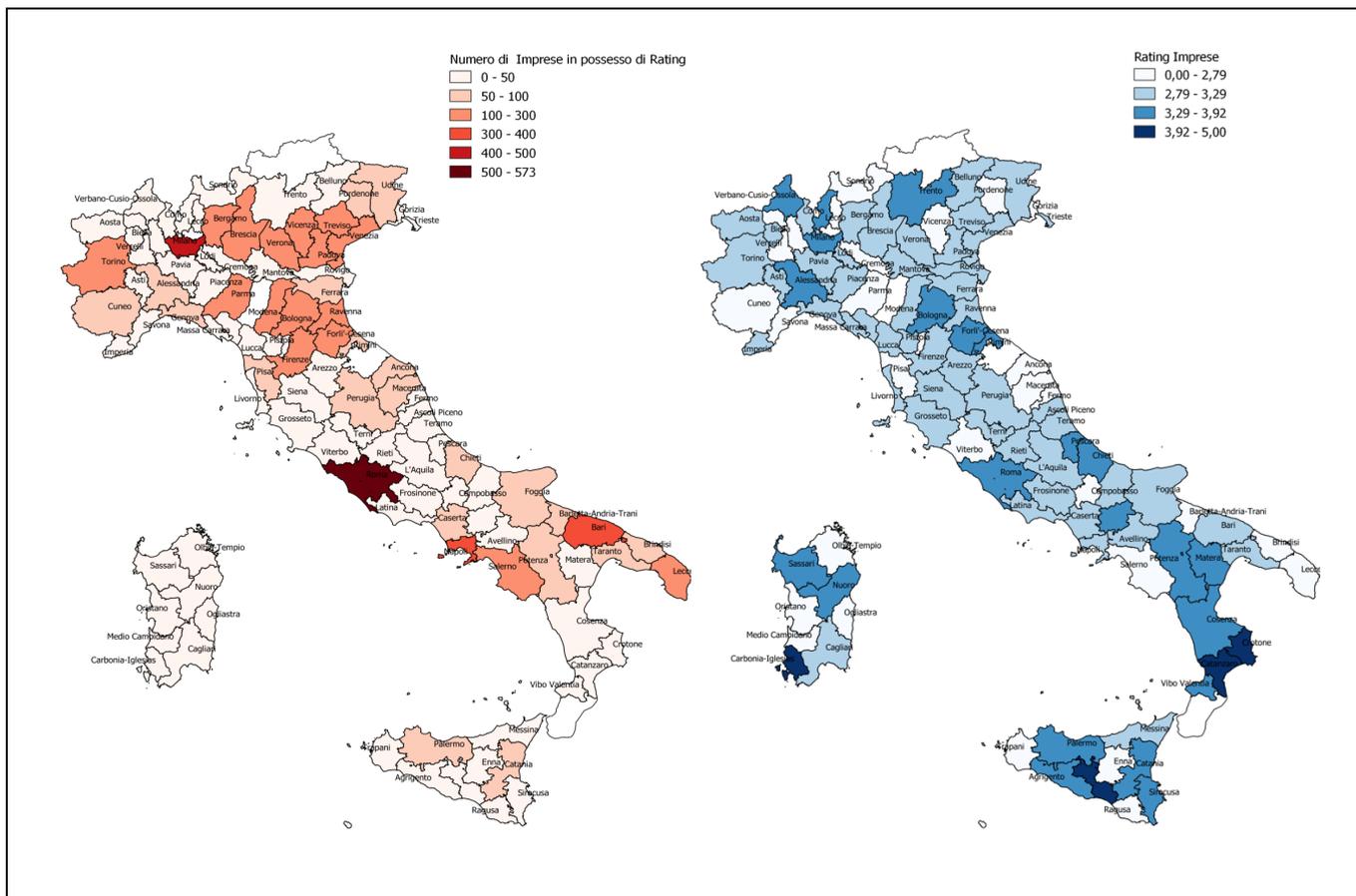
Fonte: elaborazione IRPET su dati AVCP e ISTAT

La presenza di questo tipo di imprese è naturalmente correlata alla dimensione economica della regione ma riflette anche elementi diversi, legati in principal modo alla natura di segnalazione dello strumento in relazione al mercato dei contratti pubblici. In questi termini, il vantaggio dall’acquisizione del *rating* per l’impresa è idealmente maggiore se questa proviene da contesti territoriali storicamente afflitti da pervasiva presenza di fenomeni di illegalità e/o in cui è più alta la propensione delle imprese a partecipare al mercato degli appalti pubblici. In questo senso si possono infatti spiegare in parte gli alti numeri che caratterizzano Puglia e Campania, che detengono insieme circa il 18% delle imprese in possesso di *rating* ma rappresentano insieme solo il 19% del PIL nazionale. Discorso simile non vale invece per altre regioni del meridione, quali ad esempio Calabria e Sicilia.

Un ulteriore elemento di interesse emerge dall’osservazione della Figura 2 che presenta sia la distribuzione provinciale del numero di imprese (SX), che quella del punteggio medio da queste ottenuto (DX), qui tradotto in termini numerici, su una scala da 1 a 7²³⁷.

²³⁷ Il punteggio, ovvero il *rating*, è in realtà espresso nella seguente scala: *, *+, **+, **, **+, **+, ***.

Figura 2. Numero di imprese in possesso del rating di legalità e media del punteggio (2018). Province Italiane



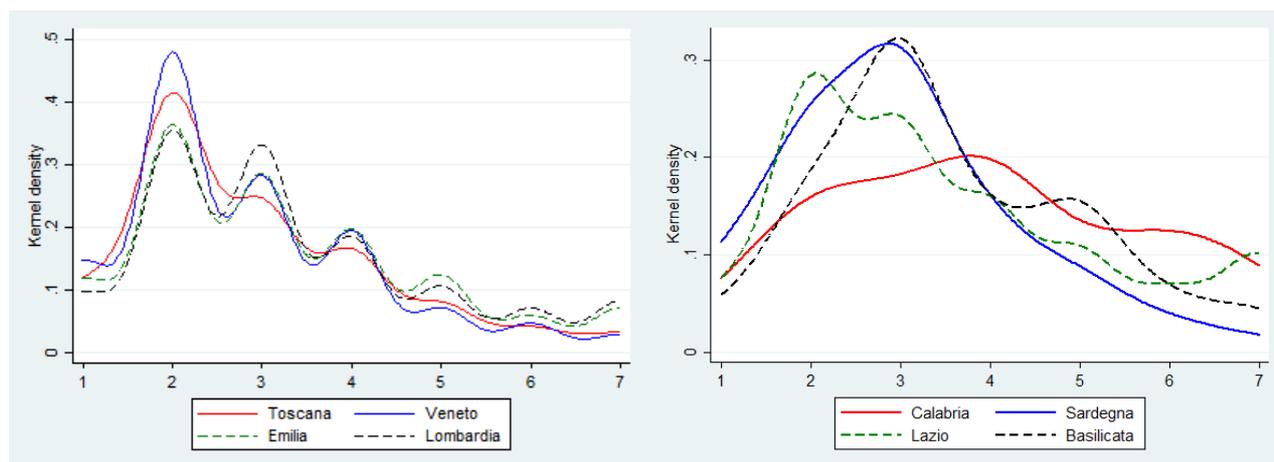
Fonte: elaborazione IRPET su dati AGCM

In primo luogo, la distribuzione provinciale del numero di imprese, permette di distinguere, tra le regioni che si collocano nella parte alta della distribuzione regionale della quota di imprese (Figura 2), regioni in cui la presenza di imprese in possesso di *rating* è alta in tutte le province (Emilia-Romagna, Veneto, Lombardia, Puglia) e regioni in cui è invece concentrata in un numero inferiore di province (Lazio, Campania, Piemonte, Toscana).

In secondo luogo, osservando la media provinciale del punteggio ottenuto (*rating*) emerge come questa sia particolarmente alta in corrispondenza di alcune province di Calabria, Sicilia e Sardegna (nello specifico Carbonia-Olbia, Crotone e Caltanissetta), regioni che sono caratterizzate invece da un esiguo numero di imprese in possesso di *rating*.

Osservando inoltre la funzione di distribuzione della probabilità del *rating* (Figura 3), emerge una maggior polarizzazione dei punteggi in corrispondenza di valori relativamente bassi (1-3, ovvero *, *+, *++) per la maggior parte delle regioni italiane collocate nel centro-nord, inclusa la Toscana, e una maggior omogeneità per alcune regioni del centro e del meridione, in particolare Lazio, Calabria, Sardegna, Basilicata, Abruzzo.

Figura 3. Funzione di densità di probabilità del rating (2018). Regioni italiane



Fonte: elaborazione IRPET su dati AGCM

L'insieme di queste evidenze sembra suggerire una selezione al rialzo della qualità delle imprese in alcune regioni meridionali sebbene, sulla base dei dati in nostro possesso, non sia possibile inferire se questa si verifichi *ex-ante*, ovvero in sede di presentazione della richiesta di *rating*, o *ex-post*, ovvero sulla base dell'esito del processo di valutazione dei requisiti effettuato dall'Autorità Garante per la Concorrenza e del Mercato (AGCM).

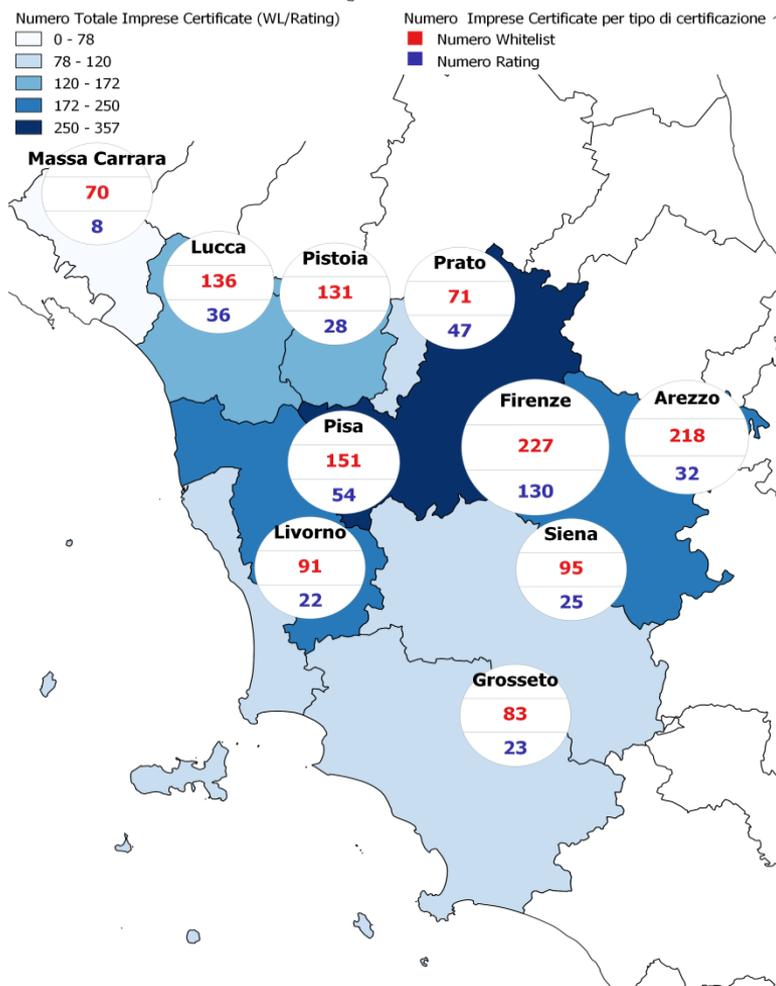
3. Le imprese toscane: *whitelists*, *rating* e mercato degli appalti

In questo paragrafo concentriamo l'attenzione sulla Toscana approfondendo l'esame degli strumenti di certificazione delle imprese in modo da includere, nell'analisi, anche il tema dell'iscrizione da parte delle imprese alle *whitelist* della prefettura di competenza territoriale.

A questo proposito, le figure 4 e 5 offrono, per le province toscane, un quadro riassuntivo della numerosità e della distribuzione provinciale delle imprese in possesso di almeno una tra le due tipologie di certificazione che interessano la nostra analisi. Alle 405 imprese in possesso di *rating* di legalità, già descritte nel paragrafo 2, si aggiungono 1.273 imprese iscritte nelle *whitelists*²³⁸.

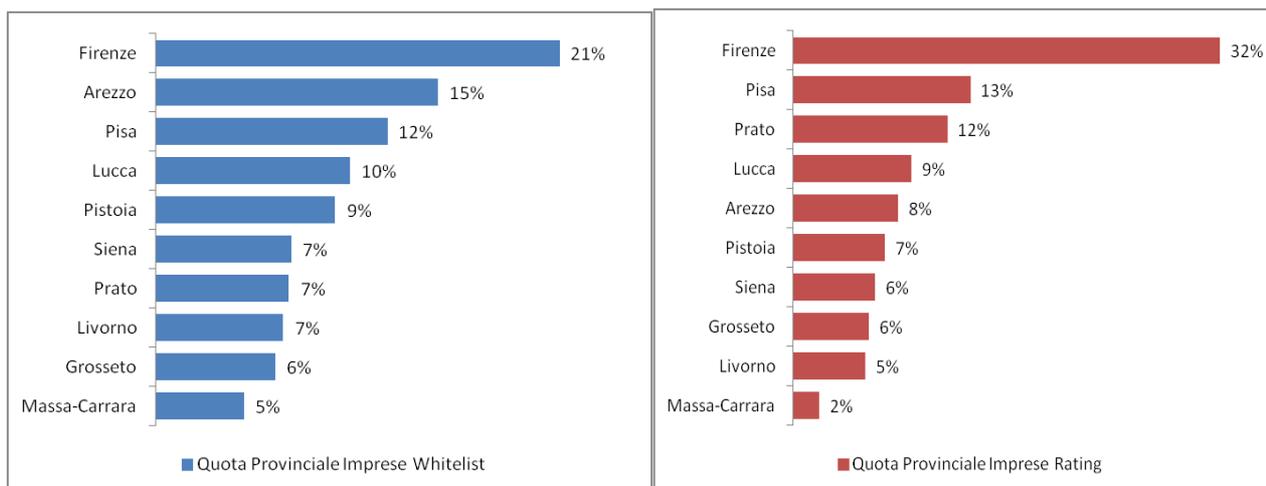
²³⁸ Il numero totale delle imprese certificate che abbiamo rilevato in Toscana è pari a 1.604, di cui 331 in possesso di *rating*, 1.199 iscritte alle *Whitelists* e 74 imprese in possesso di entrambe le tipologie di certificazione.

Figura 4. Numero imprese certificate (in possesso di rating e/o iscritte in whitelist) - Province toscane



Fonte: elaborazione IRPET su dati AGCM e Ministero dell'Interno

Figura 5. Quote provinciali del numero di imprese iscritte presso le whitelist delle prefetture e in possesso di rating di legalità (2018). Province toscane



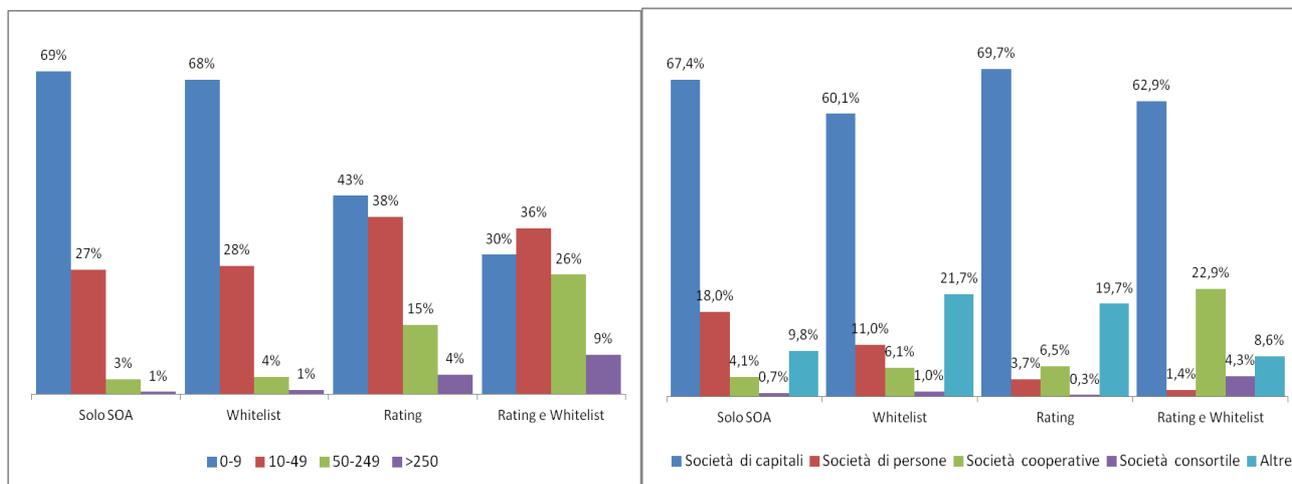
Fonte: elaborazione IRPET su dati AGCM e Ministero dell'Interno

In particolare, si noti come la distribuzione delle imprese è, nel caso delle *whitelist* che nel caso del *rating* di legalità, concentrata per circa il 50% nella valle dell'Arno, ovvero nelle province di Firenze

e Arezzo e Pisa. Nel caso del *rating* di legalità, che interessa imprese di maggiore dimensione, tuttavia, si registra più spiccata concentrazione nella provincia di Firenze (32%) e nella provincia di Prato (13%). Al fine di fornire una più precisa caratterizzazione delle tipologie di imprese coinvolte nel processo di certificazione abbiamo, nell'analisi che segue, esteso la classificazione delle imprese certificate. In particolare, abbiamo distinto tra imprese in possesso della sola qualificazione SOA (anche in questo caso, come nel caso del *rating*, non considerando il livello di qualificazione ottenuto), imprese in possesso di qualificazione SOA e alternativamente una tra le due tipologie di certificazioni di legalità (*whitelist* e *rating*) e, infine, imprese in possesso di qualificazione SOA e sia certificazione *whitelist* che *rating* di legalità.

Confrontando queste quattro tipologie di imprese emerge una netta differenza sul piano dimensionale, qui misurato in termini di occupati. In particolare, come atteso, le imprese in possesso di *rating* (indipendentemente dal fatto che siano o meno contemporaneamente iscritte in *whitelist*) registrano un'incidenza nettamente più alta di imprese con più di 50 occupati. Al contrario, non si registrano significative differenze nella distribuzione delle imprese per forma giuridica, se non una maggior concentrazione di imprese cooperative tra quelle in possesso di *rating* e contemporaneamente iscritte in *whitelist*²³⁹.

Figura 6. Composizione percentuale del numero di imprese in possesso di diversi livelli di certificazione per classe dimensionale del numero di occupati (SX) e forma giuridica (DX). *Toscana*



Fonte: elaborazione IRPET su dati ANAC, AGCM e Ministero dell'Interno

Un'ulteriore importante dimensione di analisi delle caratteristiche delle imprese certificate è legata alle loro *performances* nel mercato degli appalti. Al fine di condurre questo approfondimento, abbiamo identificato tra le imprese in possesso di diversi requisiti di qualificazione/certificazione, quelle che risultano aggiudicatrici di procedure di lavori pubblici, servizi o forniture.

L'archivio di contratti pubblici utilizzato include tutte le informazioni degli archivi del Sistema Informativo SITAT (*Sistema Informativo Telematico Appalti della Toscana*) dell'Osservatorio Regionale dei

²³⁹ Tra le imprese che rientrano nella forma giuridica "Altre" figurano quelle individuali e le società in accomandita semplice.

Contratti Pubblici della Regione Toscana e del sistema SIMOG (*Sistema Informativo Monitoraggio Gare*) dell'Autorità Nazionale Anti-Corruzione relative al periodo 2008-2018²⁴⁰.

Delle 13.380 imprese che hanno aggiudicato come capofila tra il 2008 e il 2018 almeno una procedura di lavori pubblici, servizi o forniture in Toscana²⁴¹, sono 1.443 (circa l'11%) quelle che attualmente detengono o l'iscrizione alla *whitelists* della prefettura di competenza territoriale o il *rating* di legalità o entrambe le tipologie di certificazione²⁴². La tabella seguente riporta - per tutte i livelli/tipologie di certificazione - il numero di imprese e la relativa quota sul totale²⁴³:

Tabella 1. Numero e quota di imprese aggiudicatarie (2008-2018) per tipologia di certificazione 2018.

	Imprese Aggiudicatarie	
	Numero	%
Nessuna certificazione	8,733	65.27
Solo SOA	3,204	23.95
Whitelist	523	3.91
Rating	853	6.38
Rating e Whitelist	67	0.50
Total	13,380	100

Fonte: elaborazione IRPET su dati ANAC, AGCM e Ministero dell'Interno

Nota: Le imprese iscritte presso le *whitelist* e in possesso di *rating* rientrano sono comunque in possesso di qualificazione SOA.

La stessa analisi, effettuata separatamente sui tre mercati di Lavori, Servizi e forniture indica una quota naturalmente superiore delle imprese aggiudicatarie certificate nel primo dei tre mercati (circa il 15%) rispetto agli altri due (circa il 10%), nei quali è naturalmente inferiore la quota delle imprese aggiudicatarie in possesso dell'iscrizione SOA (54% per i lavori contro il 9% per servizi e forniture).

Tabella 2. Numero e quota di imprese aggiudicatarie (2008-2018) per tipologia di certificazione 2018 e tipo di contratto aggiudicato.

	Lavori		Servizi		Forniture	
	Numero	%	Numero	%	Numero	%
Nessuna certificazione	1,517	29.70	4,929	80.50	3,145	79.66
Solo SOA	2,776	54.35	551	9.00	392	9.93
Whitelist	384	7.52	234	3.82	97	2.46
Rating	380	7.44	369	6.03	297	7.52
Rating e Whitelist	51	1.00	40	0.65	17	0.43
Total	5,108	100	6,123	100	3,948	100

Fonte: elaborazione IRPET su dati ANAC, AGCM e Ministero dell'Interno

²⁴⁰ L'integrazione delle due Banche Dati consente di ricomprendere tutte le procedure avviate (CIG) e tutte le informazioni relative all'iter di affidamento ed esecuzione di tutti i contratti soggetti rispettivamente agli obblighi di tracciabilità dei pagamenti di cui alla L. 136/2010 e s.m.i. ed agli obblighi informativi di cui al comma 8 art. 7 del D.Lgs. 163/06 (nonché, per gli Enti del territorio, a quelli del capo II della L.R. 38/07 e s.m.i.). Ovvero dei contratti di importo pari o superiore a 40mila euro per i quali sia stata almeno avviata la procedura di affidamento e che interessino il territorio toscano per la localizzazione della Stazione Appaltante o come luogo di esecuzione di un contratto che possa dunque essere riconducibile anche, ad esempio, ad una Amministrazione centrale dello Stato.

²⁴¹ Dalle aggiudicazioni sono escluse quelle riferite a procedure di adesione a accordi quadro e convenzioni. In quei casi, infatti, l'aggiudicazione rilevante è stata considerata quella della procedura "a monte", ovvero, appunto, l'accordo quadro o la convenzione da cui queste discendono.

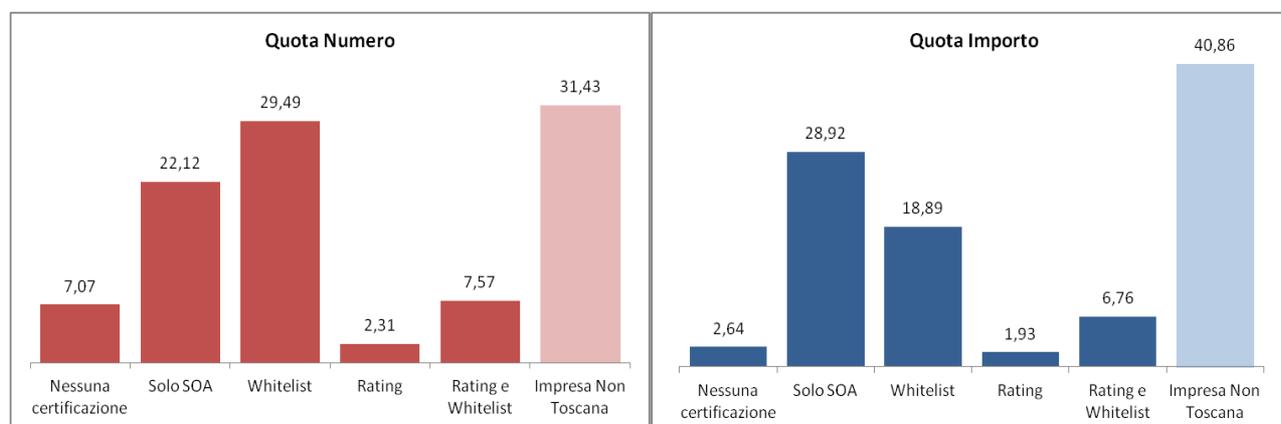
²⁴² La distribuzione delle imprese tra livelli di certificazione non cambia se consideriamo il totale delle imprese aggiudicatarie, includendo dunque anche quelle che figurano solo come mandatarie in uno o più procedure. Rappresentando, queste ultime imprese, una quota esigua del totale delle aggiudicatarie, abbiamo scelto di escluderle dalla nostra analisi.

²⁴³ Si tenga presente che nel nostro caso, non essendo stato possibile ricostruire l'intero elenco nazionale delle imprese *whitelisted* ma solo quello toscano, il numero e la proporzione di queste ultime in Tabella 1 potrebbe essere sottostimato

Qual è la quota della domanda di lavori pubblici che viene aggiudicata da imprese “certificate”?

Allo scopo di circoscrivere l’ambito di questo approfondimento quantitativo, ci concentriamo sulle sole procedure di lavori pubblici aggiudicate da imprese toscane riconducibili al settore costruzioni²⁴⁴. Le procedure di lavori pubblici che sono state considerate a questo fine, sono solo quelle avviate e aggiudicate nel triennio 2016-2018. Considerato infatti che è stato possibile determinare il possesso dei requisiti di certificazione esclusivamente in corrispondenza del 2018, abbiamo ritenuto prudentiale valutare le *performances* sul mercato degli appalti di un periodo ragionevolmente “prossimo” a quello della certificazione, identificato nel 2018 e nel biennio immediatamente precedente. Questa scelta implica dunque l’assunzione che le imprese in possesso di certificazione nel 2018 lo fossero anche nel 2017 e nel 2016. Le imprese che risultano essere invece aggiudicatrici solo negli anni precedenti sono state, ai fini dell’analisi che segue, assimilate alle non aggiudicatrici. Con riferimento a questo sottoinsieme di procedure avviate in Toscana, la Figura 7 riporta la quota del numero totale e dell’importo totale aggiudicato dalle diverse tipologie di imprese, distinguendo inoltre le procedure aggiudicate da imprese non toscane, per le quali non è stato possibile distinguere con completezza il livello di qualificazione.

Figura 7. Quota del Numero e Importo delle procedure di lavori pubblici aggiudicate dalle imprese del settore costruzioni per tipologia di certificazione. Toscana (2016-2018)



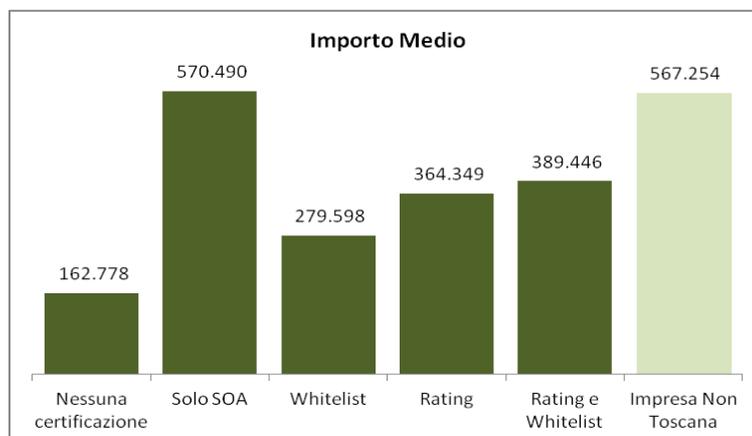
Fonte: elaborazione IRPET su dati ANAC, AGCM e Ministero dell’Interno

Il 40% delle procedure di lavori pubblici avviate in Toscana, che corrispondono al 27% dell’importo totale, viene dunque aggiudicato da imprese toscane in possesso di una certificazione di legalità. La quota maggiore di procedure, circa il 30% è aggiudicata dalle imprese iscritte presso le *whitelists* che però si appropriano di una quota inferiore dell’importo totale aggiudicato (18%). La stessa relazione tra quota numero e quota importo, se pur nel caso di valori decisamente inferiori, si riscontra per le altre tipologie di imprese certificate (*rating* e *whitelist+rating*). La figura 8, che riporta il dato sull’importo medio delle procedure aggiudicate, evidenzia infatti come le procedure di dimensione (relativamente)

²⁴⁴ Identificate come imprese con prime due cifre del codice Ateco 41-43, 23 o 25.

maggiori siano concentrate in corrispondenza delle imprese in possesso della sola qualificazione SOA, oltre che in corrispondenza di quelle non toscane.

Figura 8. Importo medio aggiudicato delle procedure di lavori pubblici aggiudicate dalle imprese del settore costruzioni toscane per tipologia di certificazione. Toscana (2016-2018), Euro

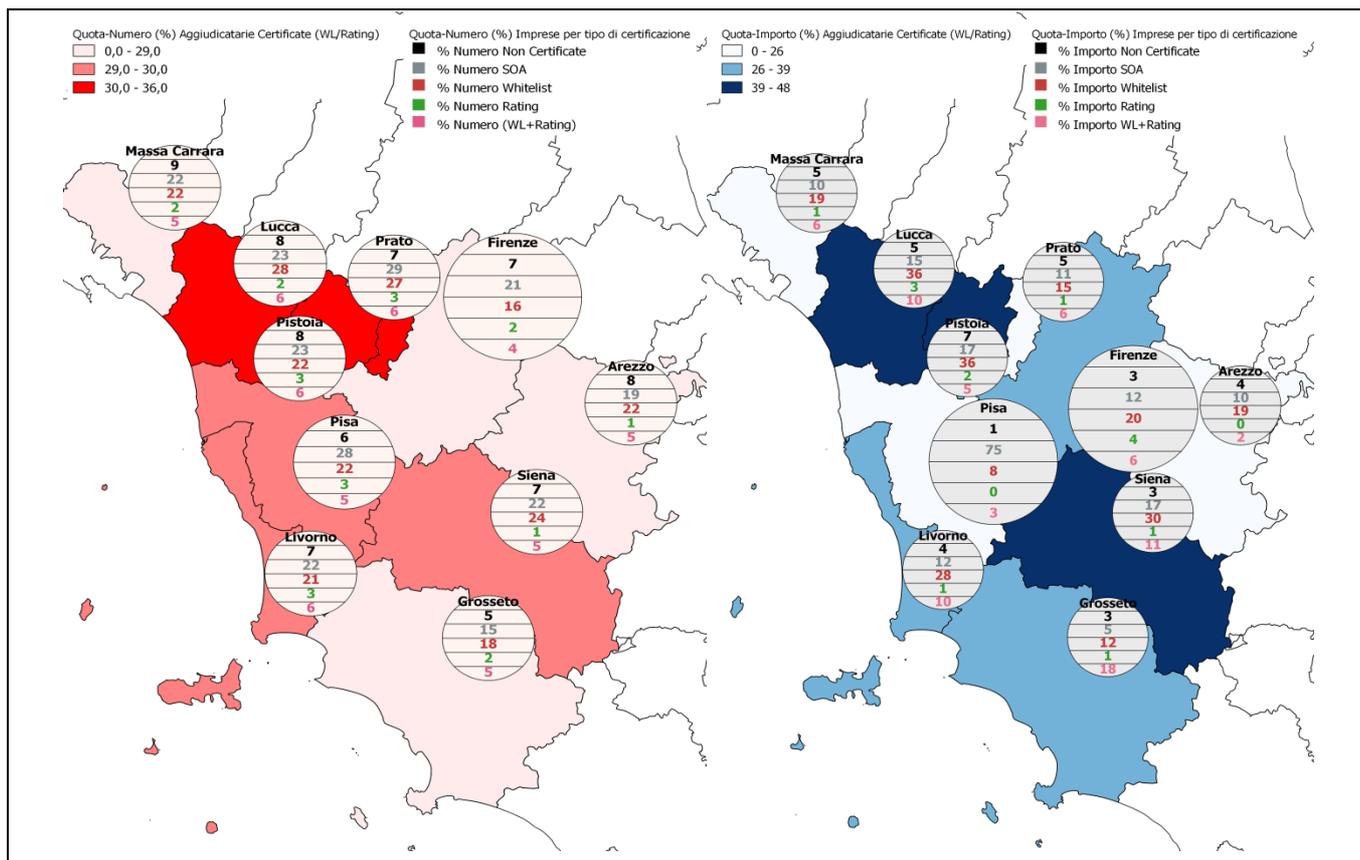


Fonte: elaborazione IRPET su dati ANAC, AGCM e Ministero dell'Interno

Proprio il fatto, evidente dall'osservazione della Figura 8, che sussista la relazione attesa strettamente crescente tra il livello di certificazione e l'importo medio delle procedure aggiudicate, fatta eccezione per le imprese in possesso della sola qualificazione SOA, potrebbe suggerire che la proprietà di "segnalazione" degli strumenti di certificazione sia particolarmente importante nel favorire l'aggiudicazione di lavori per i quali i costi amministrativi di verifica dei requisiti di legalità potrebbero essere troppo alti in relazione alla loro scarsa dimensione finanziaria.

Il dato disaggregato a livello provinciale (Figura 9) evidenzia come l'incidenza di aggiudicazioni da parte di imprese certificate (*whitelist* o *rating*) sia relativamente più alta, sia in numero che in importo, per alcune province della Toscana centro-settentrionale (Pistoia, Lucca). Concentrando l'attenzione sugli importi, non sembra sussistere invece una correlazione tra tale incidenza e il volume provinciale delle aggiudicazioni (rappresentato in Figura 9 dalla dimensione delle etichette). Vi sono infatti sia contesti territoriali caratterizzati da domanda debole nei quali le imprese aggiudicano una quota cospicua del valore totale certificato (Pistoia, Lucca, Siena, Livorno, Grosseto) che altri in cui aggiudicano una quota relativamente contenuta (Prato, Arezzo, Massa Carrara). Si registrano, allo stesso modo, valori estremamente diversi anche tra le province che esprimono una rilevante domanda di lavori pubblici, ovvero Firenze e Siena. Nel primo caso, alle imprese certificate va il 30% degli importi, nel secondo solo l'11%.

Figura 9. Quota del Numero e Importo delle procedure di lavori pubblici aggiudicate dalle imprese del settore costruzioni per tipologia di certificazione. Province toscane (2016-2018)



Fonte: elaborazione IRPET su dati ANAC, AGCM e Ministero dell'Interno

4. L'effetto della certificazione sulle performance di impresa nel mercato degli appalti

4.1. L'oggetto dell'analisi e la metodologia utilizzata

In questo paragrafo proponiamo un'analisi di inferenza causale, volta a una più precisa quantificazione del potenziale effetto che la certificazione esercita sulle *performances* delle imprese nel mercato degli appalti pubblici.

Anche in questo caso, come in quello dell'ultima parte del paragrafo 3, l'ambito di analisi è limitato ai lavori pubblici e alle imprese del settore costruzioni. Tuttavia, includiamo nell'analisi anche le imprese che non risultano essere state aggiudicatrici di alcuna procedura, su tutto l'orizzonte temporale che la nostra base dati sugli appalti ci consente di indagare (2008-2018). Come vedremo in seguito, queste imprese rappresentano, per una parte dell'analisi che abbiamo condotto, un importante elemento di comparazione²⁴⁵. Infine, ricordiamo che tra le imprese aggiudicatrici, figurano anche imprese non toscane (2.200 imprese che rappresentano circa il 54% del totale).

²⁴⁵ Sebbene infatti la quasi totalità delle imprese attualmente in possesso di certificazione abbiano ottenuto nell'arco dell'ultimo decennio almeno un'aggiudicazione di una procedura di lavori pubblici - esiste un pur esiguo numero di imprese, circa 2.200 su 85.000, che pur in possesso di una qualche certificazione, non figurano tra le imprese aggiudicatrici.

A questo proposito, la tabella 2, riporta il numero delle imprese aggiudicatarie e non aggiudicatarie che sono incluse nella base dati utilizzata. In particolare, sono considerate aggiudicatarie le imprese che abbiano aggiudicato come capofila almeno una procedura di lavori pubblici nel triennio 2016-2018 mentre sono assimilate alle non aggiudicatarie quelle che abbiano aggiudicato esclusivamente nel periodo 2008-2015.

Tabella 2. Numero e quota di imprese del settore costruzioni per tipologia di certificazione 2018 e status di aggiudicataria

	Aggiudicatarie (2016-2018)		Non Aggiudicatarie		Tutte le imprese	
	Numero	%	Numero	%	Numero	%
Nessuna certificazione	239	12.9	79,371	95,08	79,610	93,30
Solo SOA	1,087	58.7	3,536	4,24	4623	5,42
Whitelist	275	14.8	279	0,33	554	0,65
Rating	210	11.3	277	0,33	487	0,57
Rating e Whitelist	42	2.3	14	0,02	56	0,07
Totale	1,853	100	83,477	100	85,330	100

Fonte: elaborazione IRPET su dati ANAC, AGCM e Ministero dell'Interno

A partire da questo insieme di informazioni, abbiamo adottato uno tra gli approcci più comunemente utilizzati (*propensity score matching*) per condurre un'analisi di inferenza causale che ci consente di definire l'impatto della certificazione sulle performances delle imprese sul mercato degli appalti.

In particolare, suddividendo le imprese in due gruppi definiti dal possesso o meno di un determinato livello di certificazione, abbiamo verificato il sussistere di significative differenze tra questi in termini di:

1. probabilità di aggiudicare almeno una procedura;
2. numero e importo medio annuo delle procedure aggiudicate;
3. durata della fase "amministrativa" di affidamento delle procedure aggiudicate.

La quantificazione dell'impatto della certificazione sui primi due tipi di performances, è in qualche modo funzionale alla verifica dell'esistenza di un incentivo dell'impresa a partecipare al sistema delle *whitelists*, mentre la quantificazione dell'impatto sulla durata della fase di affidamento è volta a metter in luce un eventuale vantaggio per le amministrazioni pubbliche (stazioni appaltanti) derivante dall'affidamento a un'impresa iscritta nelle *whitelists*.

Al fine di garantire una piena confrontabilità tra i due gruppi di imprese, il confronto è stato effettuato successivamente all'implementazione di una procedura di abbinamento.

L'obiettivo della nostra analisi è dunque quello di identificare coppie di imprese che includano una impresa certificata (indicata come "trattata") e una non certificata (indicata come "controllo") che siano simili in relazione a un insieme di caratteristiche osservabili e, naturalmente, "altre" rispetto alla certificazione. La distribuzione delle variabili rilevanti è, infatti, dissimile tra trattati e controlli, suggerendo ad esempio che sia possibile una selezione, tra le imprese certificate, delle imprese di maggior dimensione e/o delle imprese che avevano già, alla data dell'ingresso tra le certificate, una storia positiva di aggiudicazioni sul mercato dei lavori pubblici.

Si tratta dunque, in questo caso, della presenza di una possibile diversa propensione al trattamento, ovvero, di una diversa propensione a acquisire una certificazione. La stima di questa “propensione” (*propensity score*) è il primo passo dell’analisi e viene effettuata utilizzando un modello logit. Le caratteristiche che abbiamo considerato a questo scopo sono²⁴⁶:

- I. la classe di dipendenti dell’impresa;
- II. la forma giuridica dell’impresa;
- III. il settore ateco dell’impresa;
- IV. la media annua del valore delle aggiudicazioni nel periodo 2008-2013, ovvero il periodo precedente all’entrata in vigore del sistema delle *whitelists*;
- V. la quota del numero di lavori aggiudicati dall’impresa appartenenti alla tipologia “Nuova costruzione”;
- VI. la quota del numero di lavori aggiudicati dall’impresa appartenenti al settore “Trasporti”;
- VII. la quota del numero di lavori aggiudicati dall’impresa nell’ambito di procedure “competitive” (procedure aperte o ristrette);
- VIII. la quota del numero di lavori aggiudicati dall’impresa e appaltati da enti locali.

Una volta stimata, per ogni impresa, la probabilità di trattamento (certificazione), l’analisi prevede che questa venga utilizzata per l’abbinamento di ciascuna impresa certificata (trattata) a una o più imprese non certificate (controlli). La propensione al trattamento funge dunque da indicatore sintetico della similarità tra imprese.

Una volta effettuata questa procedura di abbinamento (*matching*), vengono computate le differenze tra osservazioni “gemelle”, rispetto al valore di ciascuna delle variabili risposta ovvero viene quantificato lo scarto nelle performances tra imprese con caratteristiche simili, distinte unicamente dalla tipologia di certificazione in loro possesso.

Infine, la media tra queste differenze definisce l’“impatto” della certificazione sulle imprese certificate (*ATET, Average Treatment Effect on Treated*) che può essere articolato su più dimensioni, nel nostro caso sempre comunque relative al mercato degli appalti.

4.2. L’impatto della certificazione *Whitelist* sulla probabilità di aggiudicazione

Il primo effetto che vogliamo analizzare è quello di incremento della probabilità di aggiudicazione nel periodo 2016-2018, collegato al possesso di una certificazione ottenuta nel 2017-2018. L’inclusione, nell’analisi, di tutte le tipologie di impresa (aggiudicatarie e non aggiudicatarie) permette di valutare questo rilevante aspetto del ruolo della certificazione sulle *performances* di impresa. In particolare, per

²⁴⁶ Non tutte le variabili descritte sono state utilizzate in tutte le analisi che presentiamo di seguito. Infatti, nel caso della variabile-risposta di interesse numero 1 (ovvero la probabilità di aggiudicare almeno una procedura), sono state utilizzate solo le variabili I-IV, mentre per la variabile-risposta 2 sono state utilizzate tutte le 8 variabili.

condurre l'analisi relativa a questo quesito, abbiamo definito come trattati (ovvero certificate) le imprese in possesso dell'iscrizione nella *whitelist* provinciale e come controlli (ovvero non certificate) le imprese in possesso della sola qualificazione SOA.

Abbiamo dunque escluso dall'analisi sia le imprese che non detengono nessun tipo di certificazione/qualificazione, sia quelle in possesso di *rating* di legalità. L'esclusione delle prime risponde all'esigenza di limitare l'analisi alle imprese che esprimono in maniera più chiara un interesse a partecipare al mercato degli appalti, in modo da poter interpretare le loro *performances* sul mercato degli appalti come funzione delle loro caratteristiche e non del loro orientamento al mercato delle costruzioni pubblico o privato. L'esclusione delle imprese in possesso di *rating* (e sia di *rating* che di iscrizione a *whitelist*) è invece strumentale a circoscrivere il campo di analisi allo strumento delle *whitelist*, eliminando una fonte di distorsione.

L'insieme delle imprese utilizzato per l'analisi è descritto nella tabella 3, dalla quale si desume che il numero di imprese iscritte nelle *whitelist* è simile sia nel gruppo delle imprese aggiudicatarie che in quello delle non aggiudicatarie, rappresentando però, tra queste ultime una quota inferiore del totale (7% contro 20%). Si noti che, in accordo con quanto già affermato in precedenza, nel gruppo delle imprese non aggiudicatarie sono confluite le imprese che hanno aggiudicato almeno un lotto ma esclusivamente nel periodo precedente al triennio di nostro interesse (ovvero nel periodo 2008-2015).

Tabella 3. Numero e quota di imprese del settore costruzioni aggiudicatarie (2016-2018) e non aggiudicatarie di un contratto di lavori pubblici, per tipologia di certificazione 2018.

	Imprese aggiudicatarie		Imprese non aggiudicatarie		Tutte le imprese	
	Numero	%	Numero	%	Numero	%
Solo SOA (Controlli)	1.087	80	3.536	93	4.623	89
SOA+Whitelist (Trattati)	275	20	279	7	554	11
Totale	1.362	100	3.815	100	5.177	100

Fonte: elaborazione IRPET su dati ANAC, AGCM e Ministero dell'Interno

Il fatto che le imprese iscritte alle *whitelist* siano sovra rappresentate tra le imprese aggiudicatarie può indurre a concludere che a queste sia associata una maggior probabilità di aggiudicazione. Tuttavia, come già anticipato, questa maggior incidenza delle iscritte alle *whitelist* può essere funzione di fattori che incidono sia sulla probabilità di aggiudicazione che sulla probabilità di iscrizione alle *Whitelist* (ad esempio la dimensione di impresa).

A questo proposito, osservando la distribuzione delle variabili rilevanti tra i trattati e tra i controlli rileviamo una differenza nelle distribuzioni del numero di dipendenti e della media delle aggiudicazioni pre-2013 tra imprese trattate e controlli. Questa evidenza va però a conferma dell'impressione che le imprese certificate abbiano, a parità di altre condizioni, maggiore probabilità di aggiudicare procedure. In particolare, le imprese trattate registrano una minore dimensione media e un valore mediamente più basso del totale delle procedure aggiudicate sul mercato dei lavori pubblici (Tabella 4).

Tabella 4. Valori medi delle variabili utilizzate per la stima del *propensity score*, per imprese trattate e controlli

	Non Certificate	Certificate
Numero di dipendenti	23	12
Media annua degli importi aggiudicati pre-2014	501,015	190,988

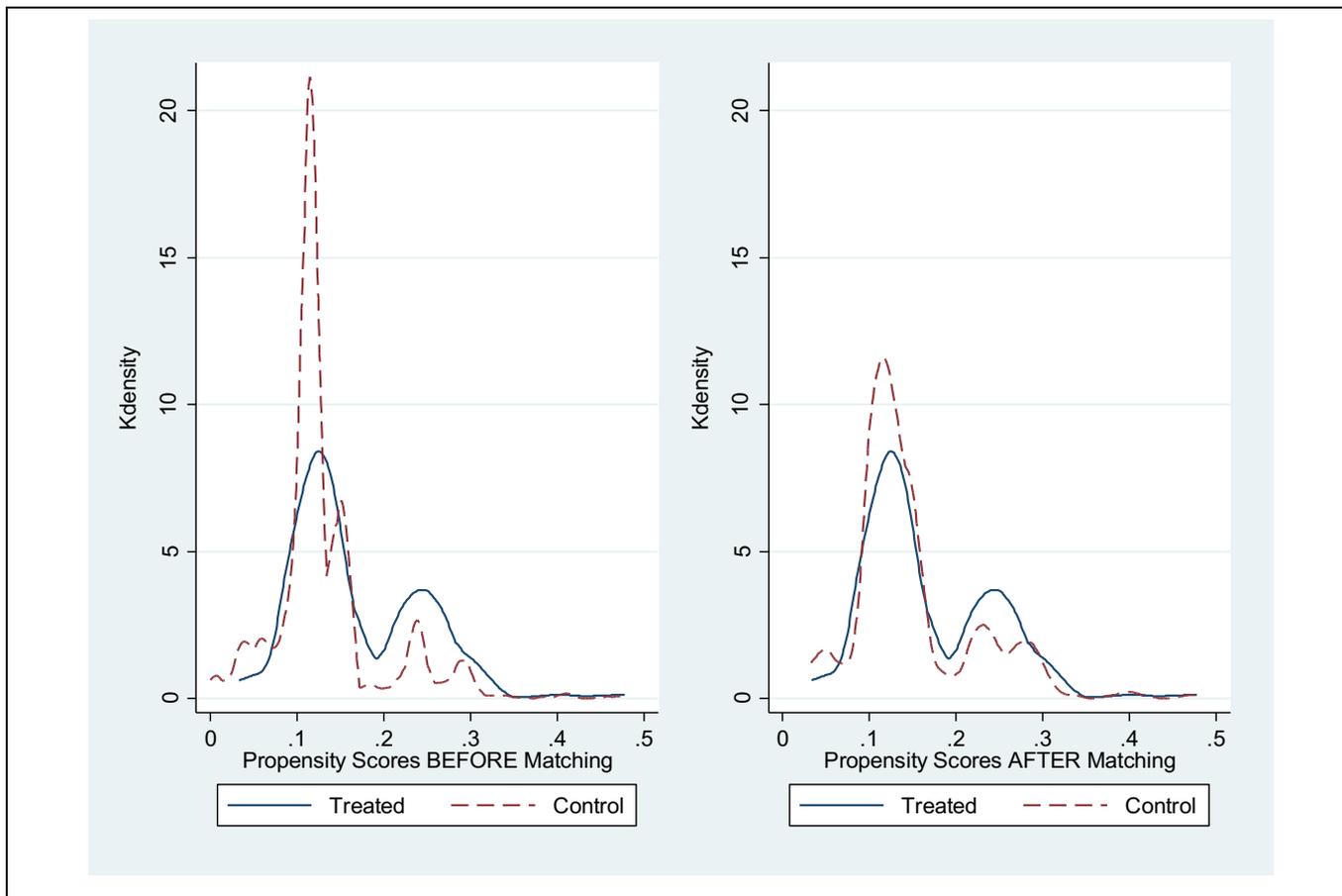
Fonte: elaborazione IRPET su dati ANAC, AGCM e Ministero dell'Interno

Come anticipato, è però la stima del *propensity score* che consente di definire un indicatore sintetico del ruolo che queste caratteristiche d'impresa (e dunque, le differenze tra i livelli di queste) hanno nel condizionare la decisione d'impresa di ottenere una certificazione/qualificazione. Per brevità, non riportiamo qui il risultato della stima *logit* sottostante alla procedura di definizione del *propensity score* ma presentiamo di seguito la funzione di densità del *propensity score* per trattati e controlli (Figura 10).

Osservando le funzioni di densità prima dell'applicazione della procedura di accoppiamento (Figura 10-SX) rileviamo che quella del gruppo dei controlli (ovvero le imprese non certificate) registra valori più alti in corrispondenza di minori propensioni al trattamento indicando una propensione al trattamento complessivamente inferiore rispetto al gruppo dei trattati.

A fianco di questa (Figura 10-DX) mostriamo le stesse distribuzioni calcolate sul sottoinsieme delle imprese che deriva dalla procedura di accoppiamento (*matching*). Nell'associare a ogni impresa trattata una o più imprese controllo con simile *propensity score*, la procedura di accoppiamento appiana le differenze tra le funzioni di densità dei due gruppi, rendendo le loro *performances* sul mercato degli appalti confrontabili e, le eventuali differenze tra queste, unicamente imputabili alle differenze nei livelli di certificazione.

Figura 10. Distribuzione del propensity score per imprese trattate e non trattate prima dell'accoppiamento (SX) e dopo l'accoppiamento (DX)



La tabella seguente riporta il risultato dell’analisi, ovvero la stima dell’impatto della certificazione sulla probabilità di aggiudicazione. La prima colonna della tabella presenta la stima della differenza nella media della variabile risposta (in riga) tra le imprese iscritte alle *whitelist* e le imprese unicamente in possesso della qualificazione SOA.

Tabella 5. Differenza nella probabilità di aggiudicare almeno una procedura di lavori pubblici di importo superiore ai 40.000 euro tra imprese certificate e non certificate. Average Treatment Effect on Treated (ATET)

	Coef.	AI robust Std. Err.	P>z	[95% Conf. Int.]	N (T)	N(C)
Prob. Aggiudicazione	0.022***	0.008	0.009	0.005 0.038	408	2,581

Significatività: * $p < 0.10$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$

Questo differenza è molto significativa e pari al 2,2% (con intervallo di confidenza tra lo 0.5% e il 3.8%) indicando dunque un impatto positivo (incrementale) della certificazione *whitelist* sulla probabilità di aggiudicazione delle imprese Toscane sul territorio regionale.

4.3. L’impatto della certificazione *Whitelist* sul numero e sul volume di aggiudicazioni

Il secondo impatto che stimiamo è quello della certificazione sul numero medio annuo e sul valore medio annuo delle procedure di lavori pubblici aggiudicate, prendendo in considerazione le imprese che hanno aggiudicato almeno una procedura. A differenza dell’analisi contenuta nel paragrafo precedente,

confinando qui l'analisi all'ambito delle sole imprese aggiudicatarie, quantifichiamo solo l'effetto incrementale della certificazione sul volume delle aggiudicazioni.

Aggiungiamo tuttavia, all'insieme di imprese sul quale effettuiamo l'analisi, quelle che pur avendo aggiudicato almeno una procedura nel 2016-2018 non risultano in possesso di nessuna certificazione/qualificazione. Questa scelta risponde allo scopo di incrementare l'informazione relativa al gruppo delle imprese "controllo", la cui numerosità, nell'analisi precedente, era assicurata dall'inclusione del folto gruppo delle imprese non certificate e non aggiudicatarie.

Tabella 6. Numero e quota di imprese del settore costruzioni aggiudicatarie (2016-2018) di un contratto di lavori pubblici, per tipologia di certificazione 2018

	Imprese aggiudicatarie	
	Numero	%
Nessun tipo di certificazione (Controlli)	239	15
Solo SOA (Controlli)	1.087	68
SOA+Whitelist (Trattati)	275	17
Totale	1.601	100

Fonte: elaborazione IRPET su dati ANAC, AGCM e Ministero dell'Interno

Ai fini dell'analisi, sia le imprese prive di certificazione, che quelle in possesso della sola iscrizione SOA, sono incluse nel gruppo dei controlli e dunque assimilate a imprese non certificate. La distribuzione delle variabili utilizzate per la stima del *propensity score* restituisce un quadro simile a quello già evidenziato nel paragrafo precedente. In particolare, le imprese non certificate hanno un numero maggiore di dipendenti un più alto valore medio delle procedure aggiudicate nel periodo 2008-2014. Non si registrano invece particolari differenze tra i due gruppi di imprese per quanto riguarda le variabili relative alla distribuzione settoriale e tipologica dei lavori aggiudicati dalle imprese.

Tabella 7. Valori medi delle variabili utilizzate per la stima del *propensity score*, per imprese trattate e controlli

	Non Certificate	Certificate
Numero di dipendenti	21	14
Media annua degli importi aggiudicati pre-2014	524,689	324,891
Quota lavori della tipologia "Nuova costruzione"	81.3%	81.7%
Quota lavori con procedure competitive	98.9%	98.4%
Quota lavori in settore Trasporti	39.9%	52.6%
Quota lavori per Enti Locali	92.0%	95.1%

Fonte: elaborazione IRPET su dati ANAC, AGCM e Ministero dell'Interno

Come nel caso del paragrafo precedente, presentiamo nel Figura 11 la funzione di densità dei *propensity score* derivanti dalla stima logit e, nella Tabella 8, gli effetti della certificazione *whitelist* (ATET) in termini delle due variabili risposta considerate in questo paragrafo, ovvero la differenza nel numero e nel valore medio annuo dei lavori pubblici aggiudicati.

Figura 11. Distribuzione del propensity score per imprese trattate e non trattate prima dell'accoppiamento (SX) e dopo l'accoppiamento (DX)

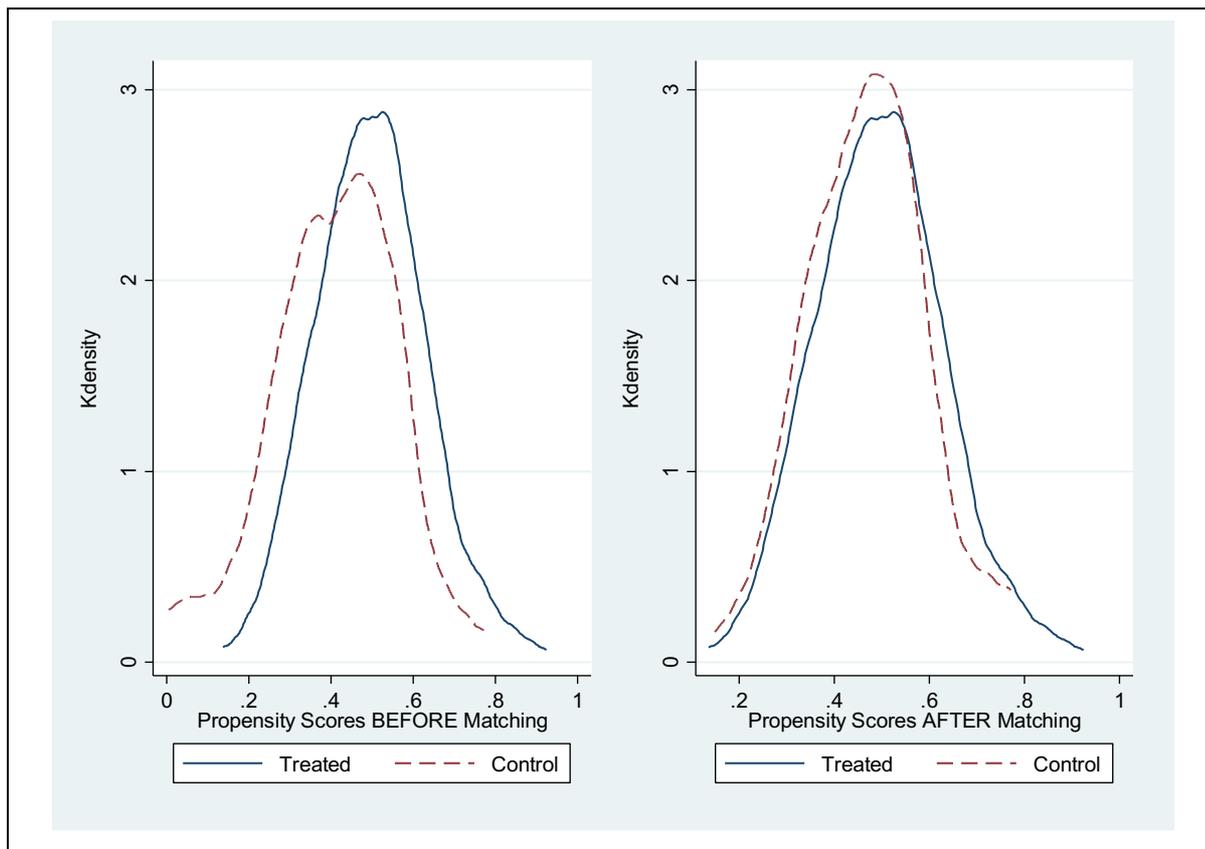


Tabella 8. Differenza nel numero e nel valore medio annuo dei lavori pubblici aggiudicati di importo superiore ai 40.000 euro tra imprese certificate e non certificate. Average Treatment Effect on Treated (ATET)

	Coef.	AI robust Std. Err.	P>z	[95% Conf. Int.]	N (T)	N(C)
Numero medio Annuo LLPP	5***	0.98	0.000	3.13 6.99	115	142
Valore medio Annuo LLPP	2,002,628***	457,623	0.000	1,105,703 2,899,553	115	142

Significatività: * $p < 0,10$, ** $p < 0,05$, *** $p < 0,01$

Anche nel caso di questo esercizio, riscontriamo dunque effetti significativi e positivi della certificazione *whitelist*, che comporta una media di 5 procedure aggiudicate in più all’anno rispetto all’assenza di certificazione o al solo possesso della qualificazione SOA. Questo incremento nel numero delle procedure aggiudicate si traduce in una media di 2 Milioni di euro aggiuntivi all’anno in termini di valore delle procedure.

Questi effetti rappresentano, in termini percentuali, un aumento del 100% del numero medio di aggiudicazioni e un aumento del 50% del valore medio aggiudicato per le imprese non certificate incluse nell’analisi (che registrano, rispettivamente, 4.5 procedure e 4,037,467 Euro).

4.4. L’impatto della certificazione *Whitelist* sulla durata della fase di affidamento

Se l’analisi contenuta nei paragrafi precedenti ha messo in luce i potenziali vantaggi per l’impresa che derivano dalla sua partecipazione al sistema delle *whitelists*, in quest’ultimo paragrafo vogliamo invece approfondire il tema dei vantaggi per le stazioni appaltanti che possono derivare da una maggior partecipazione alle loro procedure di imprese certificate.

In particolare, ci concentriamo sulla durata della fase del ciclo di vita del contratto di lavori pubblici che va dall'aggiudicazione all'inizio dei lavori. Questa fase, considerata generalmente una fase di "attraversamento", comprende in realtà una serie di passaggi amministrativi cruciali e precedenti alla vera e propria stipula del contratto, che includono quelli relativi alla verifica, da parte della stazione appaltante, del possesso di alcuni requisiti dell'impresa aggiudicataria²⁴⁷.

Questi controlli, il cui esito positivo è necessario per garantire l'efficacia dell'aggiudicazione (art. 32 D.Lgs.50-2016) vengono generalmente avviati a cavallo tra la proposta di aggiudicazione e l'aggiudicazione, interessando però in larga parte il periodo successivo a quest'ultima.

Questo aspetto, è particolarmente rilevante in un'ottica economica sia se considerato come parte del più generale tema della velocizzazione dei tempi di realizzazione delle opere pubbliche (che naturalmente riguarda la capacità della spesa pubblica di generare in breve tempo effetti positivi sulla crescita dei territori), sia se affrontato in un'ottica di contenimento della spesa. In effetti, il sistema delle *whitelists* può essere visto come un modo per trasferire parte dell'onere (e dunque parte dei relativi costi) della verifica dei requisiti, dalla stazione appaltante all'impresa.

Questa analisi, a differenza di quelle svolte nei paragrafi precedenti, è effettuata considerando come unità d'analisi la singola procedura di lavori pubblici (e non la singola impresa). Tuttavia, al fine di consentire una piena confrontabilità delle performance (di procedura), nella stima del *propensity score*, abbiamo considerato anche caratteristiche di impresa. La durata della fase oggetto della nostra analisi può essere infatti funzione sia delle caratteristiche della procedura (classe di importo, procedura di scelta del contraente, tipo di opera, settore dell'opera) ma anche di caratteristiche dell'impresa diverse dalla sua certificazione. La distribuzione di questo ultimo gruppo di caratteristiche (di impresa) è stata già descritta nel paragrafo 3 mentre quello delle caratteristiche delle procedure incluse nell'analisi è riportato nella Tabella 9²⁴⁸.

Come emerge dalla Tabella, non sussistono particolari differenze tra le distribuzioni delle variabili nei due gruppi di procedure. Si rileva unicamente una maggiore presenza, tra le procedure aggiudicate da imprese in possesso di certificazione, di procedure avviate da enti locali e di procedure al di sotto della soglia dei 150mila euro.

La funzione di densità del *propensity score*, che in questo specifico caso rappresenta una misura sintetica della probabilità che una procedura di lavori pubblici venga aggiudicata da un'impresa in possesso di certificazione, appare invece piuttosto dissimile tra trattati e controlli. Inoltre, sebbene ridotta, questa differenza permane in una certa misura anche a seguito della procedura di accoppiamento (Figura 12)

²⁴⁷ Verifica del casellario giudiziale e dei carichi pendenti; verifica antimafia; controllo all'Agenzia delle Entrate; verifica della regolarità contributiva (DURC); verifica dell'assenza di procedure concorsuali; controllo delle annotazioni al casellario ANAC; verifica delle sanzioni amministrative da reato; verifica del rispetto delle norme sul lavoro dei disabili.

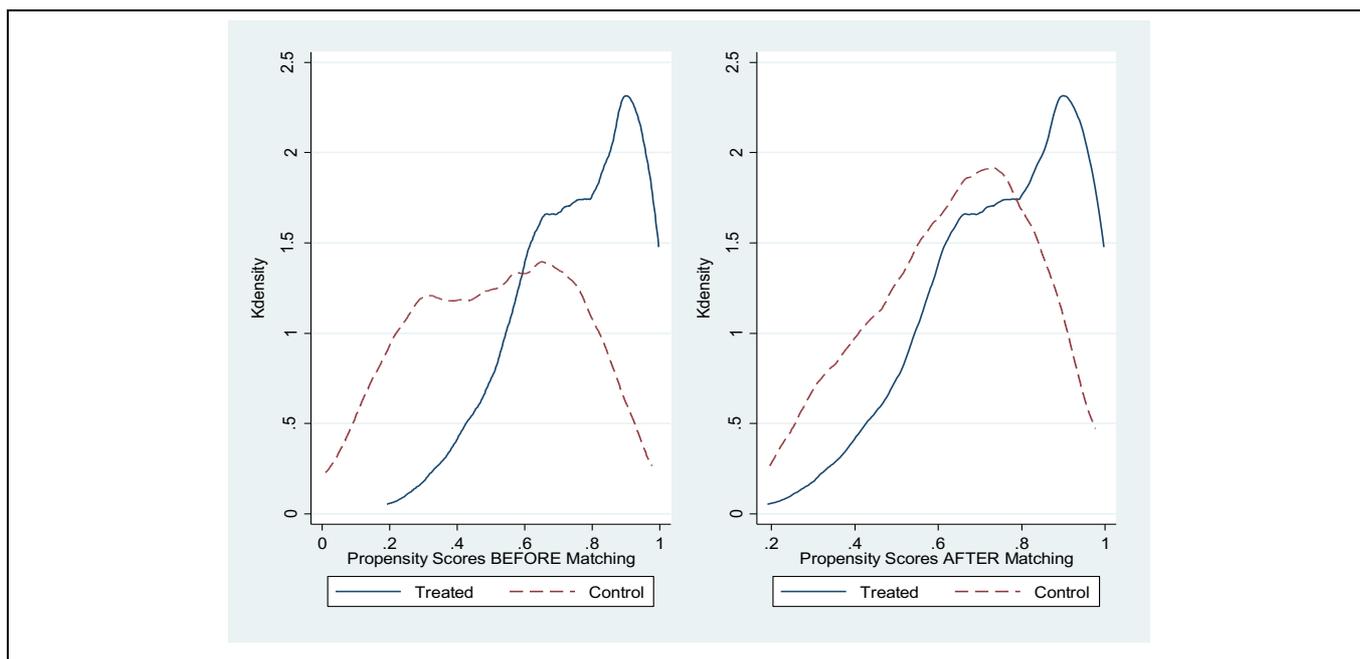
²⁴⁸ Le procedure considerate ai fini di questa analisi sono quelle di importo comprese tra i 40mila euro e il milione di euro.

Tabella 9. Distribuzione delle variabili a livello di procedura utilizzate per la stima del propensity score, per procedure aggiudicate da imprese certificate e non certificate.

	Aggiudicataria non certificata	Aggiudicataria certificata
<u>Classe di importo:</u>		
40mila-150mila	59%	64%
150mila-1Mln	41%	36%
<u>Tipologia lavori:</u>		
Manutenzione	39%	39%
Nuova Costruzione	21%	21%
Recupero/Restauro/Ristrutturazione	40%	40%
<u>Settore lavori:</u>		
Trasporto	39%	53%
Civili	35%	19%
Energia, Acqua, Gas e Rifiuti	12%	9%
Territorio	14%	19%
<u>Procedura di scelta del contraente:</u>		
Procedura negoziata	82%	82%
Procedura aperta	9%	8%
Procedura ristretta	0%	1%
Affidamento diretto	8%	7%
Altre	1%	2%
<u>Natura giuridica della SA:</u>		
Centrali	3%	2%
Regionali	2%	0%
Locali	59%	66%
Concessionari	17%	12%
SSN	6%	4%
Università	2%	0%
Altre	11%	16%

Fonte: elaborazione IRPET su dati ANAC, AGCM e Ministero dell'Interno

Figura 12. Distribuzione del propensity score per procedure trattate e non trattate prima dell'accoppiamento (SX) e dopo l'accoppiamento (DX)



Anche in questo esercizio, la differenza nella media tra le unità trattate e i controlli restituisce un valore che indica un impatto positivo della misura oggetto dell'analisi. In effetti, sulla base di quanto riportiamo in Tabella 10, l'aggiudicazione a imprese in possesso della certificazione *whitelist* comporta un effetto quantificabile in una riduzione di un mese (30.9 giorni) della durata della fase di attraversamento che va dall'aggiudicazione all'inizio esecuzione. Tale effetto è significativo in termini statistici e implica un dimezzamento della durata della fase, che registra infatti una media di circa 60 giorni per le procedure di lavori pubblici qui non soggette a trattamento.

Tabella 10. *Differenza nella durata (in giorni) del periodo che va dall'aggiudicazione all'inizio esecuzione tra procedure di lavori pubblici aggiudicate da imprese certificate e non certificate. Average Treatment Effect on Treated (ATET)*

	Coef.	AI robust Std. Err.	P>z	[95% Conf. Int.]	N (T)	N(C)
Durata fase	-30.9***	11.5	0.008	-53.5 -8.2	309	146

Significatività: * $p < 0,10$, ** $p < 0,05$, *** $p < 0,01$

5. Considerazioni conclusive

Questo lavoro ha affrontato il tema della certificazione di legalità delle imprese proponendo un'analisi descrittiva e inferenziale centrata sul ruolo che questa svolge nel mercato degli appalti. A questo fine, abbiamo preso in considerazione sia lo strumento del rating di legalità (elaborato dall'Autorità Garante per la Concorrenza e del Mercato) che quello delle *whitelist* provinciali. L'analisi descrittiva condotta sull'intero territorio nazionale ha messo in luce diverse modalità di utilizzo del rating e, in particolare, una maggior concentrazione spaziale unita a una selezione al rialzo delle imprese nelle regioni del meridione e una più capillare diffusione nelle regioni del centro-nord caratterizzata da punteggi mediamente più bassi ottenuti dalle imprese. L'analisi inferenziale, che ha interessato il territorio della Toscana e che è stata incentrata prevalentemente sul ruolo della certificazione *whitelist*, ha invece permesso di quantificare un effetto positivo e significativo di quest'ultima sia sulla probabilità di aggiudicazione che sul numero e sul volume complessivo delle aggiudicazioni di lavori pubblici delle imprese del settore costruzioni. Si è riscontrato inoltre un ulteriore effetto positivo e significativo: quello che l'aggiudicazione a un'impresa certificata comporta sulla durata della fase del ciclo di vita del contratto che va dall'aggiudicazione all'inizio dei lavori. Questo effetto rappresenta un vantaggio per le stazioni appaltanti in termini di velocizzazione dei tempi di realizzazione delle opere pubbliche.

1.7 Fonti e riferimenti bibliografici

ANAC (2019), *Le imprese destinatarie di interdittive antimafia (2014-2018)*, Roma

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.

Corte d'Appello di Firenze (2018), *Relazione sull'Amministrazione della giustizia nel Distretto della Corte d'Appello di Firenze*, Firenze.

Corte d'Appello di Firenze (2017), *Relazione sull'Amministrazione della giustizia nel Distretto della Corte d'Appello di Firenze*, Firenze.

Corte d'Appello di Firenze (2016), *Relazione sull'Amministrazione della giustizia nel Distretto della Corte d'Appello di Firenze*, Firenze.

Direzione investigativa antimafia (2018), *Relazione Secondo Semestre*, Roma.

Direzione investigativa antimafia (2018), *Relazione Primo Semestre*, 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 (2018), *Relazione annuale*, Roma.

Direzione nazionale antimafia (2017), *Relazione annuale*, 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 Generale della Repubblica presso la Corte d'Appello di Firenze (2018), *Relazione sull'amministrazione della giustizia per l'anno 2018*, Firenze.

Procura Generale della Repubblica presso la Corte d'Appello di Firenze (2017), *Relazione sull'amministrazione della giustizia per l'anno 2017*, Firenze.

Procura della Repubblica di Firenze (2018), *Relazione sull'amministrazione della giustizia per l'anno 2018*, Firenze.

Procura della Repubblica di Firenze (2017), *Relazione sull'amministrazione della giustizia per l'anno 2017*, Firenze.

Procura della Repubblica di Firenze (2016), *Relazione sull'amministrazione della giustizia per l'anno 2016*, Firenze.

Procura della Repubblica di Firenze (2013), *Relazione sull'amministrazione della giustizia per l'anno 2013*, Firenze.

Procura della Repubblica di Livorno (2018), *Relazione sull'amministrazione della giustizia per l'anno 2018*, Livorno.

Procura della Repubblica di Livorno (2017), *Relazione sull'amministrazione della giustizia per l'anno 2017*, Livorno.

Procura della Repubblica di Livorno (2016), *Relazione sull'amministrazione della giustizia per l'anno 2016*, Livorno.

Procura della Repubblica di Prato (2018), *Relazione sull'amministrazione della giustizia per l'anno 2018*, Prato.

Procura della Repubblica di Prato (2017), *Relazione sull'amministrazione della giustizia per l'anno 2017*, Prato.

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

Si lamentano degli zingari? Guardateli come vanno in giro a supplicare l'elemosina di un voto: ma non ci vanno a piedi, hanno autobus che sembrano astronavi, treni, aerei: e guardateli quando si fermano a pranzo o a cena: sanno mangiare con coltello e forchetta, e con coltello e forchetta si mangeranno i vostri risparmi. L'Italia appartiene a cento uomini, siamo sicuri che questi cento uomini appartengano all'Italia?
Fabrizio De André

2.1 La corruzione perseguita in Toscana e in Italia: alcuni spunti ricavabili dalle statistiche giudiziarie

Nella ricerca di indicatori su diffusione e profili dei fenomeni di corruzione, accanto ai sondaggi di “vittimizzazione”, relativi alle esperienze di un campione rappresentativo della popolazione, si fa ricorso a statistiche giudiziarie che misurano il numero di procedimenti avviati e di condanne, fornendo così una rappresentazione dell’ampiezza e dell’efficacia relativa della risposta istituzionale dell’apparato repressivo dello Stato. Le statistiche giudiziarie, lungi dal rappresentare un indicatore “oggettivo”, forniscono una quantificazione della parte visibile del fenomeno, grazie alle inchieste giudiziarie, ma non ci danno in effetti alcuna informazione su dimensioni e caratteristiche della sua parte sommersa. Neppure le sue linee di tendenza, ad esempio di denunce o condanne, ci forniscono dati certi sull’evoluzione sotterranea del fenomeno. Quando lievitano le condanne ciò non implica che vi sia stata più corruzione, solo che il sistema giudiziario ha perseguito tali reati con maggiore intensità – forse a seguito dell’effetto deterrente, la corruzione può risultare meno diffusa rispetto al periodo precedente. In modo speculare, l’assenza di procedimenti e di persone perseguite o condannate, può dimostrare non solo la scarsa presa del fenomeno, ma anche – in modo opposto – la sua impenetrabilità e invulnerabilità alle inchieste. Con queste cautele metodologiche, le statistiche giudiziarie forniscono comunque informazioni rilevanti che, combinate con altre fonti costruite con modalità diverse – casi di studio, elaborazioni di dataset da fonti giornalistiche, come nel CECO, misure “oggettive”, sondaggi, etc. – assemblano tessere diverse del “puzzle” corruzione (Picci e Vannucci 2018).

Di seguito viene presentata una rassegna dell’evoluzione dal 2007 al 2017 (ultimo anno per il quale vi siano dati disponibili) dell’ammontare di condanne rispetto alla popolazione per un insieme di “crimini dei colletti bianchi”, che ricomprendono anche quelli contro la pubblica amministrazione,

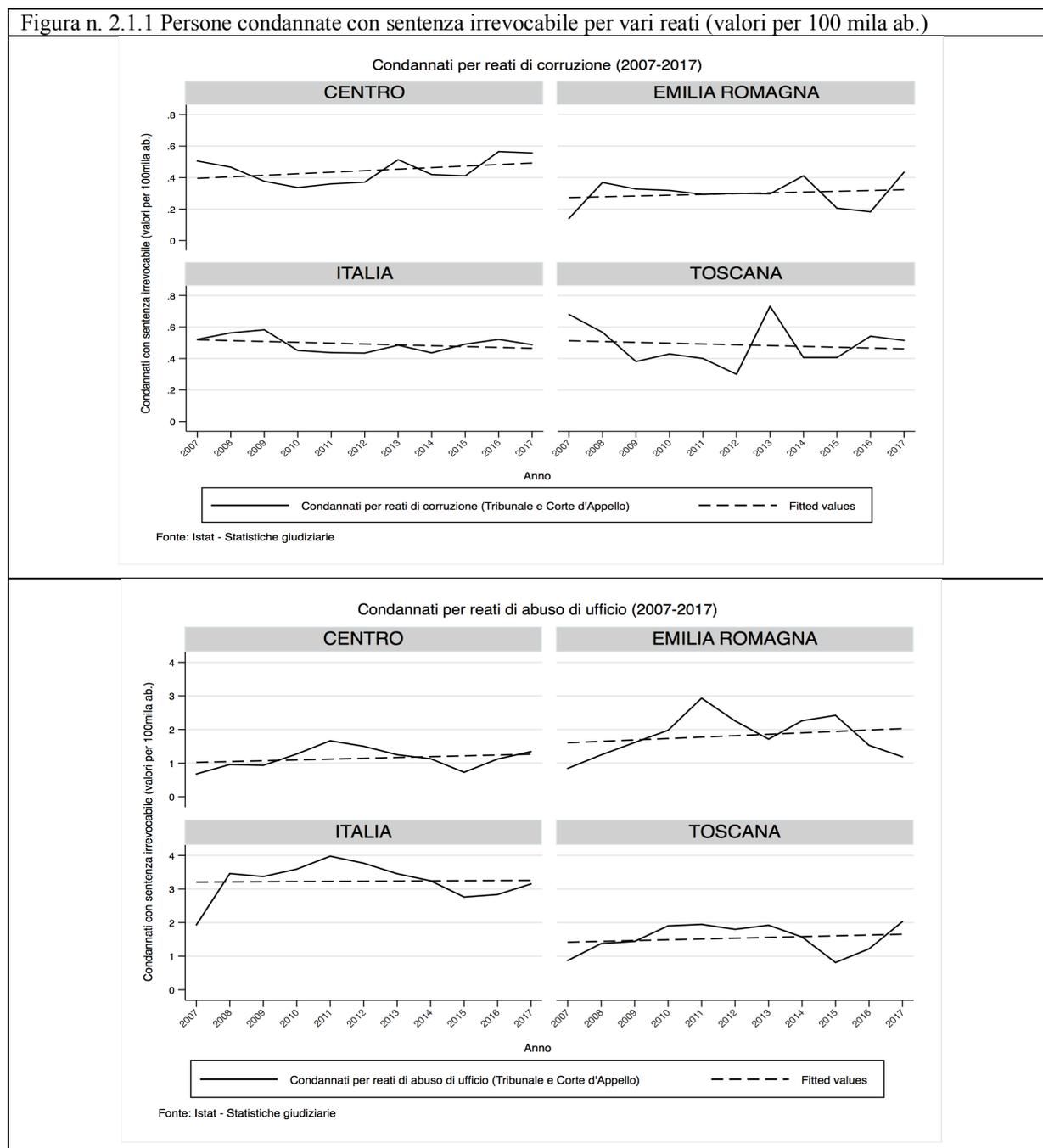
accanto a una serie di reati finanziari ed economici. Questo ci fornisce alcune indicazioni in relazione all'evoluzione della capacità della magistratura di far emergere e reprimere non soltanto le pratiche di corruzione, ma anche quelle ad esse collegate tramite i “vasi comunicanti” che legano tra loro e alimentano tipi diversi di attività criminali, tra loro interdipendenti, creando reticoli di attori operanti in contesti differenziati nel mondo della politica, dell'amministrazione, dell'imprenditoria, delle professioni, della finanza, con l'occasionale compartecipazione di soggetti criminali.

La tabella n. 2.1.1 mostra una sintesi dell'evoluzione delle condanne in primo e secondo grado – normalizzato per centomila abitanti – per l'insieme dei reati considerati nel corso dell'ultimo biennio 2016/2017 e nel confronto tra la media gli ultimi due bienni, 2014/2015 e 2016/2017, con riferimento al dato nazionale e a quello della Toscana, comparati con quello delle regioni del centro Italia e con l'Emilia Romagna. Si consideri che molte variazioni percentuali significative a livello regionale dipendono dal fatto che i numeri assoluti delle condanne sono molto bassi, quindi suscettibili di essere modificati sensibilmente anche da un numero esiguo di sentenze. Con questa precisazione, in Toscana tra il 2016 e il 2017 un incremento percentuale si osserva praticamente per tutti i reati, in qualche caso anche molto significativo (+150% malversazione, raddoppiano i reati di concussione, +67% abuso d'ufficio, +37% reati societari), mentre nella comparazione tra gli ultimi due bienni spiccano piuttosto il +30% dei reati di corruzione e il +37% dell'abuso d'ufficio. Al contrario sono in netto calo le condanne per bancarotte fraudolente, concussione, malversazione, reati tributari e societari – tutti con percentuali superiori al 20%. E' un andamento che non si differenzia nel suo complesso da quello delle altre regioni del Centro Italia, nelle quali si osserva un marcato incremento delle condanne per la gran parte dei reati tra il 2016 e il 2017 (spicca +69% della malversazione). A livello nazionale si rilevano i cali significativi di alcuni reati economici in entrambi gli intervalli di tempo considerati – reati tributari, bancarotta, e aumentano parimenti anche i reati di peculato e malversazione (quest'ultimo con un +58% nella comparazione tra gli ultimi due bienni). In calo invece gli indici di condanne per corruzione e concussione, con la parziale eccezione dei reati di corruzione in crescita del 9% nel passaggio tra gli ultimi due bienni.

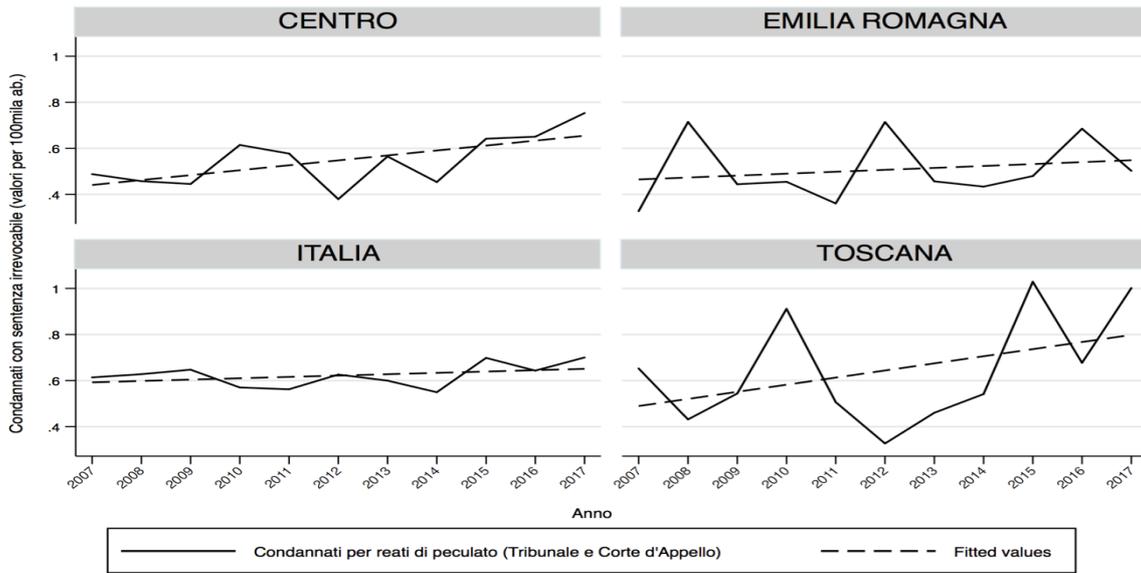
Tabella n. 2.1.1 Persone condannate con sentenza irrevocabile (valori per 100 mila ab.)												
Regione	Variazione	Persone condannate con sentenza irrevocabile (valori per 100 mila ab.)										
		Riciclaggio	Peculato	Malversazione	Concussione	Corruzione	Abuso d'ufficio	Urbanistica	Reati societari	Bancarotta	Bancarotta fraud.	Reati tributari
EMILIA ROMAGNA	2016-2017	-9,7%	-26,7%	-33,3%	-76,9%	137,5%	-22,4%	#	-13,6%	-13,2%	-15,5%	-7,1%
EMILIA ROMAGNA	Ultimi due bienni	-14,9%	30,0%	100,0%	45,5%	0,0%	-42,0%	#	-5,4%	-5,1%	-11,9%	-32,9%
TOSCANA	2016-2017	21,6%	48,0%	150,0%	100,0%	-5,0%	66,7%	#	37,1%	40,3%	17,8%	-0,4%
TOSCANA	Ultimi due bienni	-5,8%	6,9%	-22,2%	-25,0%	30,0%	36,4%	#	-22,0%	-21,8%	-44,2%	-40,8%
ITALIA	2016-2017	-1,5%	8,9%	12,1%	-16,9%	-6,4%	11,2%	-31,0%	2,9%	2,6%	-3,3%	-20,0%
ITALIA	Ultimi due bienni	7,9%	7,7%	58,2%	-9,2%	8,9%	-0,3%	133,3%	16,9%	17,0%	5,7%	-46,6%
CENTRO	2016-2017	4,7%	15,8%	69,2%	-40,0%	-1,5%	19,8%	25,0%	22,4%	22,9%	13,0%	-12,5%
CENTRO	Ultimi due bienni	3,2%	28,1%	40,0%	-20,0%	35,1%	32,7%	12,5%	8,6%	9,1%	-4,8%	-26,7%

Fonte: ISTAT – Statistiche giudiziarie

Soffermandoci su un intervallo temporale più ampio, le figure successive mostrano le linee di tendenza nell'ultimo decennio disponibile, tra il 2010 e il 2017. Si osserva in Toscana un andamento stabile o leggermente decrescente per i reati di corruzione e abuso d'ufficio, sostanzialmente in linea con quello italiano, dell'Italia centrale e dell'Emilia Romagna (regione simile e comparabile per diversi indicatori socio-economici, oltre che di matrice criminale). Al contrario, si rileva un incremento per i reati di peculato e malversazione, quest'ultimo in controtendenza rispetto a quanto si osserva a livello nazionale.

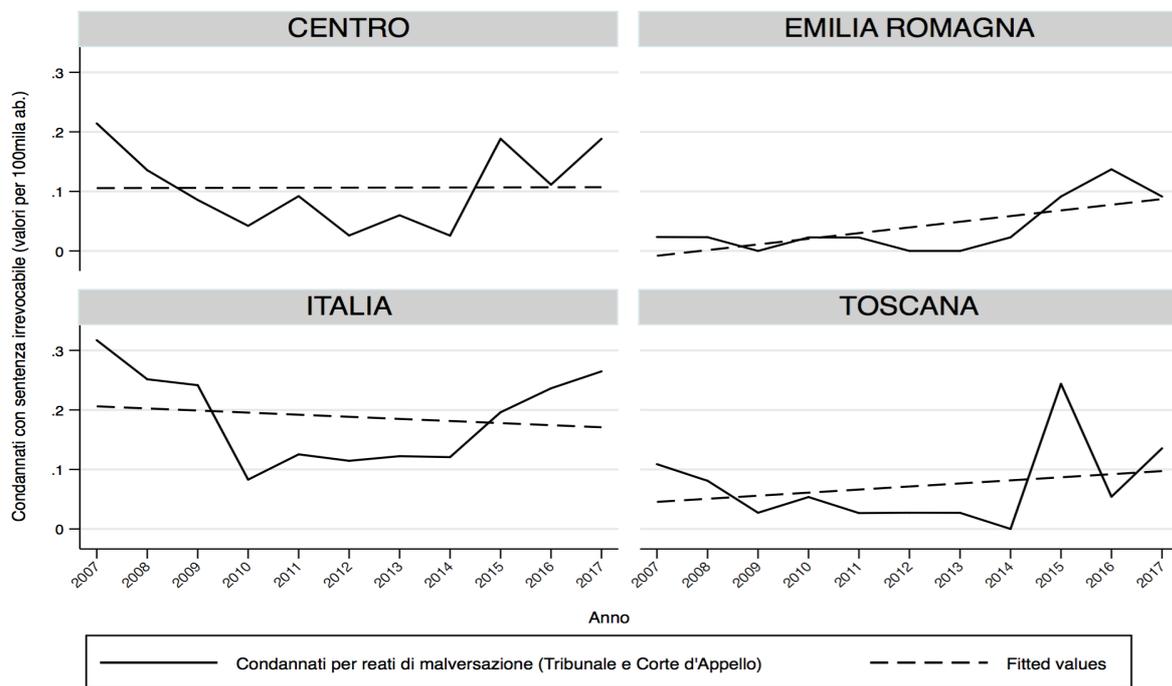


Condannati per reati di peculato (2007-2017)



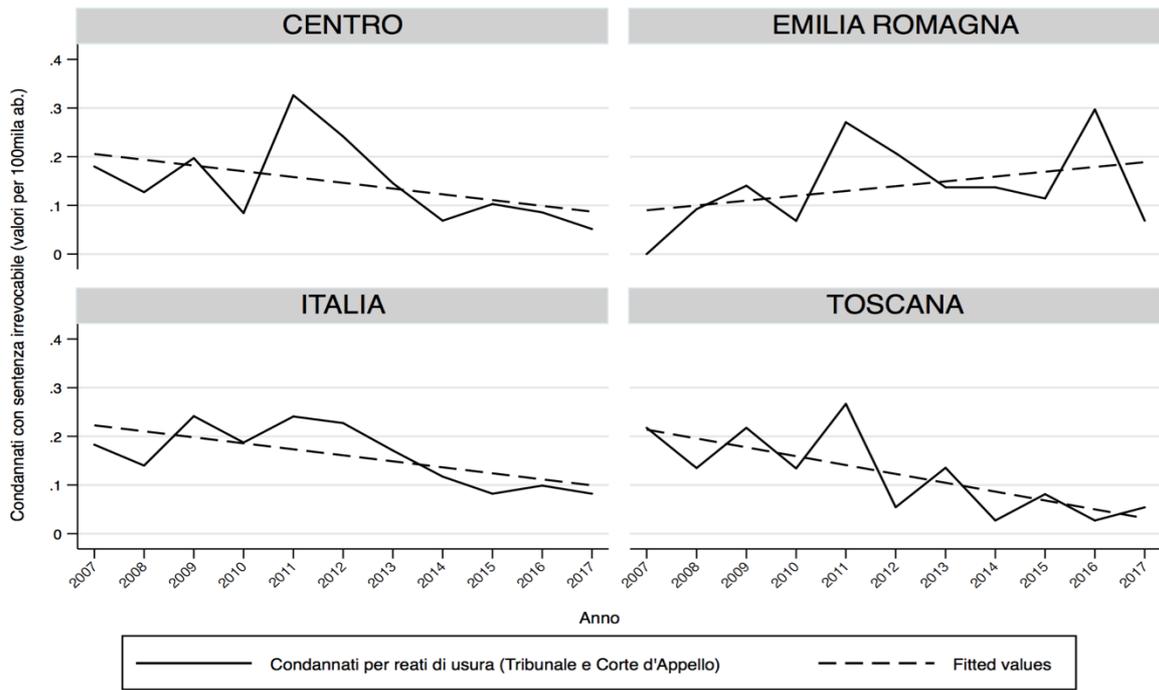
Fonte: Istat - Statistiche giudiziarie

Condannati per reati di malversazione (2007-2017)



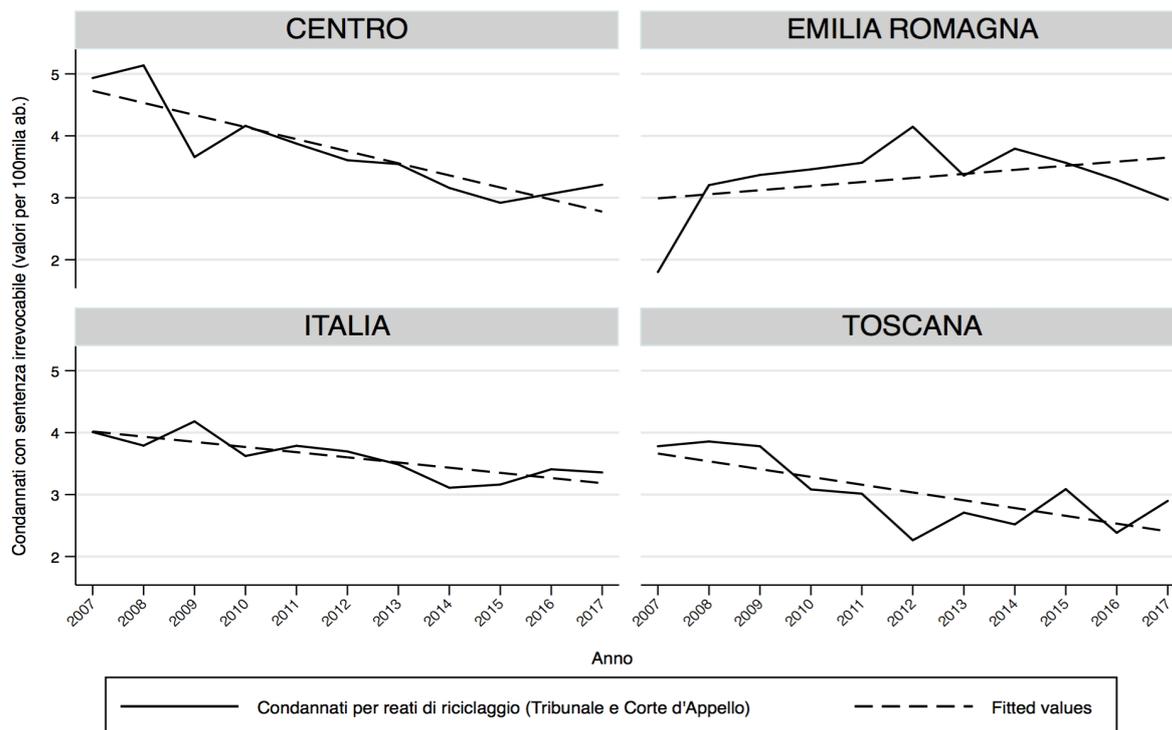
Fonte: Istat - Statistiche giudiziarie

Condannati per reati di usura (2007-2017)



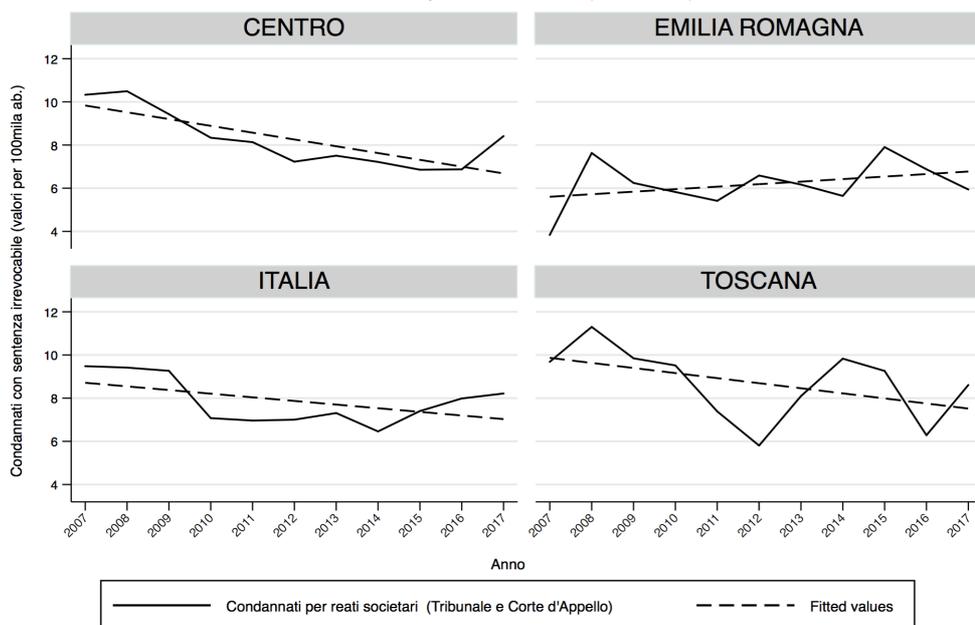
Fonte: Istat - Statistiche giudiziarie

Condannati per reati di riciclaggio (2007-2017)



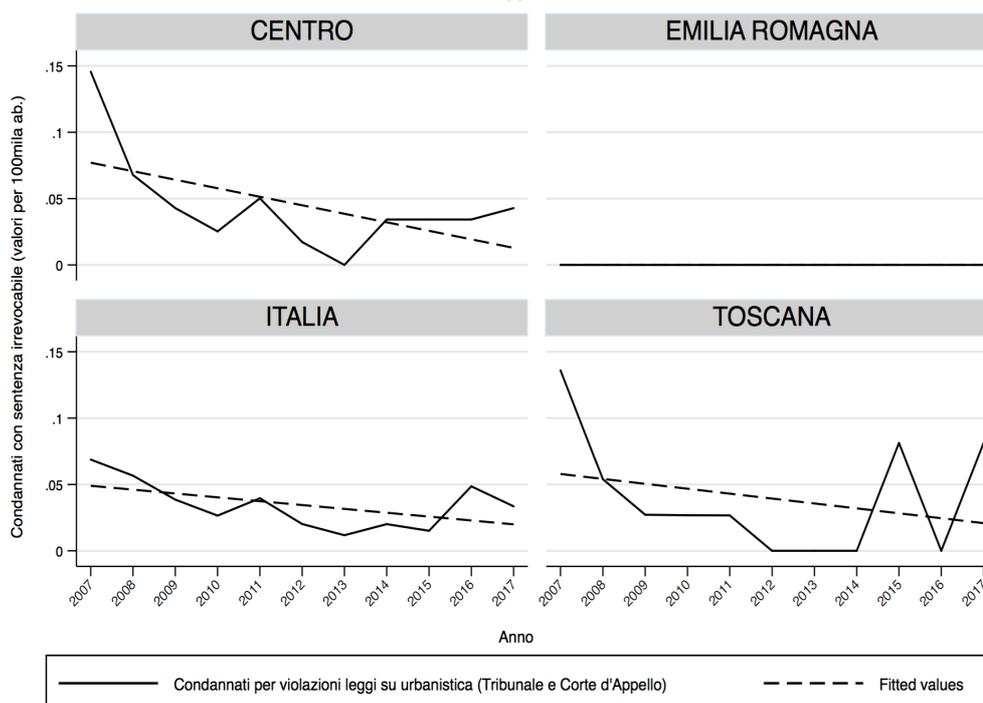
Fonte: Istat - Statistiche giudiziarie

Condannati per reati societari (2007-2017)

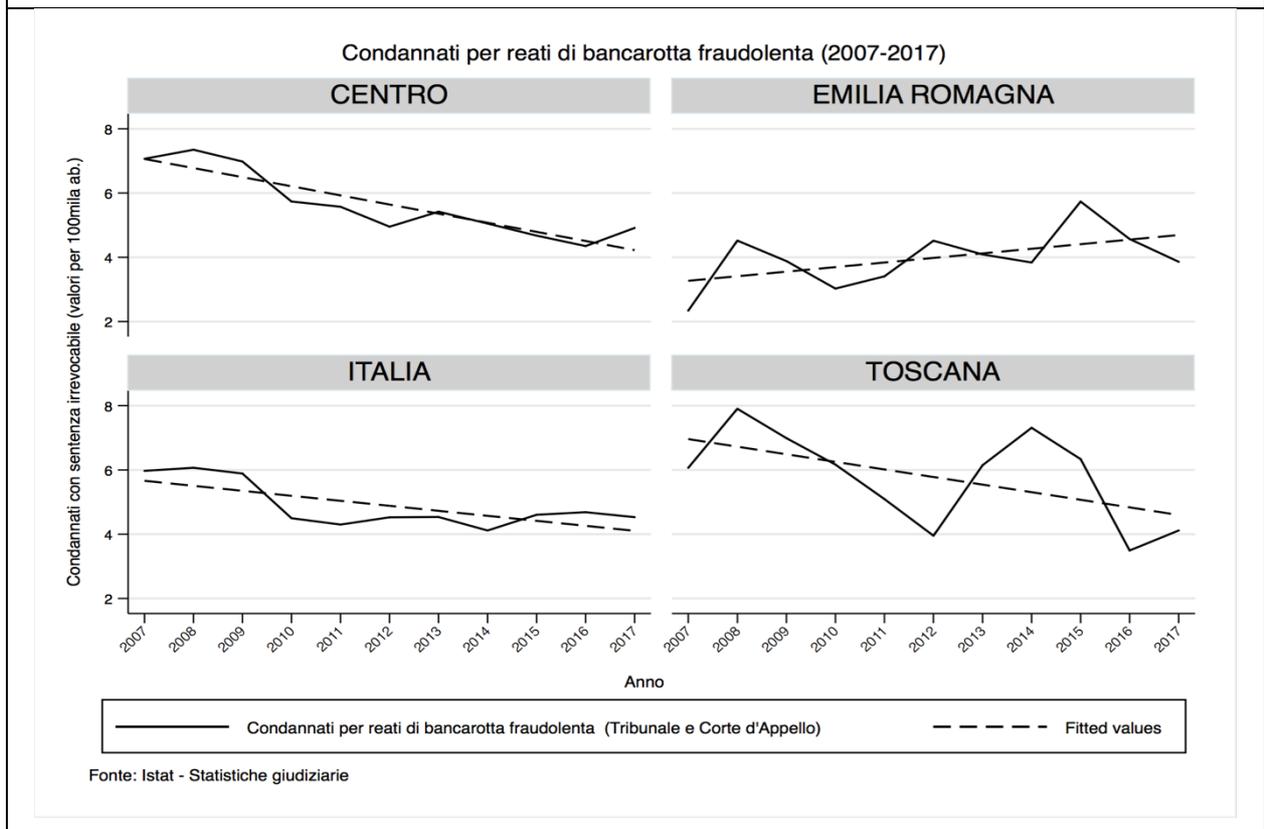
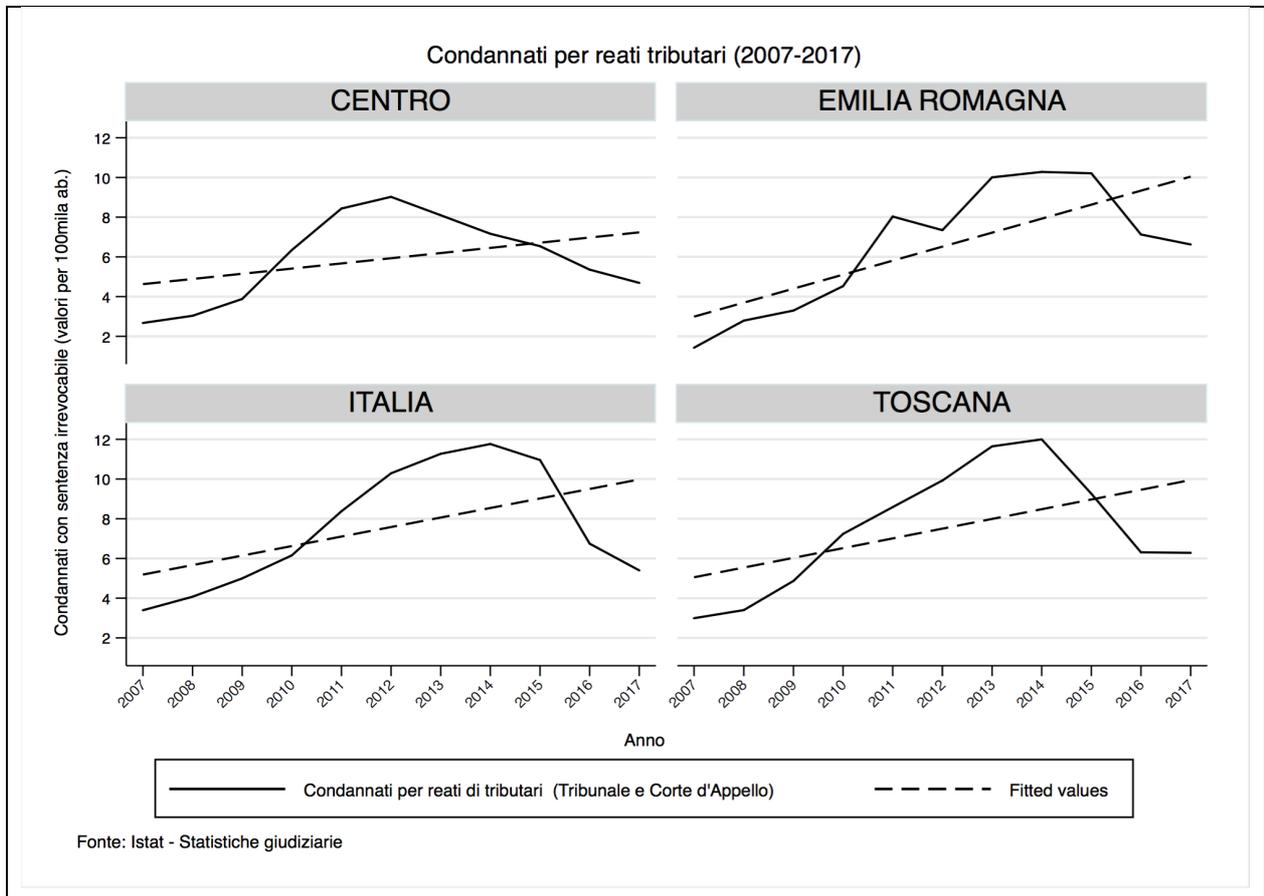


Fonte: Istat - Statistiche giudiziarie

Condannati per violazioni leggi su urbanistica (2007-2017)



Fonte: Istat - Statistiche giudiziarie



Da ultimo, le linee di tendenza relative alla densità di condannati rispetto alla popolazione per una gamma di reati di natura finanziaria ed economica nell'ultimo decennio mostra le difficoltà della magistratura nel reprimere con efficacia i cosiddetti criminali dei colletti bianchi, ossia quelle realtà dove

le pratiche illegali della classe dirigente risultano ben radicate in prassi, attività e operazioni condotte nei mercati economici e finanziari, spesso accompagnate da svariati tipi di protezione politica e coperture burocratiche, talvolta acquisite tramite la restituzione di svariati tipi di contropartite entro network flessibili di “colletti bianchi” e soggetti criminali coinvolti in attività informali e illegali tra loro interconnesse per cui ogni reato spesso presuppone altre pratiche illegali di supporto, e a sua volta ne richiede ulteriori per dissimularne l’evidenza e ripartirne i vantaggi.

In particolare, la scarsità dei crimini perseguiti fino a condanna definitiva che si rileva nelle statistiche giudiziarie per questo tipo di reati contrasta con l’evidenza qualitativa che affiora in diverse inchieste, dove la corruzione sistemica si accompagna al formarsi di “zone grigie” che sono il brodo di coltura di molteplici forme di illegalità, rispetto alle quali le organizzazioni criminali di tipo mafioso giocano, ove presenti, un ruolo di servizio e di garanzia. La capacità di difesa rispetto all’azione di repressione penale all’interno di questi circuiti è elevata, sia a causa dell’efficace regolazione informale delle attività illecite, che ostacola le indagini, che della successiva abilità dei protagonisti di sfuggire a eventuali condanne contando sulle strategie dilatorie e ostruzionistiche nel procedimento giudiziario, poste in essere da studi legali di alto profilo, contando su ritardi e vischiosità dei procedimenti giudiziari propedeutici alla prescrizione. Anche senza la contestazione di reati di corruzione, si consolida in questi casi una serie di attività complementari o interconnesse che si traducono in reati societari o urbanistici, funzionali all’indebita appropriazione di risorse pubbliche ovvero agli “abusi di potere pubblico” che configurano le pratiche di corruzione. Si pensi agli atti di corruzione posti in essere dalle imprese, ad esempio, che preliminarmente si fondano su illeciti di natura contabile necessari alla creazione di fondi neri da cui attingere per pagare le somme versate agli amministratori pubblici, anche tramite l’impiego di “società cartiere” produttrici di finte fatture da far fallire fraudolentemente all’occorrenza.

Le statistiche giudiziarie dimostrano che i protagonisti di queste attività illecite possono realizzare ingenti profitti illeciti contando su elevate aspettative d’impunità, di cui scaturiscono gli incentivi alla partecipazione alle pratiche illegali (Vannucci 2012). Guardando più nel dettaglio ad alcune fattispecie penali, in Italia il trend dell’ultimo decennio rispetto ai condannati mostra un calo, più o meno significativo, dei reati di bancarotta fraudolenta, usura, reati societari, reati urbanistici – questi ultimi, peraltro, con numeri estremamente esigui, ai limiti della significatività statistica, a conferma di una presumibile inefficacia delle corrispondenti fattispecie, incapaci di sanzionare quelle forme di “cattiva amministrazione” nel governo del territorio i cui effetti devastanti in molte aree del paese risultano piuttosto evidenti. La Toscana segue questo stesso andamento per tutti i reati considerati. In controtendenza, con una dinamica di crescita estremamente significativa (nonostante l’inversione di tendenza osservabile nell’ultimo biennio), è invece l’evoluzione dei reati tributari: questo dimostra che si tratta di un settore particolarmente sensibile al rischio corruzione, confermando quanto emerge sia nello studio dei nuovi casi in Toscana, che nei dati del CECO sui lanci Ansa.

2.2 Codifica eventi di corruzione (CECO)

Analisi del triennio 2016-2018 a livello nazionale e regionale

Il precedente rapporto sui fenomeni di corruzione e criminalità organizzata (2018) ha fornito una prima comparazione, sistematica e diacronica, degli eventi di corruzione riportati a mezzo stampa negli anni 2016-2017. In un panorama di indagine frastagliato nel quale spesso scarseggiano risorse da impiegare a fini di ricerca, il progetto di ‘Codifica eventi di corruzione’ (CECO) colma pertanto un vuoto significativo nella conoscenza di questo fenomeno e nell’approfondimento delle dinamiche che lo sottendono. È opportuno infatti ricordare che le uniche ricerche dal simile respiro – e alle quali il nostro progetto si ispira – sono state condotte tra il 1988 e il 1992 da Franco Cazzola (Cazzola 1988; 1992) limitandosi tuttavia alla codifica di eventi riportati sul solo quotidiano *La Repubblica*. Il progetto CECO espande in modo considerevole il raggio di investigazione, acquisendo informazioni su fenomeni corruttivi direttamente dalla banca dati MIDA (notizie ANSA), e facendo dunque affidamento su notizie riportate su diverse testate giornalistiche locali e nazionali. Con questo rapporto, lo studio degli eventi di (potenziale) corruzione viene esteso all’anno 2018. L’integrazione dati per l’anno in questione fornisce importanti elementi per analizzare l’evoluzione del fenomeno nel corso del triennio 2016-2018 e il delinearsi di tendenze, tanto a livello nazionale quanto regionale nel territorio toscano, oggetto di approfondimento tematico specifico.

Il nostro studio si limita inevitabilmente alla sola ‘porzione visibile’ della corruzione, ovverosia quegli eventi di (potenziale) corruzione che abbiano ottenuto copertura mediatica dalle fonti analizzate. Come tutte le indagini di questo genere – e in particolare quelle che abbiano a oggetto fenomeni sfuggenti all’analisi quali la corruzione – anche il nostro progetto presenta limiti pressoché invalicabili di *generalizzabilità* dei risultati. Non ci è infatti possibile definire in che misura – di certo parziale e approssimativa – i dati riportati in questa parte del rapporto riflettano l’andamento *reale* della corruzione in Italia e in Toscana; le informazioni quantitative sugli eventi di corruzione emersi e ripresi dalla stampa non sono in grado di catturare né di fornire una rappresentazione realistica della parte sommersa di questo fenomeno – quella che quindi riesce a sfuggire alle maglie della repressione giudiziaria o, indirettamente, all’attenzione dei media. Si può tuttavia affermare la rilevanza a fini conoscitivi della proiezione nelle sfera pubblica del tipo di informazioni sui fenomeni di corruzione catturati dalla nostra analisi e la valenza istituzionale, politica e sociale di tale analisi empirica.

La capillarità della raccolta dati e la profondità di analisi ci consegnano l’immagine di un fenomeno tutt’altro che marginale, al contrario ben radicato nel discorso pubblico e presumibilmente anche nella prassi politico-amministrativa. Alla luce delle precisazioni metodologiche precedenti, si preferisce tuttavia far qui riferimento alla *crescente rilevanza o visibilità mediatica dei fenomeni*

corruttivi, piuttosto che di corruzione in crescita tra l'anno 2017 e 2018 (Tabella 2.2.1). La quantità di lanci raccolti per l'anno 2018 (919) corrisponde infatti a un +66% rispetto a quella precedente (553) – lanci la cui codifica riporta un numero di eventi in aumento rispetto al 2017 (514 contro 331), ma grosso modo in linea con il numero di eventi di potenziale corruzione dell'anno 2016 (492). Anche per chiarire le differenze tra lanci ed eventi codificati, ci sembra dunque opportuno riproporre quali siano le fondamenta metodologiche del progetto CECO.

Tabella 2.2.1: Totale lanci ed eventi codificati, anni 2016-2018

	2016	2017	2018	Totale
Lanci	771	553	919	2243
Eventi	492	331	514	1337

Cos'è CECO e come funziona

Il progetto CECO ha a oggetto l'analisi di tutti i lanci di notizie aventi per oggetto eventi di corruzione. L'obiettivo è quello di fornire una ricognizione sistematica dei fenomeni corruttivi occorsi in Italia e in modo più specifico in Toscana, elaborando le informazioni ricavabili da quanto riportato a mezzo stampa. Questa codifica rappresenta uno strumento complementare rispetto a informazioni estrapolabile da sentenze e altri atti giudiziari, ma chiaramente di più libera, estesa e immediata fruizione rispetto a esse, consentendo di avere una visione d'insieme di tutte le vicende di corruzione emerse a mezzo stampa nel corso dell'arco temporale coperto dall'analisi.

La fonte impiegata per la raccolta dei dati è la banca dati MIDA, contenente i lanci di notizie dell'ANSA, la più importante e utilizzata agenzia di stampa, che rappresenta la principale fonte cui attingono i quotidiani e le televisioni in Italia. La loro selezione si avvale dell'uso di parole chiave calibrate nel corso delle fasi pilota della ricerca. Le unità di analisi, considerate qui in termini di caso di ricerca, sono tutti *gli eventi di (potenziale) corruzione che abbiano ottenuto copertura mediatica* dalle fonti analizzate nell'anno solare. Per ciascuno di essi, in base alle informazioni disponibili nei lanci di notizie relativi a quell'evento codificati, si è proceduto a inserire dati relativi a 31 variabili. Naturalmente, a seconda della rilevanza e dell'interesse pubblico delle vicende di corruzione, i lanci di notizie ad esse relativi contengono un livello di dettaglio che consente di riempire con le informazioni corrispondenti una gamma più o meno estesa di variabili, che comprendono – tra l'altro – la sua collocazione geografica, numero e tipo di attori nonché risorse coinvolte, danno sociale, modalità di emersione, ecc.

Viene definito evento di (potenziale) corruzione ogni evento caratterizzato dalla risposta (istituzionale, politica, sociale) al coinvolgimento di uno o più attori in vicende per le quali sia possibile rilevare una forma di “abuso di potere delegato per fini privati”, identificabili ai fini della ricerca per la presenza nel testo di almeno una di quattro parole chiave (corruzione, concussione, finanziamento

illecito, turbativa d'asta). Ne sono indicatori tutti i segnali di *reazione* a livello istituzionale (inchieste giudiziarie, ma anche procedimenti disciplinari, per responsabilità contabile, controlli amministrativi, commissariamento), politico (richieste di dimissioni o revoca del mandato di fiducia, commissioni d'inchiesta) e sociale (mobilitazioni, proteste, raccolta di firme, ecc.).

Uno stesso articolo (lancio) può occasionalmente riportare più notizie su diversi eventi di corruzione, tra loro collegati, oppure, più frequentemente, diversi lanci possono parlare del medesimo evento. Nella codifica viene utilizzato come criterio di identificazione dell'evento di corruzione quello della *continuità, sia spaziale che temporale, della risposta istituzionale, politica e/o sociale all'emergere del caso all'attenzione del pubblico (rilevabile per il tramite della stampa)*. Ad esempio, in caso di più lanci che riguardassero una medesima inchiesta giudiziaria, si è proceduto all'accorpamento delle informazioni entro la codifica di un singolo evento, arricchendolo di ulteriori dettagli qualora gli articoli successivi presentassero sviluppi che integrano e ampliano la gamma di informazioni ricavabili sulla vicenda. Nel caso – infrequente, ma possibile – di un singolo lancio che facesse riferimento a molteplici inchieste o procedimenti giudiziari (ossia eventi), l'articolo è stato spacchettato nei più eventi che vi vengono rappresentati.

In caso di reazioni divergenti (istituzionali piuttosto che politiche o sociali), la priorità è stata data alle *risposte istituzionali* e, tra queste ultime, in primo luogo alle inchieste giudiziarie. Specie le vicende di corruzione più complesse, nella cui descrizione i protagonisti sono all'opera nel corso del tempo su abusi di potere di diverso tipo, queste sono comunque codificate come un solo evento di corruzione qualora si osservi una reazione istituzionale e/o politica e/o sociale qualificabile come unitaria. Per quanto attivata da soggetti diversi, questa classificazione è giustificata dal collegamento di tali attività e quindi come espressione di *una* (possibile o accertata) violazione (o di una serie o insieme di violazioni caratterizzate da continuità spaziale e temporale degli stessi soggetti coinvolti) degli standard previsti (tipicamente le fattispecie del codice penale, nel caso di inchiesta giudiziaria). Ad esempio, una pluralità di pagamenti di tangenti (o altre contropartite) a più soggetti pubblici che suscitano scandalo e danno luogo a un'inchiesta giudiziaria 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 fa dunque riferimento a ciascun evento, così definito, non a ciascun articolo/lancio.

Nell'esempio precedente, l'evento codificato non è ogni specifico atto di corruzione, ma l'insieme di pratiche che hanno dato luogo alla risposta istituzionale: non saranno dunque codificati come eventi distinti i singoli pagamenti di tangenti. Se invece in un lancio si è data notizia di uno o più

agenti pubblici soggetti a inchieste giudiziarie (o altre risposte istituzionali) diverse, ognuna delle quali si focalizza su tipi distinti di abusi con “partner” privati – differenziati tra loro in relazione ai criteri di contiguità spaziale e temporale riconosciute nelle relative inchieste – le informazioni corrispondenti sono state codificate come eventi di corruzione distinti. Sarà il caso, ad esempio, di un lancio di stampa quale si tratti di molteplici inchieste giudiziarie che hanno investito un particolare ente pubblico, ad esempio.

In ogni evento di corruzione si possono rilevare pratiche diverse (anche un ammontare potenzialmente elevato) che configurano “abusi di potere pubblico per fini privati”. Per quanto oggetto di una singola codifica, le variabili di analisi (ad esempio, quella relative alla durata e alla frequenza delle relazioni, o quella relativa all’ampiezza dell’insieme di attori coinvolti, o quella relativa al tipo di risposte istituzionali, politiche o sociali osservabili) consentono di distinguere la densità delle relazioni e dunque la natura – più o meno isolata, ovvero “sistemica” – delle pratiche relative all’evento. La codifica degli eventi si attiene alle istruzioni presenti nel codebook (allegato in Appendice) redatto *ad hoc* per il progetto di ricerca in questione.

L’analisi empirica: dati nazionali e regionali a confronto

Riportiamo nelle pagine seguenti i dati longitudinali per gli anni 2016-2018, confrontando l’evoluzione delle istanze di (presunta) corruzione in Italia e Toscana. I grafici e le tabelle includono un’ampia batteria di variabili, che coprono: diverse modalità di reazione istituzionale, politica e/o sociale rilevata; i tipi di reato (in caso di procedimento giudiziario, reato o reati imputati); il settore dell’episodio di corruzione; il tipo di attori pubblici e privati coinvolti, così come il ruolo da essi svolto; il tipo di risorse utilizzate da questi attori e gli altri costi derivanti dalla vicenda; e infine i meccanismi che hanno contribuito a far emergere la vicenda di corruzione. Per agevolare la lettura, i trend riportati nelle tabelle si basano sull’evoluzione percentuale del fenomeno nel corso dell’ultimo biennio analizzato (2017-2018). Una premessa metodologica appare necessaria: mentre l’ammontare di eventi analizzati con riferimento al contesto nazionale è sufficientemente numeroso da permettere l’utilizzo delle percentuali con finalità descrittive, è preferibile far riferimento al caso toscano in termini numerici assoluti, visto che la somma dei casi nel contesto regionale è talmente esigua da rendere le differenze percentuali tra un anno e l’altro poco attendibili: poche unità – legate a una o a un numero ridotto di inchieste giudiziarie – potrebbero produrre oscillazioni percentualmente molto significative da un anno all’altro.

La prima osservazione è legata alla concentrazione geografica delle notizie aventi a oggetto fenomeni di corruzione. Lazio, Lombardia e Sicilia sono le prime regioni in Italia anche nell’anno 2018, riportando complessivamente circa il 45% dei casi analizzati (Tabella 2.2.2). A partire dal 2016, notiamo anche un costante incremento di notizie legate a fenomeni corruzione in Toscana, che presenta nel 2018 un totale di 36 eventi codificati – ammontanti al 7% del novero di casi analizzati su scala nazionale,

percentuale quasi raddoppiata rispetto al 4% del 2016. L'attenzione mediatica prestata a reazioni istituzionali, politiche e sociali è dunque significativa, ancorché non necessariamente indicativa di un aumento di casi di corruzione. Come vedremo di seguito, infatti, tra le risposte istituzionali a eventi di (potenziale) corruzione in Toscana rientrano anche istanze di proscioglimento.

Tabella 2.2.2: Distribuzione eventi per regione e anno

Regione	2016		2017		2018	
	Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%
Piemonte	21	4.34	11	3.34	24	4.77
Valle d'Aosta	3	0.62	4	1.22	11	2.19
Lombardia	70	14.46	47	14.29	72	14.31
Trentino-Alto Adige	3	0.62	3	0.91	7	1.39
Veneto	9	1.86	9	2.74	14	2.78
Friuli-Venezia Giulia	8	1.65	2	0.61	–	–
Liguria	25	5.17	10	3.04	22	4.37
Emilia-Romagna	27	5.58	14	4.26	18	3.58
Toscana	23	4.75	17	5.17	36	7.16
Umbria	4	0.83	3	0.91	3	0.60
Marche	11	2.27	2	0.61	8	1.59
Lazio	74	15.29	63	19.15	76	15.11
Abruzzo	27	5.58	13	3.95	19	3.78
Molise	3	0.62	1	0.30	3	0.60
Campania	51	10.54	37	11.25	29	5.77
Puglia	34	7.02	28	8.51	31	6.16
Basilicata	10	2.07	3	0.91	8	1.59
Calabria	15	3.10	14	4.26	27	5.37
Sicilia	49	10.12	40	12.16	81	16.10
Sardegna	17	3.51	8	2.43	14	2.78
Totale	484	100	329	100	503	100

Dopo un picco di ordinanze di custodia cautelare riportati a livello nazionale nell'anno 2017 (36%), i dati estrapolati dalla codifica indicano un ridimensionamento di eventi aventi a oggetto questa fase d'inchiesta (24%). Custodie cautelari e avvisi di garanzia restano tra le modalità prevalenti nel complesso delle risposte istituzionali individuate nell'arco del triennio (Tabella 2.2.3; Figura 2.2.1). Come già in passato, gli avvisi di garanzia emessi restano stabili intorno al 22%; aumentano invece rispetto all'anno precedente gli eventi che catturano fasi processuali (17% contro il 9% del 2017), le sentenze di primo grado (15% contro il 12% rilevato nel 2017) e le istanze di proscioglimento (14% contro il 9% del 2017). Restano stabili le percentuali di rinvio a giudizio con il 12% degli eventi codificati per il 2018.

Figura 2.2.1: Tipo di reazione, anni 2016-2018, Italia

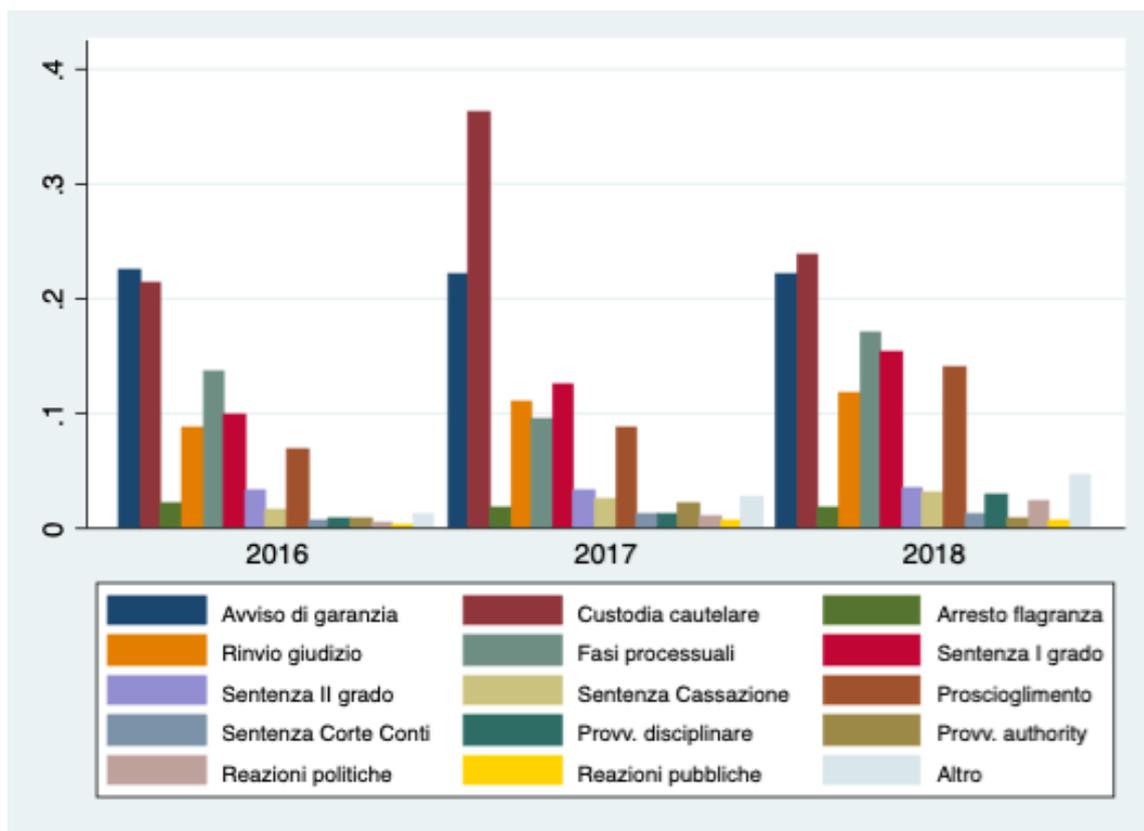
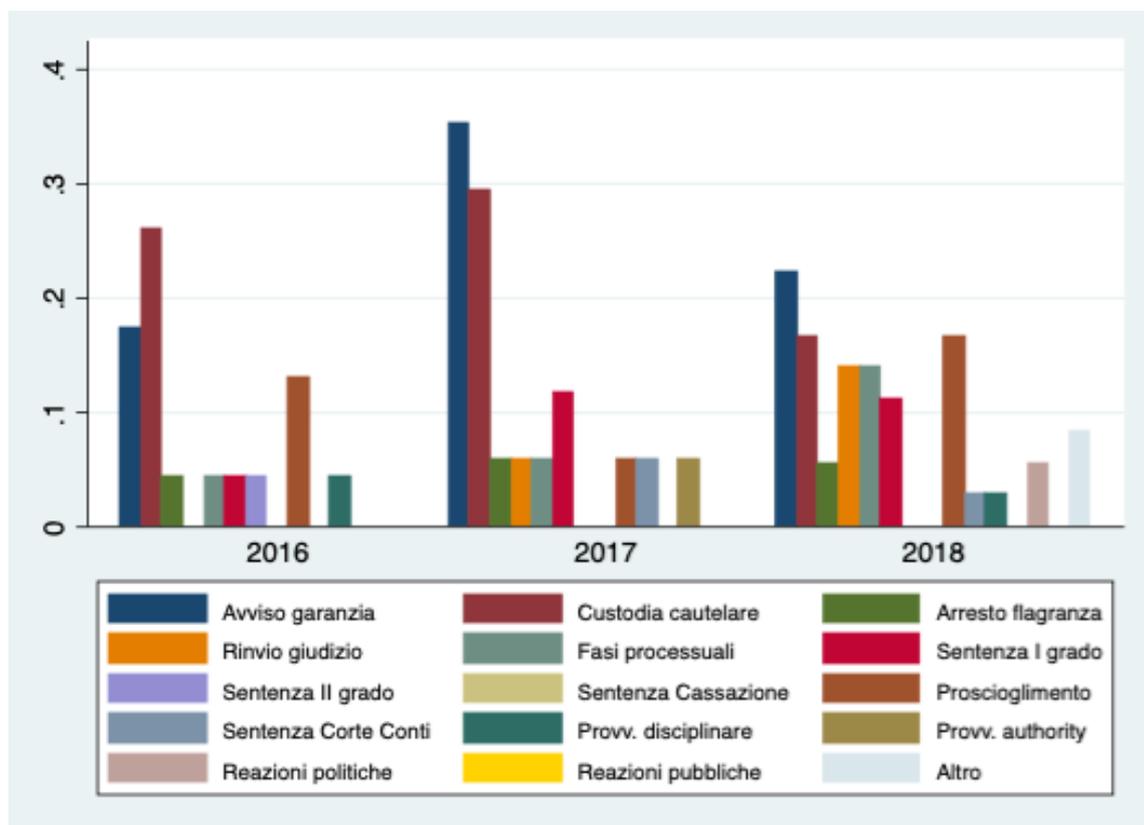


Figura 2.2.2: Tipo di reazione, anni 2016-2018, Toscana



Questa prima panoramica a livello nazionale indica dunque che un potenziale aumento degli eventi codificati non può essere inequivocabilmente ricondotto a un aggravamento della corruzione, seppure in un contesto di crescente attenzione istituzionale – e, dunque, mediatica.

A livello toscano, diminuiscono le percentuali di avvisi di garanzia emessi (22% rispetto al 35% del 2017) e le ordinanze di custodia cautelare (17% nel 2018), sebbene vadano a diversificarsi le reazioni istituzionali e politiche. Sono di fatti in aumento i rinvii a giudizio e altre fasi processuali (entrambe al 14%), così come i proscioglimenti (17%) dopo la flessione osservata nell'anno 2017 (Figura 2.2.2).

Tabella 2.2.3: Tipo di reazione istituzionale/politica/sociale, anni 2016-2018

TIPOEVENTO	Italia							Toscana						
	2016		2017		2018		Trend	2016		2017		2018		Trend
	Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%		Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%	
Avviso di garanzia	110	22.36	73	22.05	113	21.98	=	4	17.39	6	35.29	8	22.22	-
Ordinanza custodia cautelare	105	21.34	120	36.25	122	23.74	-	6	26.09	5	29.41	6	16.67	-
Arresto in flagranza	10	2.03	6	1.81	9	1.75	=	1	4.35	1	5.88	2	5.56	=
Rinvio a giudizio	43	8.74	36	10.88	60	11.67	+			1	5.88	5	13.89	+
Fasi processuali	67	13.62	31	9.37	87	16.93	+	1	4.35	1	5.88	5	13.89	+
Sentenza I grado	48	9.76	41	12.39	79	15.37	+	1	4.35	2	11.76	4	11.11	=
Sentenza II grado	16	3.25	11	3.32	18	3.50	=	1	4.35					
Sentenza Cassazione	8	1.63	8	2.42	16	3.11	+							
Proscioglimento	34	6.91	29	8.76	72	14.01	+	3	13.04	1	5.88	6	16.67	+
Sentenza Corte dei Conti	3	0.61	4	1.21	6	1.17	=			1	5.88	1	2.78	-
Provvedimento disciplinare	4	0.81	4	1.21	15	2.92	+	1	4.35			1	2.78	+
Provvedimento authority	4	0.81	7	2.11	4	0.78	-			1	5.88			-
Reazioni politiche	2	0.41	3	0.91	12	2.33	+					2	5.56	+
Reazioni pubbliche	1	0.20	2	0.60	3	0.58	=							
Altro	6	1.22	9	2.72	23	4.47	+					3	8.33	+

Per quanto concerne il tipo di reati identificati, la codifica dell'anno 2018 conferma sostanzialmente il trend del biennio precedente (2016-2017) ove le modalità più ricorrenti riportate a mezzo stampa sono istanze di corruzione 'non specificata' (39%) e altre attività criminose non direttamente riconducibili alle categorie predefinite dal *codebook* (50%). Restano rilevanti anche nel 2018 i casi riguardanti turbative d'asta (18%). Si notano tuttavia importanti evoluzioni per quanto concerne eventi di concussione (15%, in aumento rispetto alla rilevazione precedente) e, soprattutto, peculato e malversazione (28%) che riportano un +21% nell'arco del triennio 2016-2018. Assume dunque un peso crescente, nell'attenzione mediatica che rispecchia il peso delle inchieste giudiziarie, una gamma più

estesa di forme di “abuso di potere pubblico per fini privati” rispetto alla ristretta definizione dei reati o delle attività di “corruzione” (Tabella 2.2.4; Figura 2.2.3).

Figura 2.2.3: Tipo di reato, anni 2016-2018, Italia

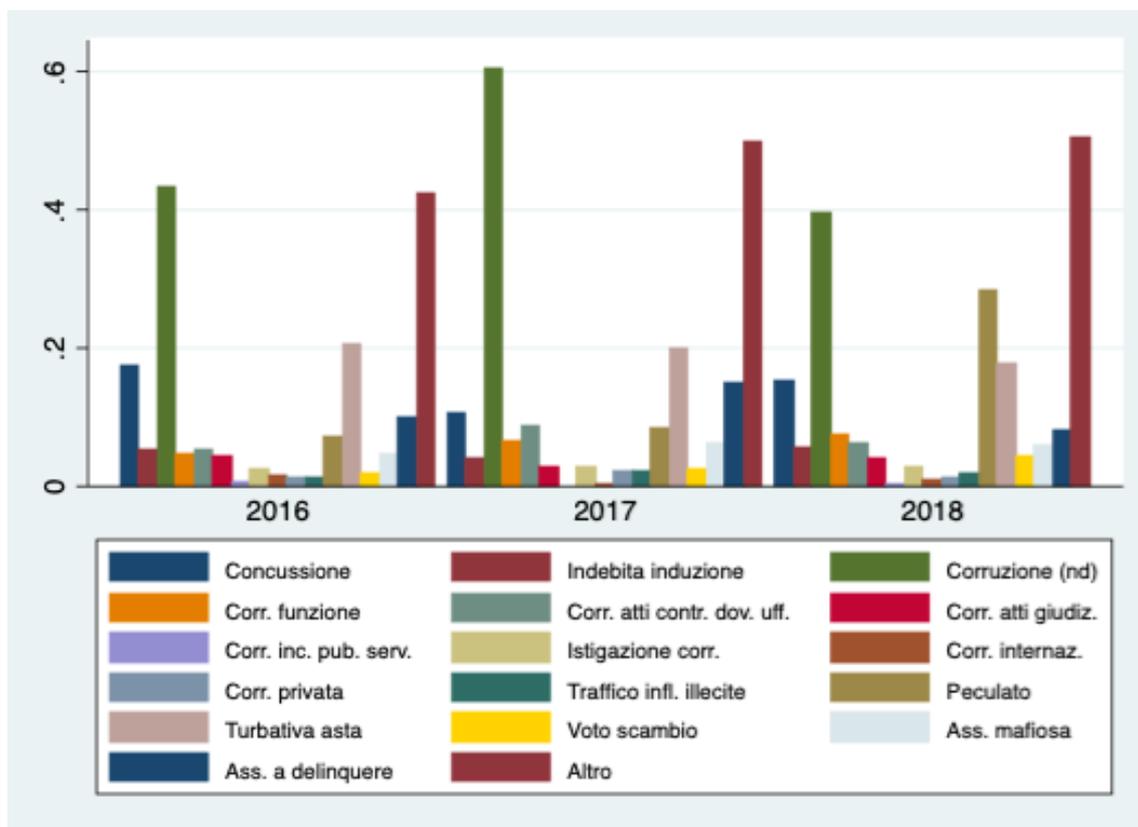
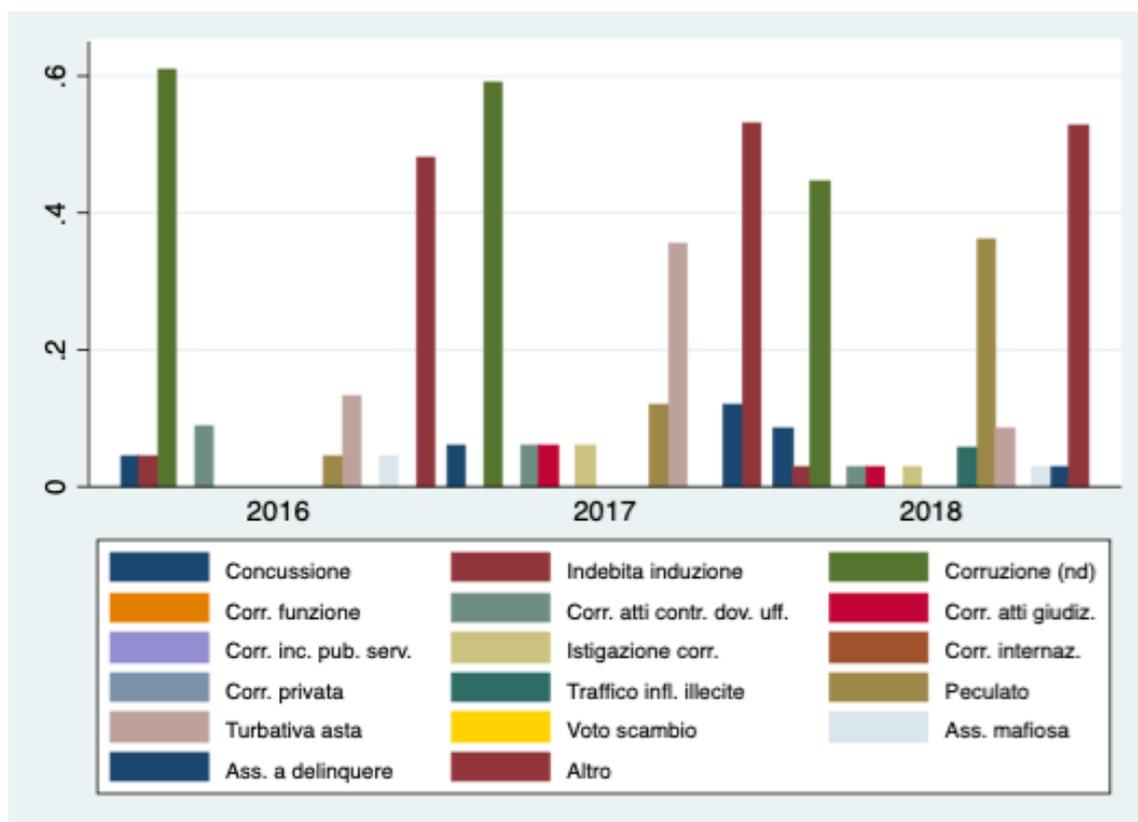


Figura 2.2.4: Tipo di reato, anni 2016-2018, Toscana



Evoluzioni degne di nota vanno segnalate anche per il caso toscano (Figura 2.2.4), che replica il trend nazionale per quanto riguarda la prevalenza di casi di corruzione non specificata – seppur in costante flessione nell’arco del triennio (dal 61% del 2016 al 44% del 2018) – e il picco di istanze di peculato e malversazione (36% rispetto al 12% dell’anno precedente). Appaiono altresì in flessione i casi aventi a oggetto turbative d’asta, passati da sei a tre casi tra il 2017 e il 2018.

Tabella 2.2.4: Tipo di reato, anni 2016-2018

TIPOREATI	Italia							Toscana						
	2016		2017		2018		Trend	2016		2017		2018		Trend
	Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%		Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%	
<i>Concussione</i>	85	17.28	35	10.57	76	15.08	+	1	4.35	1	5.88	3	8.33	+
<i>Indebita induzione</i>	25	5.08	13	3.93	27	5.36	+	1	4.35			1	2.78	+
<i>Corruzione (n.d.)</i>	212	43.09	200	60.42	199	39.48	-	14	60.87	10	58.82	16	44.44	-
<i>Corruzione funzione</i>	23	4.67	21	6.34	37	7.34	+							
<i>Corruzione atto contrario doveri ufficio</i>	26	5.28	29	8.76	31	6.15	-	2	8.70	1	5.88	1	2.78	-
<i>Corruzione atti giudiziari</i>	21	4.27	9	2.72	20	3.97	+			1	5.88	1	2.78	-
<i>Corruzione incaricato di pubblico servizio</i>	3	0.61			1	0.20	=							
<i>Istigazione alla corruzione</i>	12	2.44	9	2.72	13	2.58	=			1	5.88	1	2.78	-
<i>Corruzione internazionale</i>	7	1.42	1	0.30	4	0.79	=							
<i>Corruzione privata</i>	5	1.02	7	2.11	6	1.19	-							
<i>Traffico influenze illecite</i>	5	1.02	7	2.11	9	1.79	=					2	5.56	+
<i>Peculato, malversazione</i>	35	7.11	27	8.16	142	28.17	+	1	4.35	2	11.76	13	36.11	+
<i>Turbativa d’asta</i>	101	20.53	66	19.94	89	17.66	-	3	13.04	6	35.29	3	8.33	-
<i>Voto di scambio</i>	8	1.63	8	2.42	21	4.17	+							
<i>Associazione mafiosa</i>	23	4.67	20	6.04	30	5.95	=	1	4.35			1	2.78	+
<i>Associazione a delinquere</i>	49	9.96	49	14.80	40	7.94	-			2	11.76	1	2.78	-
<i>Altro</i>	209	42.28	165	49.85	254	50.40	=	11	47.83	9	52.94	19	52.78	=

Nel biennio precedentemente analizzato, i settori maggiormente affetti da reati contro la pubblica amministrazione sono stati gli appalti per le opere pubbliche e quelli per i servizi, seguiti da controlli e

verifiche. La codifica dei lanci dell'anno 2018 segnala una marcata flessione di tendenza per quanto riguarda questi contesti (Figura 2.2.5).

Figura 2.2.5: Settore episodio, anni 2016-2018, Italia

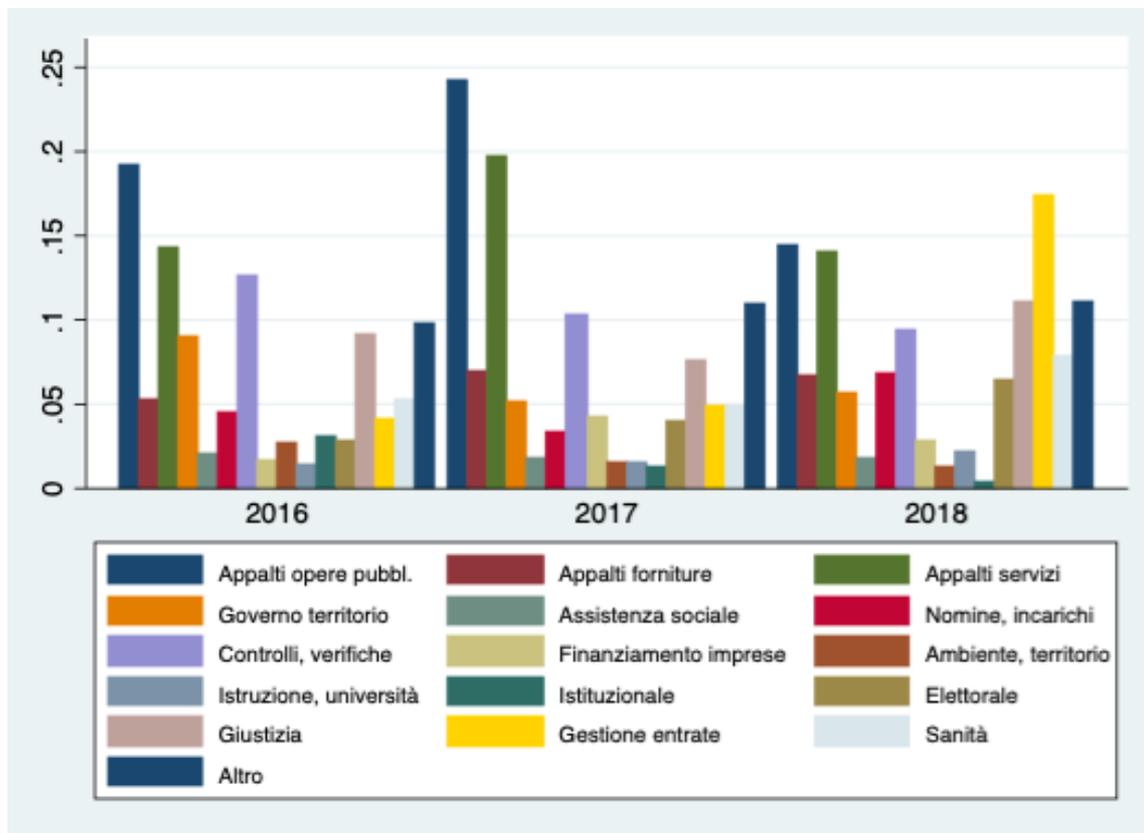
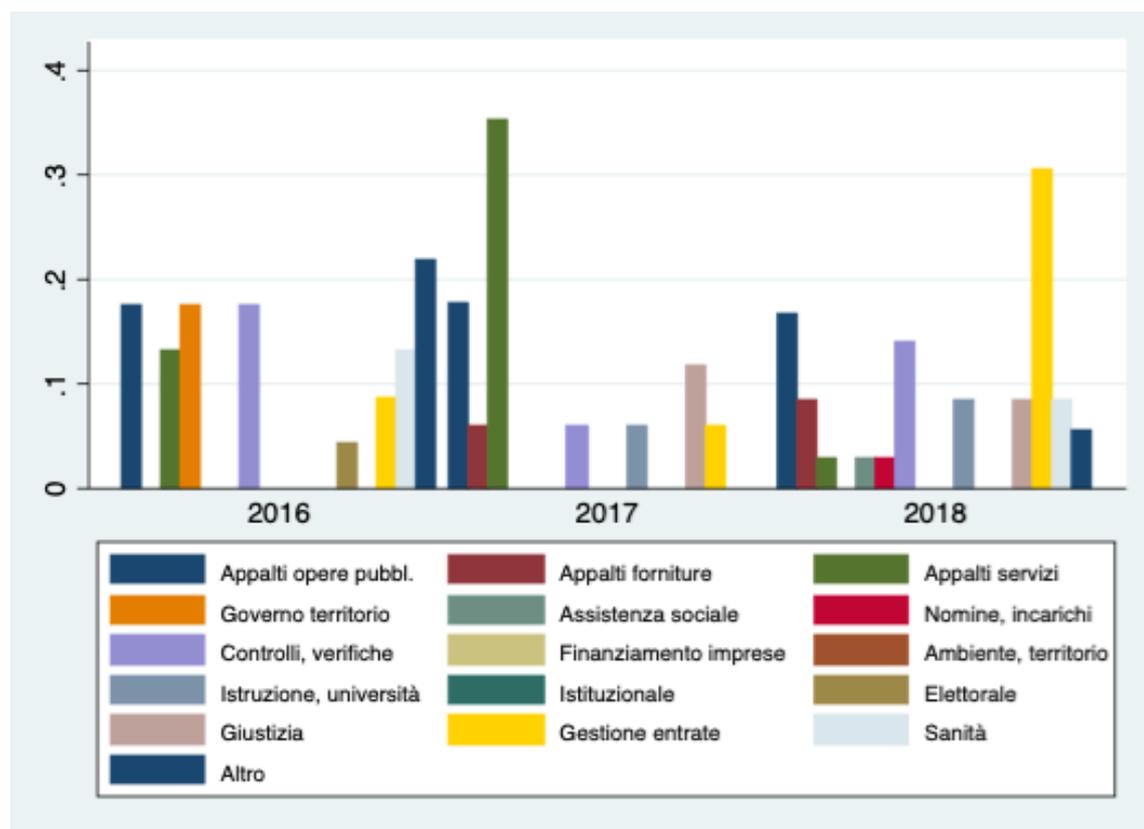


Figura 2.2.6: Settore episodio, anni 2016-2018, Toscana



A fronte di tale diminuzione, notiamo infatti un critico aumento di episodi attinenti alla gestione delle entrate e dei controlli fiscali, che balzano dal 4% del 2016 al 17% del 2018 (Tabella 2.2.5). In aumento anche i casi di (potenziale) corruzione legati a nomine e incarichi (+3.5% rispetto al 2017), al settore elettorale (+2.5%), quello della giustizia (+3.5%) e della sanità (+3%).

Le notizie di eventi avvenuti sul territorio toscano ricalcano in larga parte le tendenze nazionali (Figura 2.2.6). Sono infatti in calo i casi emersi per appalti per servizi (un solo caso, contro i sei del 2017) e in drastico aumento quelli legati alla gestione delle entrate e dei controlli fiscali (ben 10 casi in più rispetto all'anno precedente). Troviamo poi un aumento netto dell'8% per quanto riguarda il settore della sanità così come quello per i controlli e le verifiche – in controtendenza rispetto alle percentuali nazionali.

Tabella 2.2.5: Settore episodio di corruzione, anni 2016-2018

SETEPIS	Italia							Toscana						
	2016		2017		2018		Trend	2016		2017		2018		Trend
	Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%		Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%	
<i>Appalti opere pubbliche</i>	94	19.11	80	24.17	72	14.40	–	4	17.39	3	17.65	6	16.67	–
<i>Appalti forniture</i>	26	5.28	23	6.95	33	6.60	=			1	5.88	3	8.33	+
<i>Appalti servizi</i>	70	14.23	65	19.64	70	14.00	–	3	13.04	6	35.29	1	2.78	–
<i>Governo territorio</i>	44	8.94	17	5.14	28	5.60	=	4	17.39					
<i>Assistenza sociale</i>	10	2.03	6	1.81	9	1.80	=					1	2.78	+
<i>Nomine, incarichi</i>	22	4.47	11	3.32	34	6.80	+					1	2.78	+
<i>Controlli, verifiche</i>	62	12.60	34	10.27	47	9.40	–	4	17.39	1	5.88	5	13.89	+
<i>Finanziamento imprese</i>	8	1.63	14	4.23	14	2.80	–							
<i>Ambiente, territorio</i>	13	2.64	5	1.51	6	1.20	=							
<i>Istruzione, università</i>	7	1.42	5	1.51	11	2.20	=			1	5.88	3	8.33	+
<i>Istituzionale</i>	15	3.05	4	1.21	2	0.40	–							
<i>Elettorale</i>	14	2.85	13	3.93	32	6.41	+	1	4.35					
<i>Giustizia</i>	45	9.15	25	7.55	55	11.00	+			2	11.76	3	8.33	–
<i>Gestione entrate</i>	20	4.07	16	4.83	87	17.40	+	2	8.70	1	5.88	11	30.56	+
<i>Sanità</i>	26	5.28	16	4.83	39	7.80	+	3	13.04			3	8.33	+
<i>Altro</i>	48	9.76	36	10.88	55	11.00	=	5	21.74			2	5.56	+

Per quanto riguarda il tipo di attori pubblici coinvolti nei casi di (presunta) corruzione, notiamo una prevalente presenza di dipendenti e funzionari pubblici nell'arco del triennio (Tabella 2.2.6). La loro rilevanza a livello nazionale è quantificabile in termini percentuali sempre superiori al 20% – assestandosi rispettivamente al 25% e 22% per l'anno 2018 (Figura 2.2.7). Sono essenzialmente stabili anche le percentuali di eventi che segnalano il coinvolgimento di sindaci (13% nel 2018). I cambiamenti più significativi riguardano il coinvolgimento di manager o dirigenti pubblici, che presenti in oltre il 25% dei casi analizzati per l'anno 2017, vedono ridurre il loro coinvolgimento al 19% degli eventi su scala nazionale. In aumento gli eventi che coinvolgano governatori di regione (da sei a 20 casi su base

nazionale), medici del servizio sanitario nazionale (da 12 a 34 casi nell'arco dell'ultimo anno) e magistrati (da 17 a 33 casi). Amministrazioni regionali, sanità e potere giudiziario si confermano settori nei quali affiorano segnali di vulnerabilità alla corruzione.

Figura 2.2.7: Tipo di attore pubblico coinvolto, anni 2016-2018, Italia

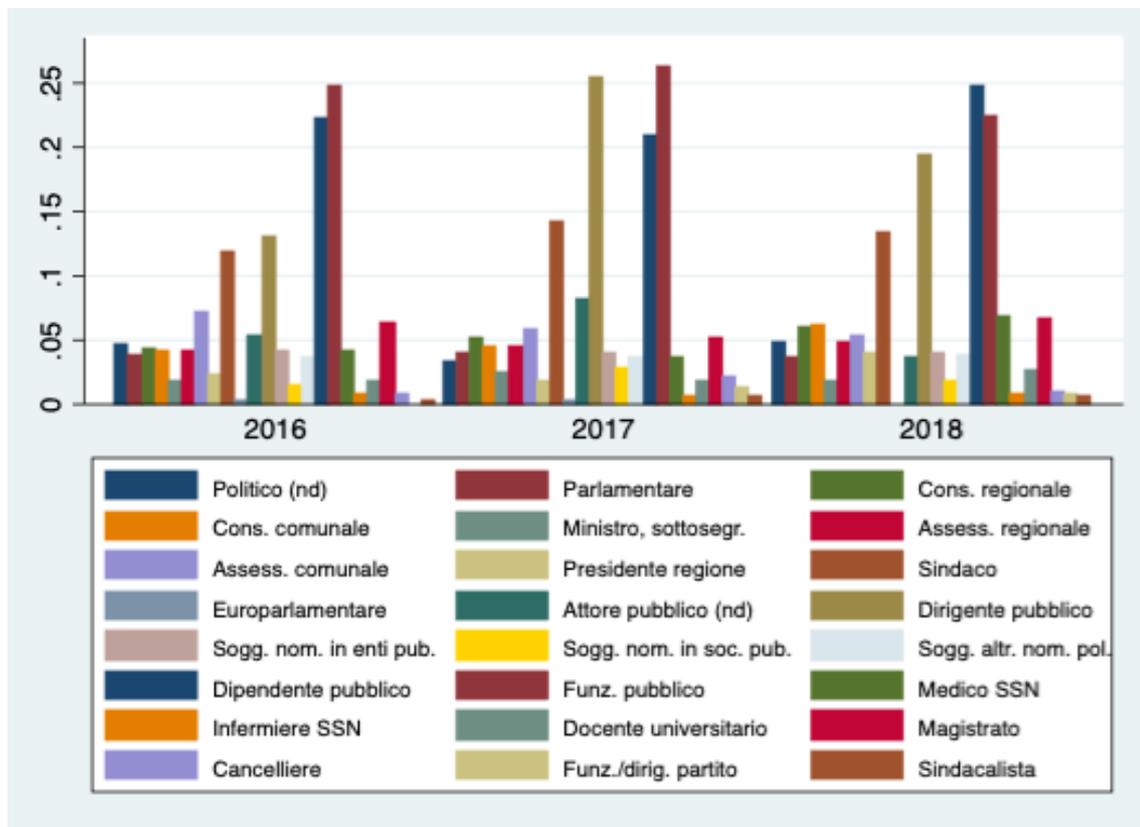
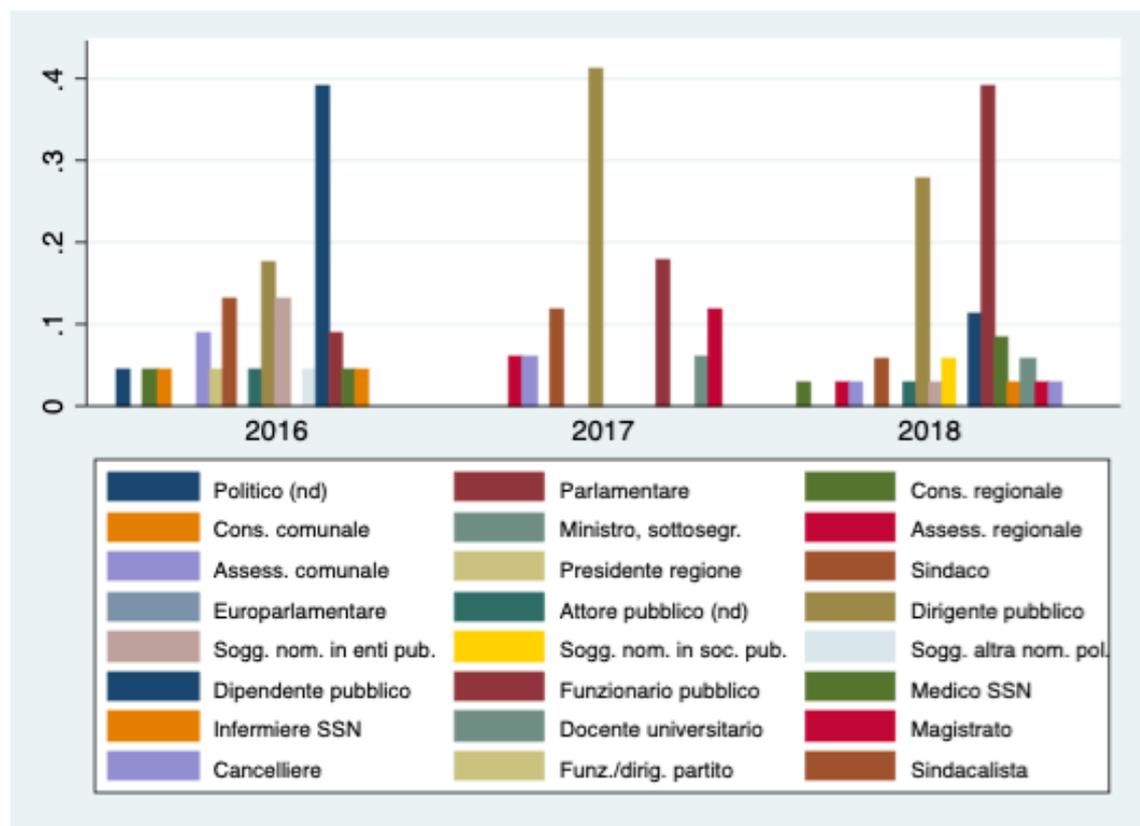


Figura 2.2.8: Tipo di attore pubblico coinvolto, anni 2016-2018, Toscana



La regione Toscana diverge dalle tendenze nazionali per una serie di motivi. Lo spaccettamento dei dati codificati ci consegna infatti l'immagine di tre diverse tipologie di attori pubblici dominanti per ognuno dei tre anni analizzati (Figura 2.2.8). Mentre nel 2016 erano i dipendenti pubblici a farla da padrona nei casi di ipotizzata corruzione (9 casi), nel 2017 sono stati invece manager o dirigenti pubblici a sostituirli come tipologia dominante (7 casi). Sebbene il calo percentuale dei dirigenti pubblici debba esser soppesato sulla base del più elevato numero di lanci estratti per l'anno 2018, va notato infine come siano i funzionari pubblici a esser maggiormente presenti nei resoconti a mezzo stampa, ritornando 14 volte sul totale dei casi analizzati.

Tabella 2.2.6: Tipo di attore pubblico coinvolto, anni 2016-2018

TIPATPUB	Italia							Toscana						
	2016		2017		2018		Trend	2016		2017		2018		Trend
	Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%		Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%	
<i>Politico (n.d.)</i>	23	4.67	11	3.32	24	4.76	+	1	4.35					
<i>Parlamentare</i>	19	3.86	13	3.93	18	3.57	=							
<i>Consigliere regionale</i>	21	4.27	17	5.14	30	5.95	+	1	4.35			1	2.78	+
<i>Consigliere comunale</i>	20	4.07	15	4.53	31	6.15	+	1	4.35					
<i>Ministro, sottosegretario</i>	9	1.83	8	2.42	9	1.79	-							
<i>Assessore regionale</i>	20	4.07	15	4.53	24	4.76	=			1	5.88	1	2.78	-
<i>Assessore comunale</i>	35	7.11	19	5.74	27	5.36	-	2	8.70	1	5.88	1	2.78	-
<i>Presidente regione</i>	11	2.24	6	1.81	20	3.97	+	1	4.35					
<i>Sindaco</i>	58	11.79	47	14.20	67	13.29	-	3	13.04	2	11.76	2	5.56	-
<i>Europarlamentare</i>	1	0.20	1	0.30			-							
<i>Attore pubblico (n.d.)</i>	26	5.28	27	8.16	18	3.57	-	1	4.35			1	2.78	+
<i>Manager/dirigente pubblico</i>	64	13.01	84	25.38	98	19.44	-	4	17.39	7	41.18	10	27.78	-
<i>Soggetto nominato in enti pubblici</i>	20	4.07	13	3.93	20	3.97	=	3	13.04			1	2.78	+
<i>Soggetto nominato in società pubbliche</i>	7	1.42	9	2.72	9	1.79	-					2	5.56	+
<i>Soggetto di altra nomina politica</i>	18	3.66	12	3.63	19	3.77	=	1	4.35					
<i>Dipendente pubblico</i>	109	22.15	69	20.85	125	24.80	+	9	39.13			4	11.11	+
<i>Funzionario pubblico</i>	122	24.80	87	26.28	113	22.42	-	2	8.70	3	17.65	14	38.89	+
<i>Medico SSN</i>	20	4.07	12	3.63	34	6.75	+	1	4.35			3	8.33	+
<i>Infermiere SSN</i>	4	0.81	2	0.60	4	0.79	=	1	4.35			1	2.78	+
<i>Docente universitario</i>	9	1.83	6	1.81	13	2.58	+			1	5.88	2	5.56	=
<i>Magistrato</i>	31	6.30	17	5.14	33	6.55	+			2	11.76	1	2.78	-
<i>Cancelliere</i>	4	0.81	7	2.11	5	0.99	-					1	2.78	+
<i>Funzionario/dirigente partito</i>			4	1.21	4	0.79	-							
<i>Sindacalista</i>	1	0.20	2	0.60	3	0.60	=							

Figura 2.2.9: Ruolo attore pubblico, anni 2016-2018, Italia

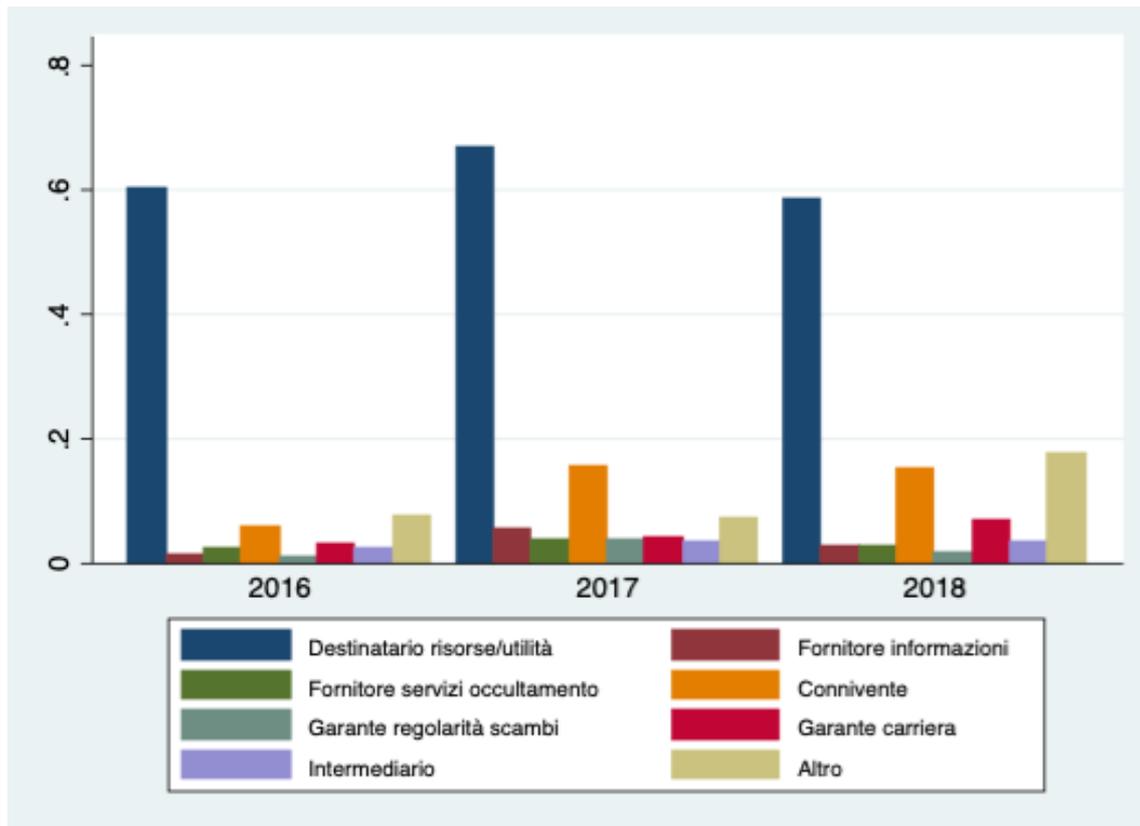
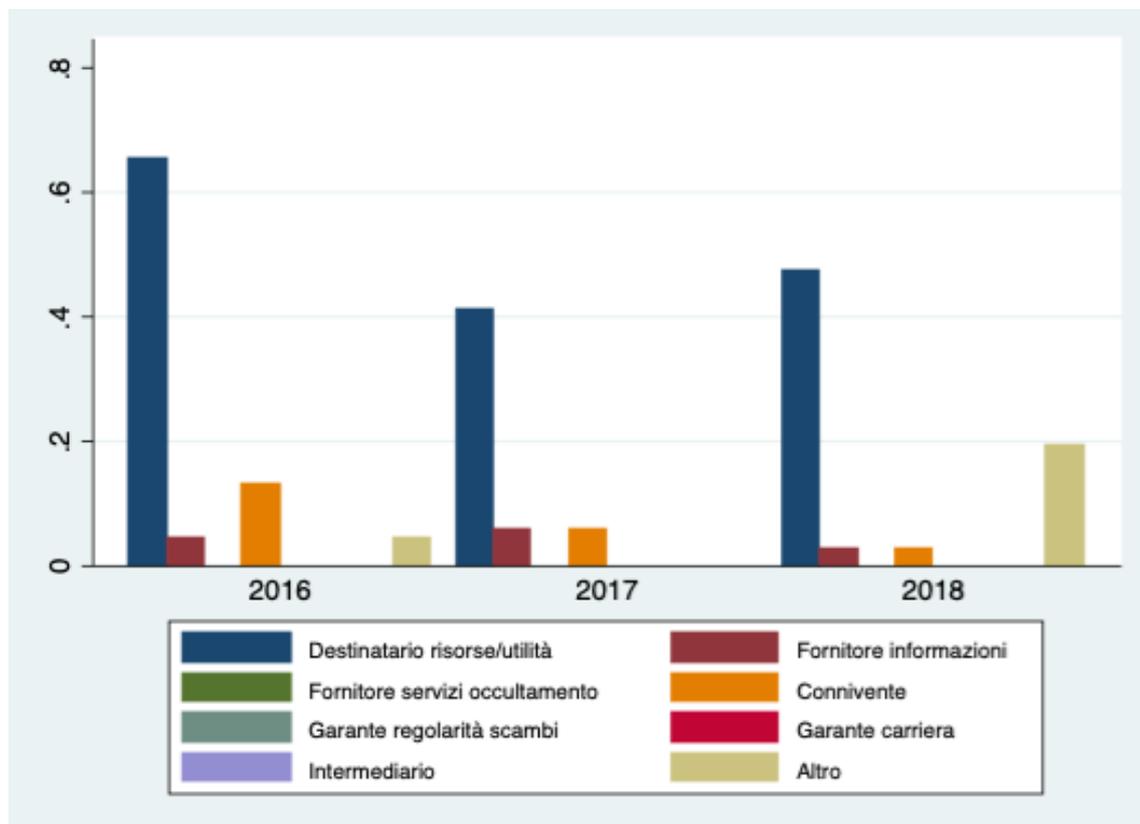


Figura 2.2.10: Ruolo attore pubblico, anni 2016-2018, Toscana



In modo piuttosto prevedibile, gli attori pubblici implicati in scambi occulti concretizzano il loro ruolo nella ricezione di risorse (Tabella 2.2.7). È questa la modalità dominante di coinvolgimento durante tutto il corso del triennio: il 60% degli eventi nel 2016, il 67% nel 2017, il 59% nel 2018 (Figura 2.2.9). Notiamo inoltre che gli attori pubblici coinvolti creano sodalizi criminali con conniventi, modalità che ritorna, per il secondo anno di seguito, il 15% delle volte. Nel caso toscano, l'evoluzione è pressoché uniforme e conferma la prevalenza di attori pubblici quali destinatari di risorse (Figura 2.2.10).

Tabella 2.2.7: Ruolo attore pubblico coinvolto, anni 2016-2018

RUOLATPUB	Italia							Toscana						
	2016		2017		2018		Trend	2016		2017		2018		Trend
	Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%		Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%	
<i>Destinatario risorse</i>	296	60.16	221	66.77	288	58.54	-	15	65.22	7	41.18	17	47.22	+
<i>Fornitore informazioni</i>	7	1.42	18	5.44	14	2.85	-	1	4.35	1	5.88	1	2.78	-
<i>Fornitore servizi occultamento</i>	11	2.24	12	3.63	14	2.85	-							
<i>Connivente destinatari risorse</i>	29	5.89	51	15.41	75	15.24	=	3	13.04	1	5.88	1	2.78	-
<i>Garante regolarità scambi occulti</i>	4	0.81	12	3.63	9	1.83	-							
<i>Garante carriera destinatari risorse</i>	15	3.05	13	3.93	33	6.71	+							
<i>Intermediario</i>	12	2.44	11	3.32	16	3.25	=							
<i>Altro</i>	37	7.52	24	7.25	87	17.68	+	1	4.35			7	19.44	+

Anche il novero di attori privati coinvolti lascia spazio a poche sorprese (Tabella 2.2.8). Nell'arco dell'intero triennio, gli imprenditori tendono a figurare una volta ogni due eventi (Figura 2.2.11). Sebbene sia probabilmente inappropriato parlare di diversificazione del ventaglio di attori privati prendenti parte in scambi occulti (o presunti tali), notiamo una flessione rispetto all'anno precedente degli imprenditori di cui sopra (circa -15%). Crescente è invece il ruolo esercitato da cittadini comuni (+6% su base annuale) e senz'altro non trascurabile – seppur in lieve calo – il coinvolgimento di liberi professionisti (12% nel 2018). Per completezza d'informazione, è importante rimarcare la presenza di attori di stampo mafioso lungo tutto l'arco temporale analizzato: su base triennale si passa dal 5% (2016) a oltre il 6% (2018).

Dati i numeri ristretti a disposizione, il caso toscano è ancora più chiaro nel delineare l'assoluta preponderanza delle figure imprenditoriali nei casi di (presunta) corruzione (Figura 2.2.12). Notiamo inoltre il coinvolgimento di liberi professionisti in cinque eventi per ogni anno analizzato, nonché la comparsa, nel 2018, di casi che hanno visto la partecipazione di attori di associazioni a stampo mafioso. Un campanello d'allarme che non può ovviamente esser sottovalutato e che trova conferma anche nell'analisi qualitativa che sarà sviluppata più avanti: le mafie appaiono presenti – con proprie imprese ed emissari – nelle arene decisionali pubbliche e nel tessuto imprenditoriale della Toscana, e la strategia

della corruzione, come abbiamo già sottolineato nell'introduzione, è utilizzata per spianare la strada ai propri traffici e affari.

Figura 2.2.11: Tipo di attore privato coinvolto, anni 2016-2018, Italia

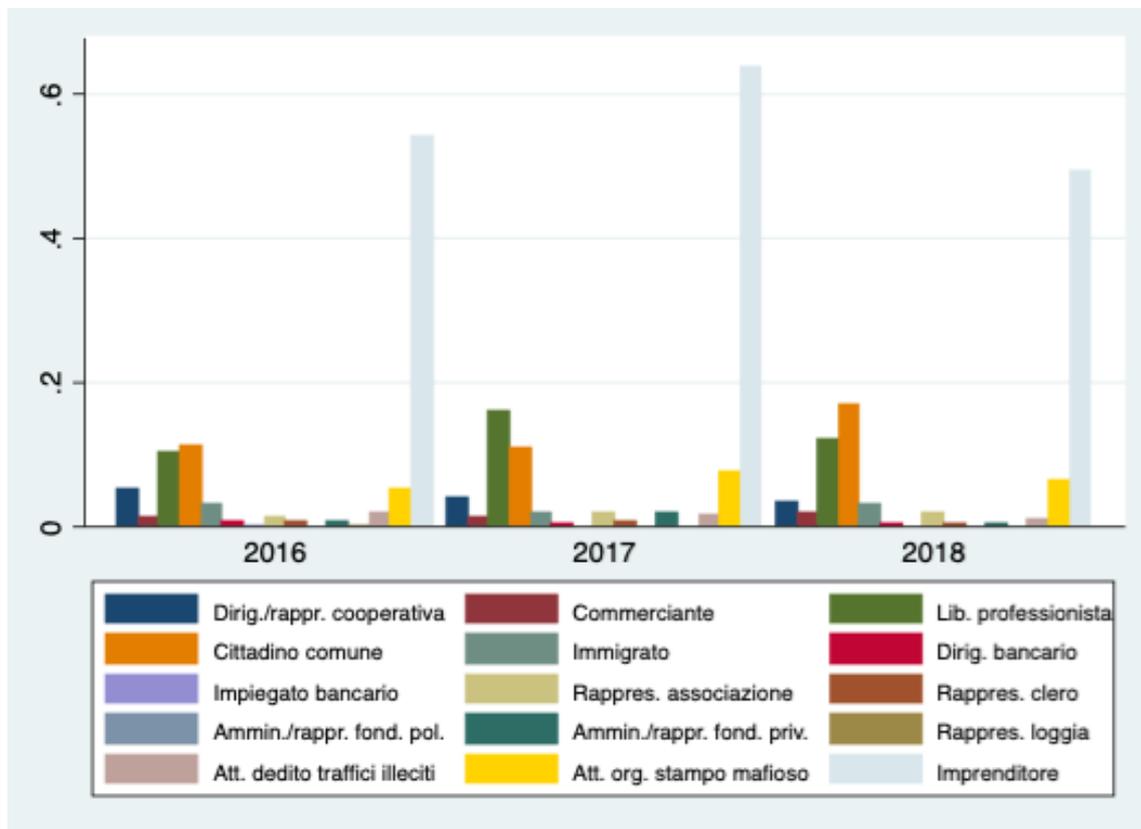


Figura 2.2.12: Tipo di attore privato coinvolto, anni 2016-2018, Toscana

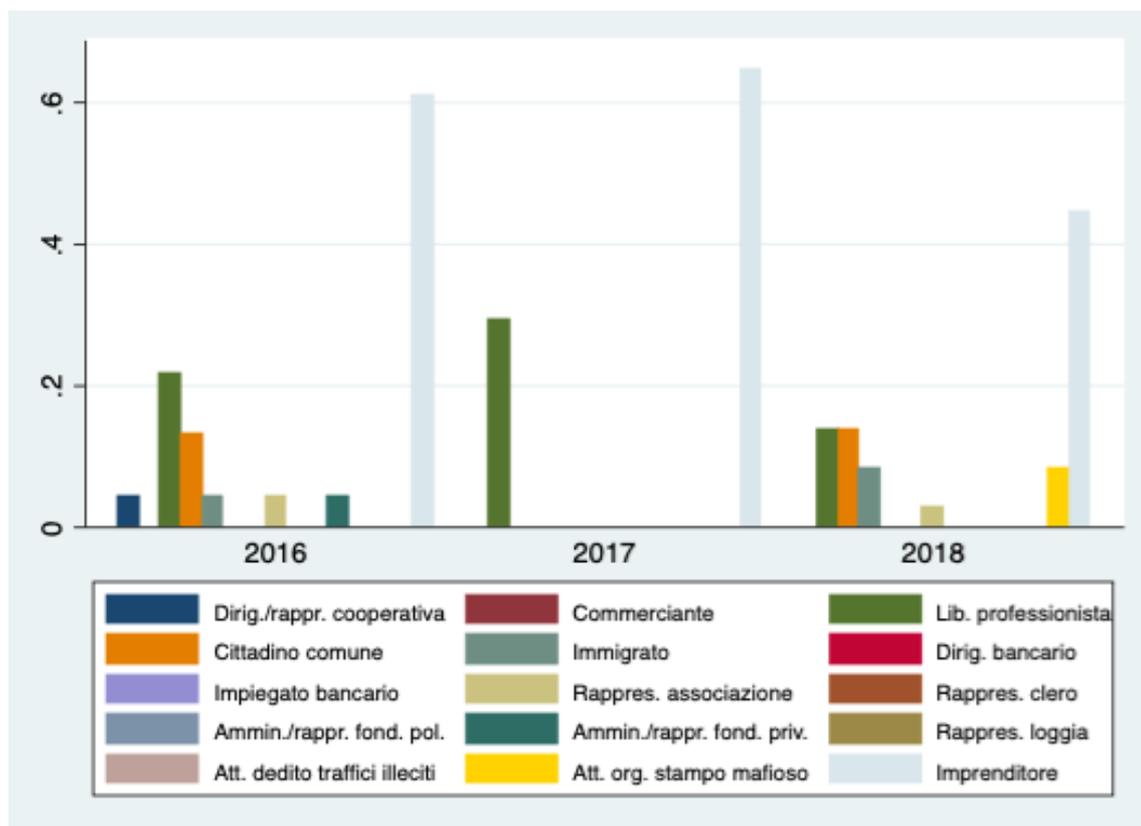


Tabella 2.2.8: Tipo di attore privato coinvolto, anni 2016-2018

TIPATPRIV	Italia							Toscana						
	2016		2017		2018		Trend	2016		2017		2018		Trend
	Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%		Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%	
<i>Dirigente/rappresentate cooperativa</i>	25	5.08	13	3.93	16	3.25	=	1	4.35					
<i>Commerciante</i>	6	1.22	4	1.21	9	1.83	=							
<i>Libero professionista</i>	50	10.16	53	16.01	60	12.17	-	5	21.74	5	29.41	5	13.89	-
<i>Cittadino comune</i>	55	11.18	36	10.88	83	16.84	+	3	13.04			5	13.89	+
<i>Immigrato</i>	15	3.05	6	1.81	15	3.04	+	1	4.35			3	8.33	+
<i>Dirigente bancario</i>	3	0.61	1	0.30	2	0.41	=							
<i>Impiegato bancario</i>	1	0.20												
<i>Rappresentante associazione</i>	6	1.22	6	1.81	9	1.83	=	1	4.35			1	2.78	+
<i>Rappresentate clero</i>	4	0.81	2	0.60	2	0.41	=							
<i>Rappresentanti fondazioni politiche</i>														
<i>Rappresentanti fondazioni private</i>	4	0.81	6	1.81	2	0.40	-	1	4.35					
<i>Rappresentante loggia massonica</i>	1	0.20												
<i>Attore dedito a traffici illeciti</i>	9	1.83	5	1.51	5	1.00	=							
<i>Attore organizzazioni stampo mafioso</i>	25	5.08	25	7.55	32	6.43	-					3	8.33	+
<i>Imprenditore</i>	266	54.07	211	63.75	246	49.40	-	14	60.87	11	64.71	16	44.44	-

Così come il ruolo degli attori pubblici si risolve principalmente nel ricevere risorse, quello degli attori privati è prevedibilmente orientato a offrirle (Tabella 2.2.9). Tanto a livello nazionale quanto regionale, lo scambio occulto si concretizza tramite transazioni di tipo economico (Figure 2.2.13 e 2.2.14). Seppur in flessione rispetto alle rilevazioni dell'anno 2016, gli attori privati sono trovati a offrire risorse il 48% (Italia) e il 42% (Toscana) delle volte nel 2018. Gli eventi codificati segnalano anche un aumento del ruolo di vittime (per i casi di concussione) tra gli attori privati – la percentuale ammonta al 12% a livello nazionale per l'anno 2018. Significativi anche gli scambi occulti che hanno visto la partecipazione di attori conniventi, non direttamente coinvolti ma funzionali alla realizzazione degli scambi occulti: si parla anche in questo caso di una percentuale del 12%. Generalmente esigui i numeri e le percentuali per le altre categorie.

Figura 2.2.13: Ruolo attore privato coinvolto, anni 2016-2018, Italia

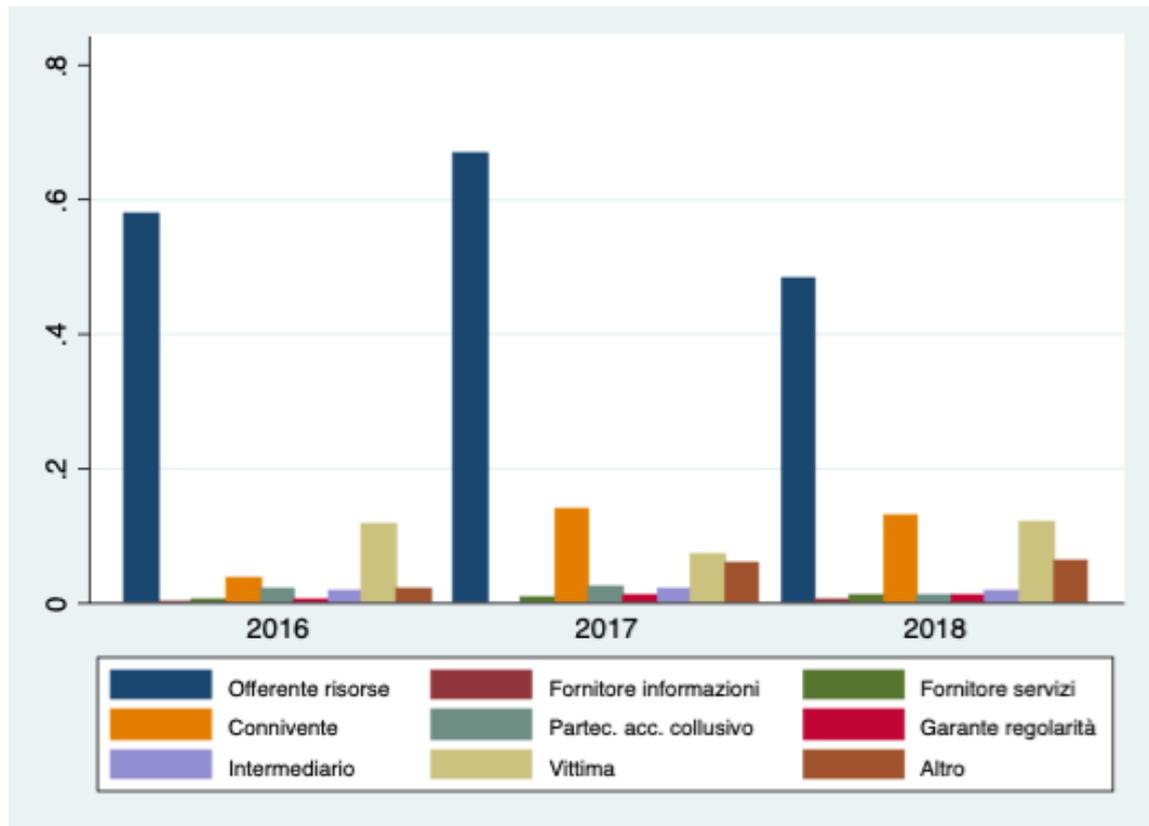


Figura 2.2.14: Ruolo attore privato coinvolto, anni 2016-2018, Toscana

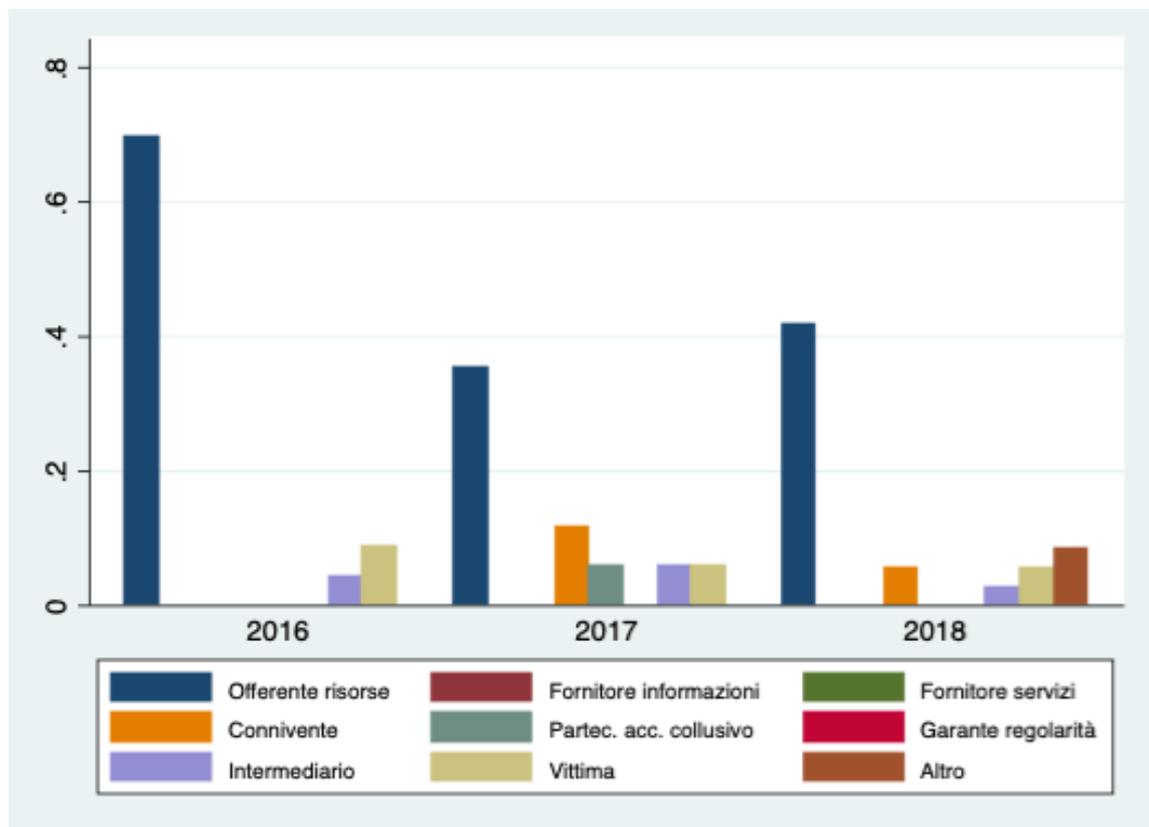


Tabella 2.2.9: Ruolo attore privato coinvolto, anni 2016-2018

RUOLATPRIV	Italia							Toscana						
	2016		2017		2018		Trend	2016		2017		2018		Trend
	Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%		Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%	
<i>Offerente risorse</i>	285	57.93	221	66.77	240	48.19	–	16	69.57	6	35.29	15	41.67	+
<i>Fornitore informazioni</i>	1	0.20			3	0.60	=							
<i>Fornitore servizi occultamento</i>	2	0.41	3	0.91	6	1.20	=							
<i>Connivente</i>	18	3.66	46	13.90	64	12.85	–			2	11.76	2	5.56	–
<i>Partecipante ad accordo collusivo</i>	10	2.03	8	2.42	5	1.00	–			1	5.88			–
<i>Garante regolarità scambi occulti</i>	2	0.41	4	1.21	5	1.00	=							
<i>Intermediario</i>	8	1.63	7	2.11	8	1.61	=	1	4.35	1	5.88	1	2.78	–
<i>Vittima (concussione)</i>	57	11.59	24	7.25	60	12.05	+	2	8.70	1	5.88	2	5.56	=
<i>Altro</i>	10	2.03	20	6.04	31	6.22	=					3	8.33	+

Volgendo lo sguardo alle risorse pubbliche impiegate nei casi di (presunta) corruzione, notiamo una sostanziale continuità con le tendenze accertate nel 2017 (Figura 2.2.15). Nell'ultima rilevazione notiamo infatti che le decisioni discrezionali superano ampiamente la metà di risorse pubbliche anche nell'anno 2018 (56%). Le decisioni di programmazione, come moneta di scambio, ritornano nel 23% di eventi analizzati. Nel 2018, restano percentualmente costanti anche le istanze di protezione politica (14%) e le informazioni riservate (9%). In calo, ma pur sempre rilevanti (11%), l'omissione di decisioni tra le controparti offerte dagli attori pubblici (Tabella 2.2.10).

Anche a livello regionale, la maggior parte di risorse pubbliche impiegate sono decisioni di tipo discrezionale (53%). Notiamo tuttavia una diminuzione di eventi che presentino decisioni di tipo programmatico (appena un caso), mentre segnaliamo cinque eventi in cui gli attori pubblici si siano astenuti dal fornire decisioni altrimenti attese e quattro casi in cui abbiano fornito informazioni riservate (Figura 2.2.16).

Figura 2.2.15: Risorse pubbliche impiegate, anni 2016-2018, Italia

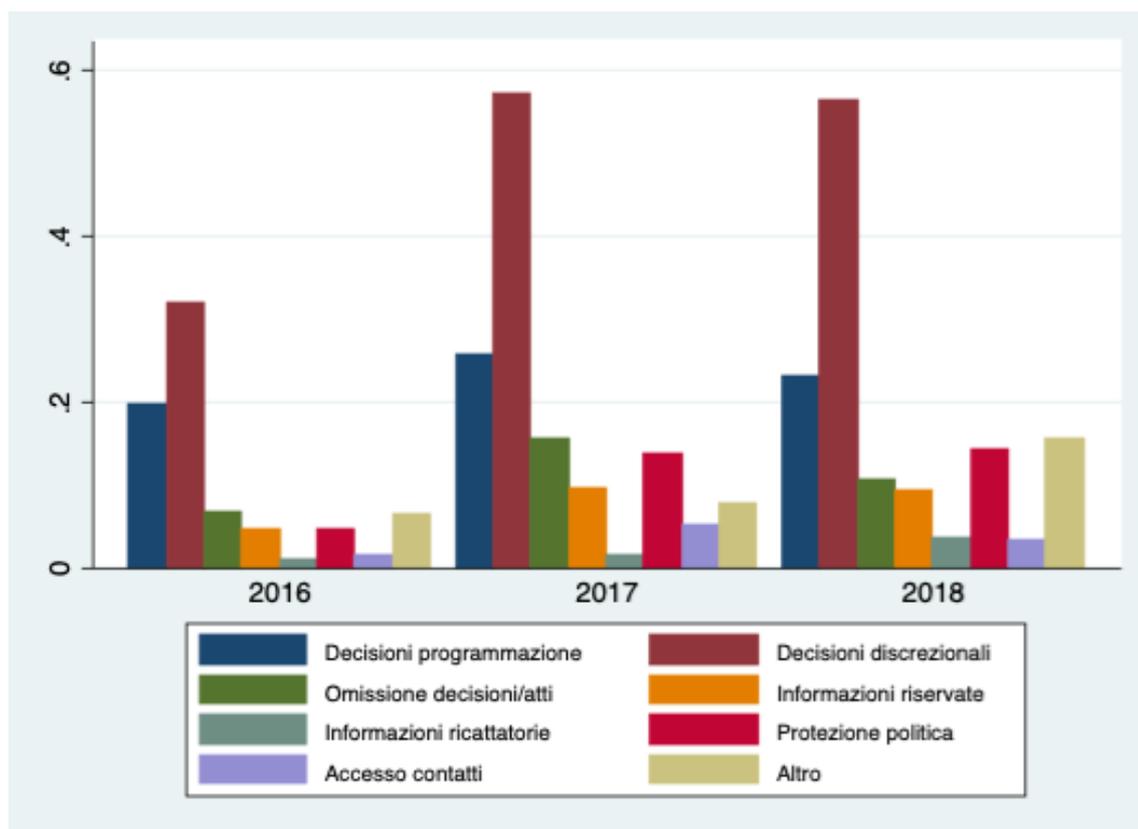


Figura 2.2.16: Risorse pubbliche impiegate, anni 2016-2018, Toscana

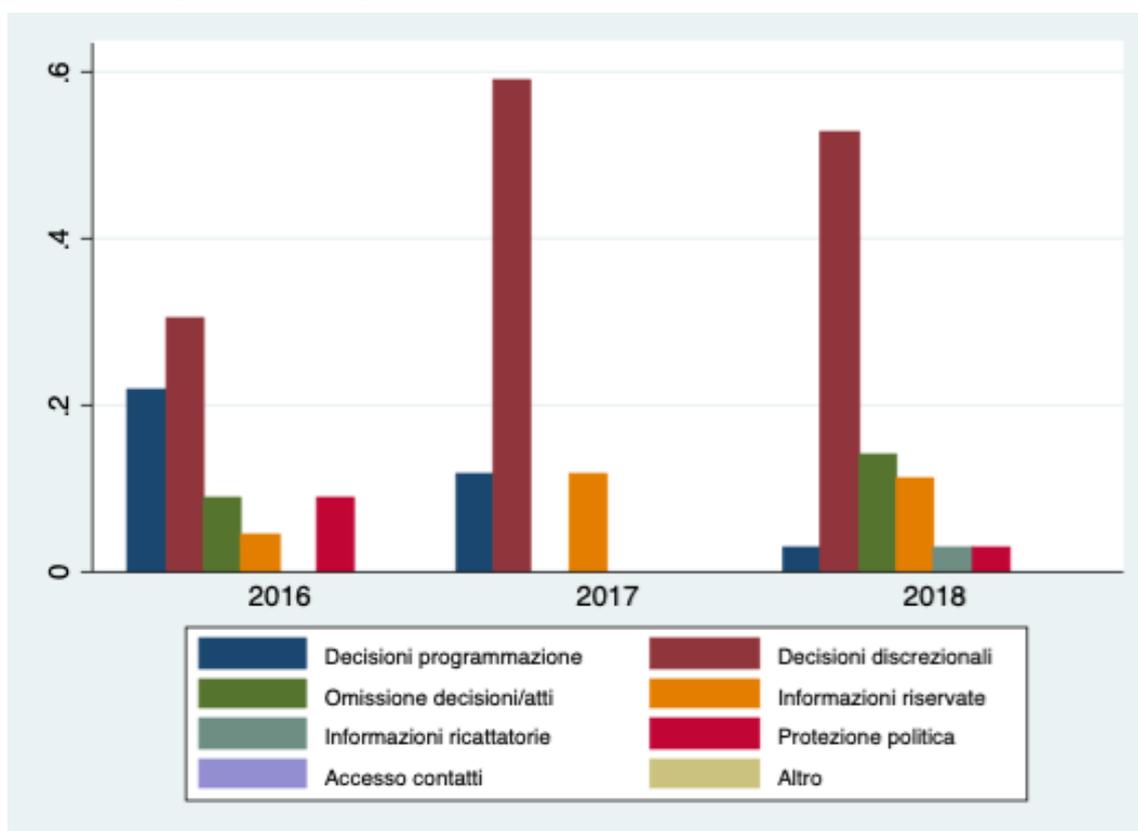


Tabella 2.2.10: Risorse pubbliche impiegate, anni 2016-2018

RISPUB	Italia							Toscana						
	2016		2017		2018		Trend	2016		2017		2018		Trend
	Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%		Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%	
<i>Decisioni programmazione</i>	97	19.72	85	25.68	106	23.04	-	5	21.74	2	11.76	1	2.78	-
<i>Decisioni discrezionali</i>	157	31.91	189	57.10	259	56.30	=	7	30.43	10	58.82	19	52.78	-
<i>Omissione decisioni</i>	33	6.71	51	15.41	49	10.68	-	2	8.70			5	13.89	+
<i>Informazioni riservate</i>	23	4.67	32	9.67	43	9.37	=	1	4.35	2	11.76	4	11.11	=
<i>Informazioni ricattatorie</i>	5	1.02	5	1.51	16	3.49	+					1	2.78	+
<i>Protezione politica</i>	23	4.67	45	13.60	65	14.16	=	2	8.70			1	2.78	+
<i>Accesso a contatti</i>	7	1.42	17	5.14	15	3.27	-							
<i>Altro</i>	32	6.50	26	7.85	71	15.47	+							

Considerando l'altro lato della medaglia – quello delle risorse private di scambio – osserviamo che il denaro resta di gran lunga lo strumento maggiormente impiegato negli scambi occulti riportati a mezzo stampa (Tabella 2.2.11). A livello nazionale, 47% degli eventi codificati per il 2018 riporta l'impiego di denaro da parte di attori privati (Figura 2.2.17). Sostanzialmente stabile il ricorso a beni materiali (14% dei casi) e a servizi (7%). In aumento invece le istanze di compensi di natura politica, quali voti o altre forme di sostegno politico – dal 5% al 7%. La Toscana sembra invece relativamente immune da questa forma di scambio, riportando ben dieci casi nei quali sono state utilizzate risorse pecuniarie nel 2018 (Figura 2.2.18).

Tabella 2.2.11: Risorse private impiegate, anni 2016-2018

RISPRIV	Italia							Toscana						
	2016		2017		2018		Trend	2016		2017		2018		Trend
	Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%		Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%	
<i>Denaro</i>	216	43.90	164	49.55	207	47.05	-	9	39.13	5	29.41	10	27.78	-
<i>Beni materiali</i>	24	4.88	48	14.50	61	13.93	=	1	4.35	1	5.88	1	2.78	-
<i>Servizi</i>	12	2.44	24	7.25	29	6.62	-					1	2.78	+
<i>Informazioni confidenziali</i>			2	0.60	3	0.68	=							
<i>Informazioni ricattatorie</i>					1	0.23	+							
<i>Accesso a contatti</i>	1	0.20	4	1.21	4	0.91	=			1	5.88			-
<i>Protezione</i>			4	1.21	7	1.60	=							
<i>Assunzione personale</i>	25	5.08	14	4.23	16	3.65	=	1	4.35	1	5.88	1	2.78	-
<i>Voti, sostegno politico</i>	10	2.03	15	4.53	29	6.62	+							
<i>Violenza, intimidazione</i>	6	1.22	9	2.72	9	2.05	=	2	8.70					
<i>Altro</i>	33	6.71	12	3.63	22	5.02	+					2	5.56	+

Figura 2.2.17: Risorse private impiegate, anni 2016-2018, Italia

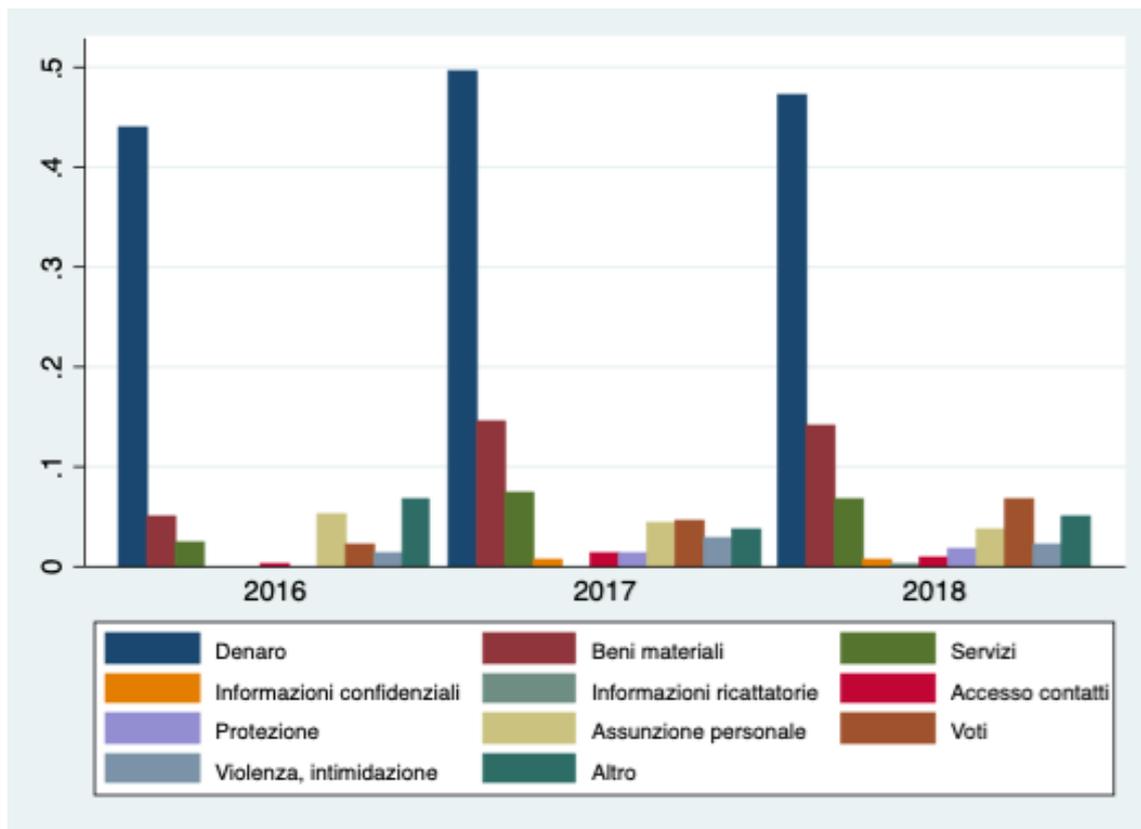
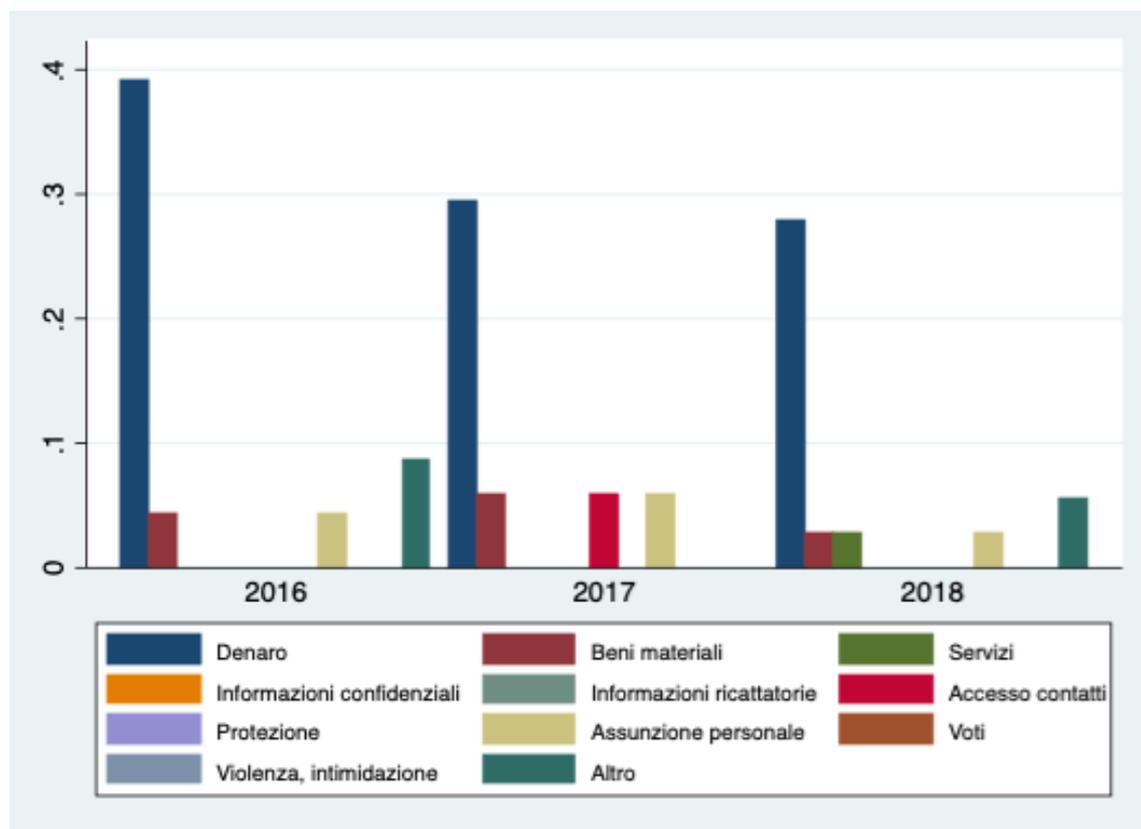


Figura 2.2.18: Risorse private impiegate, anni 2016-2018, Toscana



Nel complesso osserviamo che circa un terzo degli scambi occulti per i quali vi sia stata una risposta istituzionale, politica o sociale, continua a includere un massimo di due attori pubblici. Il panorama definito è pressoché statico anche quando si guarda agli scambi che includano fino a dieci attori (30% nel 2018, così come l'anno precedente); solo una parte marginale vede il coinvolgimento di un numero maggiore di attori (Tabella 2.2.12).

Tabella 2.2.12: Numero attori pubblici coinvolti, in percentuale per anno

	2016	2017	2018
1-2	67.12%	67.95%	66.83%
3-10	30.99%	29.91%	30%
11+	1.89%	2.14%	3.17%

L'evoluzione è più ondivaga qualora si considerino le modalità di definizione delle contropartite utilizzate. Tra il 2016 e il 2018, notiamo infatti che le notizie dalle quali sia possibile estrapolare tali informazioni riportano un crescente numero di negoziazioni avvenute in concomitanza del singolo scambio occulto: l'aumento percentuale nel corso del triennio è del 41% (Tabella 2.2.13). Sono invece in diminuzione gli scambi definiti in base a regole specifiche applicate solo tra gli attori del presunto caso di corruzione (9% nel 2018 contro il 43% del 2016), quelli definiti in base a regole aventi valenza generale (9% rispetto al 13% del 2017) e modalità variabili (6% contro il 23% del 2017).

Tabella 2.2.13: Modalità di definizione delle risorse private utilizzate come contropartita, anni 2016-2018

	2016		2017		2018	
	<i>Freq.</i>	%	<i>Freq.</i>	%	<i>Freq.</i>	%
Negoziata in ogni scambio	33	29.46	23	43.40	46	70.77
Definita in base a regola applicata solo tra quegli attori	48	42.86	11	20.75	6	9.23
Definita in base a una regola avente una valenza generale	7	6.25	7	13.21	6	9.23
Casuale e/o variabile	13	11.61	12	22.64	4	6.15
Altro	11	9.82			3	4.62

Il numero complessivo di transazioni non sembra invece subire sostanziali variazioni (Tabella 2.2.14). Quantomeno a livello nazionale, gli scambi occulti emersi sulla stampa continuano ad aver avuto luogo prevalentemente una volta (61% dei casi nel 2018). Le istanze che vedano un numero di transazioni incluso tra le due e le tre volte è tuttavia in aumento rispetto all'anno precedente (24% del 2018 contro il 18% del 2017), mentre resta essenzialmente stabile il totale di episodi che abbiano visto un numero di scambi superiori a quattro (15%).

Tabella 2.2.14: Numero complessivo degli episodi di pagamento di risorse private ad agenti pubblici, in percentuale, anni 2016-2018

	2016	2017	2018
1	69.05%	65.91%	60.87%
2-3	21.42%	18.19%	23.91%
4+	9.52%	15.90%	15.22%

L'analisi prende anche in considerazione gli effetti collaterali degli scambi corruttivi. È ben noto infatti che le conseguenze perverse della corruzione si estendono oltre l'abuso di risorse e danni alla pubblica amministrazione. Questi costi sono spesso non direttamente tangibili, ma dal peso specifico non indifferente (Picci e Vannucci 2018). La codifica degli eventi durante il corso del triennio ha sistematicamente indicato la negazione del principio di concorrenza quale modalità più ricorrente tra gli altri tipi di costi derivati (Tabella 2.2.15). A livello nazionale, nell'anno 2018, questa modalità ammonta al 37% degli eventi codificati (Figura 2.2.19). La flessione parziale di questa modalità risponde a un aumento percentuale dei casi in cui i costi collaterali corrispondano a negazione del diritto alla giustizia (+6% su base annua). A livello regionale, notiamo cinque casi in cui questi costi si siano risolti in negazione dell'uguaglianza dell'accesso a servizi, nonché dieci in cui vi sia una negazione dei principi di concorrenza (Figura 2.2.20).

Tabella 2.2.15: Altri tipi di costi derivati, anni 2016-2018

ALTRICOSTI	Italia							Toscana						
	2016		2017		2018		Trend	2016		2017		2018		Trend
	Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%		Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%	
<i>Danno ambientale</i>	29	5.89	11	3.32	11	2.22	-	3	13.04					
<i>Negazione uguaglianza accesso servizi</i>	47	9.55	33	9.97	35	7.06	-	3	13.04			5	13.89	+
<i>Negazione competizione democratica</i>	25	5.08	14	4.23	38	7.66	+	1	4.35					
<i>Negazione principio concorrenza</i>	234	47.56	180	54.38	183	36.90	-	15	65.22	10	58.82	10	27.78	-
<i>Negazione riconoscimento merito</i>	25	5.08	8	2.42	19	3.83	+			1	5.88	2	5.56	=
<i>Negazione diritto salute</i>	27	5.49	16	4.83	21	4.23	=	3	13.04			3	8.33	+
<i>Facilitazione organizzazioni criminali</i>	34	6.91	29	8.76	30	6.05	-	1	4.35	1	5.88	3	8.33	+
<i>Inefficienza amministrativa</i>	23	4.67	28	8.46	28	5.65	-	1	4.35			2	5.56	+
<i>Negazione diritto giustizia</i>	58	11.79	24	7.25	65	13.10	+			2	11.76	3	8.33	-
<i>Altro</i>	77	15.65	54	16.31	145	29.23	+	3	13.04	3	17.65	7	19.44	+

Figura 2.2.19: Altri tipi di costi derivati, anni 2016-2018, Italia

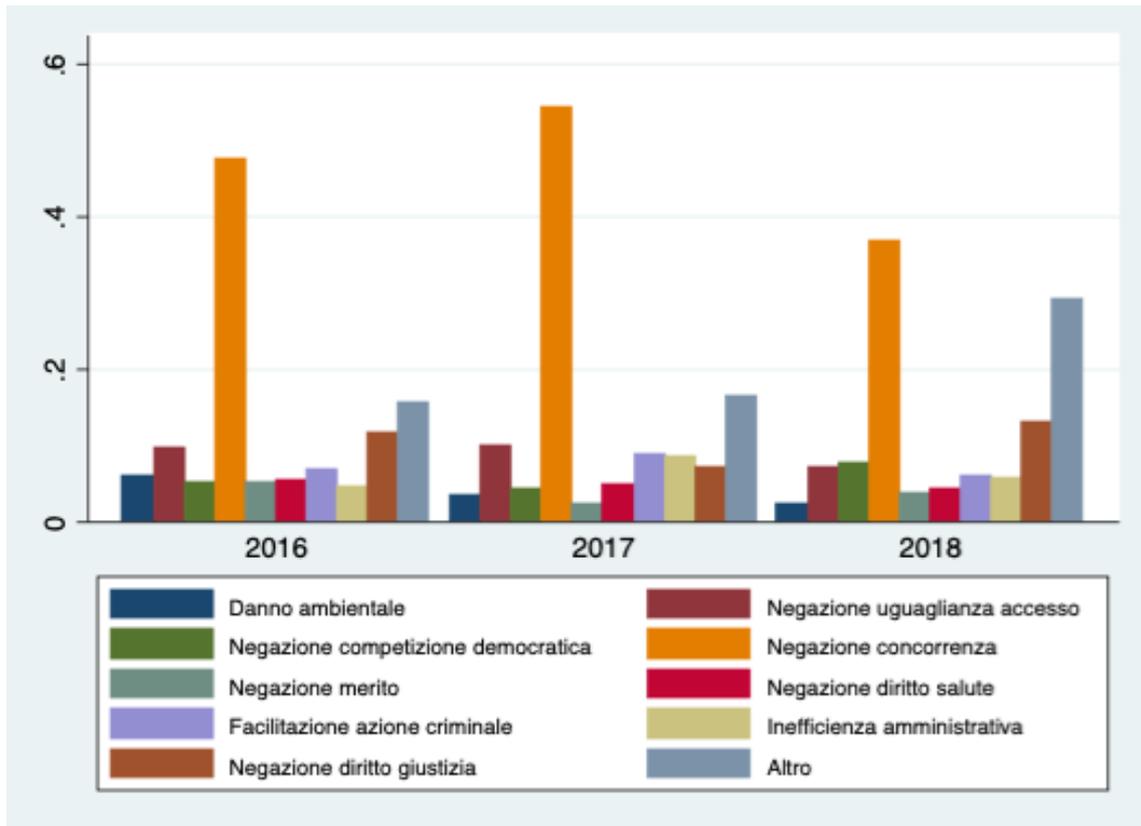
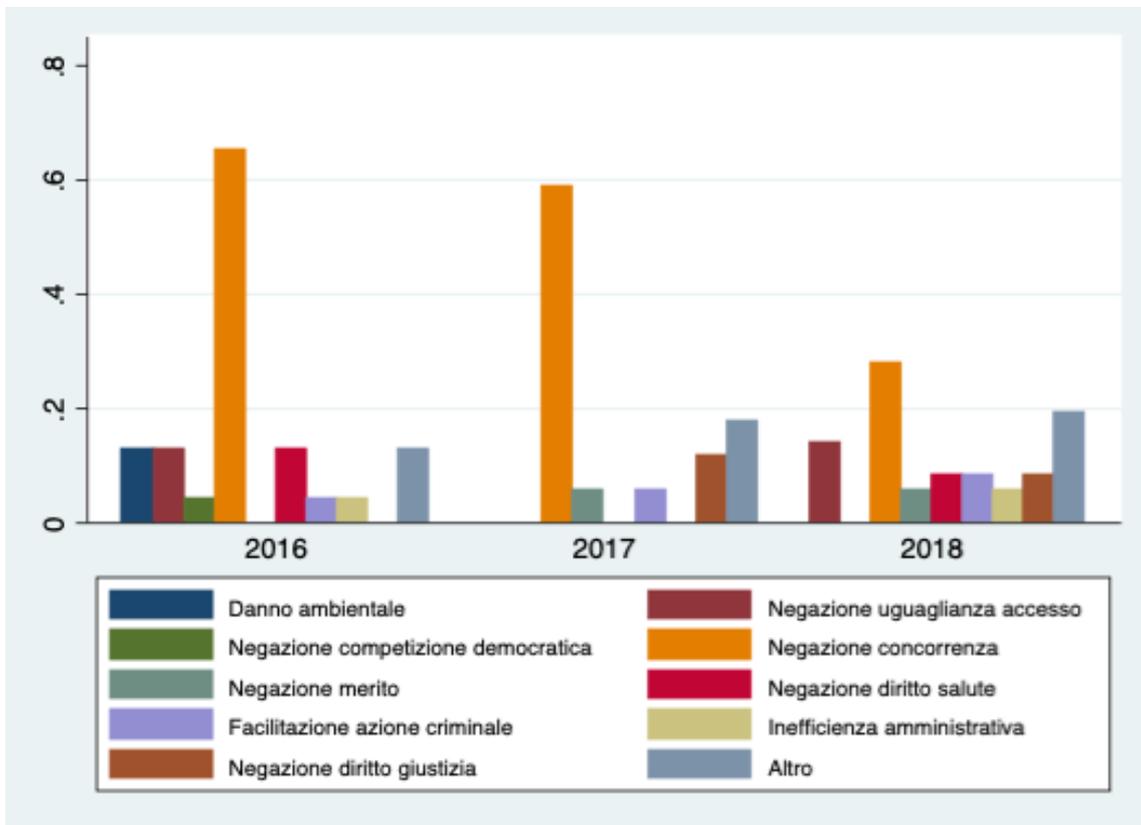


Figura 2.2.20: Altri tipi di costi derivati, anni 2016-2018, Toscana



Infine, la nostra analisi si è proposta di gettar luce su quei meccanismi in grado di far emergere gli illeciti discussi finora. L'obiettivo dell'inclusione di questa variabile nel nostro *codebook* è quello di esaminare l'efficacia di nuovi strumenti messi a disposizione dal legislatore (quali, ad esempio, il 'whistleblowing') o evidenziare la necessità di elaborarne di nuovi in risposta a segnalazioni anonime o attraverso piattaforme non convenzionali (blog, *data journalism*, accesso civico generalizzato, servizi giornalistici, ecc.). L'immagine che ci consegnano i dati su base triennale è quella di un'emersione di scambi occulti prevalentemente a seguito di meccanismi 'convenzionali' (Tabella 2.2.16). Su scala nazionale notiamo infatti che il 17.5% di eventi continuano ad affiorare a seguito di indagini su altri reati, mentre l'11% deriva da segnalazioni delle parti lese da fenomeni corruttivi. Sono in sostanza poche le informazioni che è stato possibile estrapolare dalla codifica di eventi verificatisi in Toscana, ma notiamo comunque che cinque casi sono emersi in seguito a conflitti tra le parti coinvolte negli scambi occulti.

Tabella 2.2.16: Meccanismi che fanno emergere la vicenda, anni 2016-2018

SVELA	Italia		Toscana	
	Freq.	%	Freq.	%
Confessione partecipante	22	3.32		
Segnalazione soggetto danneggiato	75	11.31	3	15.79
Whistleblowing	17	2.56	2	10.53
Conflitto derivante da contrasti tra partecipanti	15	2.26	5	26.32
Segnalazione anonima	10	1.51	2	10.53
Segnalazione comitati	8	1.21	1	5.26
Segnalazione authority	12	1.81	1	5.26
Indagini diverso reato	116	17.50	2	10.53
Servizio giornalistico	11	1.66		
Denuncia blog	2	0.30		
Denuncia pubblica	4	0.60		
Altro	371	55.96	3	15.79

In conclusione, dalla codifica del CECO relativa al 2018 si conferma un quadro frastagliato, a geometria variabile, del panorama complessivo ricavabile in base agli eventi di corruzione emersi nel corso dell'ultimo triennio tanto in Italia che in Toscana. La prevedibile variabilità del dato rilevato su base annuale non sembra tuttavia tale da incidere sulle caratteristiche di fondo di un fenomeno che si manifesta con modalità strutturate e relativamente costanti. La Toscana, da questo punto di vista, non segnala linee di tendenza o evidenze particolarmente differenziate rispetto a quelle prevalenti a livello nazionale. Quella che emerge è una realtà nella quale di corruzione si parla molto – 1300 eventi nel corso del triennio, oltre 500 soltanto nel 2018 – soprattutto nelle fasi iniziali dei procedimenti giudiziari, in occasione degli avvisi di garanzia e delle ordinanze di custodia cautelare, via via a scemare in occasione delle sentenze. Accanto alle pratiche di corruzione si manifesta una pluralità di altre forme di "abuso" di potere pubblico, che nella ricostruzione giornalistica non rientra più tra le corrispondenti fattispecie del codice penale. Gli eventi di corruzione appaiono solidamente ancorati al settore degli

appalti, dei controlli, delle nomine, del governo del territorio della giustizia, della compravendita del voto. Nel 2018 si assiste a una vera e propria esplosione del numero di eventi di corruzione che investono la gestione delle entrate e dei corrispondenti controlli fiscali, tanto in Italia che in Toscana: un dato che conferma la vulnerabilità del settore, e per il quale si può richiamare il focus tematico con approfondimento di studio di caso, presentato nel Rapporto 2017, nel quale si sono poste in risalto alcune specifiche debolezze dei processi decisionali e della cornice regolativa che governa il sistema di esazione e controllo fiscale. In generale, quella emersa in Italia e in Toscana è una corruzione più burocratica che politica per quanto concerne l'identità degli attori coinvolti, coerentemente con il trasferimento a dirigenti e funzionari di poteri discrezionali di gestione, e più diffusa a livello locale, come mostra il frequente coinvolgimento di governatori e sindaci, taccando spesso anche medici e magistrati, agenti pubblici che operano in settori dove le risorse in gioco – anche quando non pecuniarie – sono di estremo valore per i privati. Il trasferimento a società pubbliche di molte funzioni si riverbera come prevedibile in un consistente coinvolgimento di manager pubblici in vicende di corruzione, in Toscana in misura ancora più marcata. Ancora, si tratta di una corruzione “aziendalistica” e dunque volta al profitto, vista l'identità imprenditoriale della grande maggioranza dei soggetti coinvolti, molto più raramente legata alla *piccola corruzione* del cittadino comune che cerca – indebitamente – di ottenere piccoli vantaggi o preservare diritti e privilegi, finalizzata ad ottenere soprattutto decisioni di programmazione e scelte discrezionali, oltre che protezione politiche e informazioni riservate o ricattatorie. Il denaro è utilizzato in circa la metà dei casi – la “bustarella” è dura a morire – ma in molti altri casi la contropartita viene “smaterializzata” in altri tipi di risorse e prestazioni, tra cui scambi in natura, servizi, consenso e voti.

Da ultimo, quella osservabile è una corruzione che sembra “stratificarsi” attraverso modelli diversi di governo e regolazione. In circa la metà dei casi abbiamo vicende nelle quali un numero estremamente esiguo di attori – tendenzialmente soltanto corrotto e corruttore – si accordano tra loro negoziando un accordo occulto e non ripetuto, in virtù della loro capacità di allacciare una relazione di natura fiduciaria sfruttando un'occasione tendenzialmente isolate e difficilmente ripetibile. A questo tipo di scambio relativamente “semplice” si sovrappone tuttavia un diverso modello di organizzazione e regolazione delle attività di corruzione, che vede moltiplicarsi esponenzialmente il numero di soggetti coinvolti, le cui interazioni cominciano a essere governate da regole non scritte e prassi aventi una valenza nella cerchia degli attori direttamente coinvolti quando non ancora più generale, in quanto “comune conoscenza” tra gli operatori del settore ovvero tra gli “addetti ai lavori”, consentendo così di proiettare la prospettiva della loro interazione in un arco temporale più esteso, nel quale potrà realizzarsi la reiterazione degli scambi. Si manifesta in questi eventi la realtà, non irrilevante tanto a livello nazionale che nel caso toscano, della corruzione *sistemica* ovvero *organizzata*, che vede in alcuni casi attori pubblici e privati – tra cui le organizzazioni mafiose – fornire servizi di regolazione e garanzia di applicazione dell'esito di quelle negoziazioni, ovvero del rispetto delle regole informali di

comportamento che disciplinano le condotte degli attori coinvolti nelle reti ampie e coese della corruzione.²⁴⁹

Continuità eventi in Toscana

Oltre agli innegabili vantaggi legati alla sistematizzazione delle informazioni raccolte durante il corso del triennio, la codifica ci permette anche di tracciare alcune linee di continuità tra gli eventi avvenuti in Toscana. Riportiamo qui di seguito le notizie codificate nell'anno 2018 che sia stato possibile ricondurre a risposte istituzionali, politiche o sociali identificate durante il corso del biennio 2016-2017.

<i>Chiusura indagini per corruzione su lavori Anas</i>	La procura di Firenze ha notificato a 19 indagati l'avviso di chiusura indagini dell'inchiesta per corruzione su lavori Anas dove ex vertici del compartimento della Toscana avrebbero percepito mediamente il 3% del valore delle commesse affidate a ditte private. L'inchiesta è stata promossa con ipotesi di reato, a vario titolo, di corruzione, estorsione, associazione a delinquere, ricettazione, falsa testimonianza. Stralciata la posizione dell'ex direttore all'Agenzia delle Entrate. Il 9 ottobre 2018, sei degli imputati hanno chiesto e ottenuto il patteggiamento delle pene.
<i>Custodia cautelare per tre imprenditori</i>	I carabinieri di Massa Carrara hanno eseguito tre ordinanze di custodia cautelare nei confronti di tre imprenditori, accusati di corruzione, frode nelle pubbliche forniture e truffa ai danni di ente pubblico. A denunciare episodi di tentata corruzione ai carabinieri sarebbero stati alcuni funzionari di Anas. Uno degli imprenditori, dopo aver vinto regolarmente un appalto nel dicembre del 2016 avrebbe cercato di corrompere un tecnico dell'Anas, offrendogli una mazzetta da 2000 euro. Obiettivo, secondo le indagini, evitare sopralluoghi e controlli sulla corretta esecuzione dei lavori.
<i>Patteggiamento condanna</i>	Un imprenditore fiorentino e un funzionario tecnico del Provveditorato regionale alle Opere pubbliche di Toscana e Umbria, hanno patteggiato le condanne. I due furono arrestati durante il passaggio di una tangente da 2800 euro. Altre tangenti sarebbero state versate da un altro indagato che avrebbe agito per conto dello stesso imprenditore. I difensori hanno evidenziato la 'buona volontà' dei loro assistiti anche riguardo al fatto di aver raccontato della prima mazzetta di cui gli investigatori non sapevano niente.
<i>Indagini gestione piscine comunali Firenze</i>	Il GUP di Firenze ha rinviato a giudizio sei persone accusate, a vario titolo, di turbativa d'asta e di falso nell'assegnazione a privati tramite gare della gestione di alcune piscine comunali. Tra gli indagati c'è un assessore, la dirigente dello stesso assessorato, due funzionari comunali. Prosciolti due membri della commissione gare.
<i>Processo Sei Toscana</i>	Alcuni comuni del grossetano hanno dichiarato che potrebbero costituirsi parte civile nel processo penale a carico degli amministratori di una società pubblica coinvolta nell'indagine sul traffico di rifiuti ed in particolare su un appalto pari a 3.5 milioni, ritenuto predisposto illegittimamente e su misura. I reati contestati vanno da corruzione a turbativa d'asta. L'udienza davanti al GUP è stata rinviata per un difetto di notifica.
<i>Processo casa farmaceutica</i>	La Corte d'Appello di Firenze ha riformato la sentenza del processo relativo a una casa farmaceutica, assolvendo gli imputati dai capi di imputazione contestati. Il PG di Firenze aveva chiesto la conferma della condanna. Il processo era incentrato sugli appalti per forniture alle ASL e sulla contestazione di truffa in quanto è stato ritenuto che l'azienda avesse gonfiato i prezzi delle forniture alle varie ASL. In appello, oltre al riciclaggio, è stato contestato anche il reato presupposto di truffa.

²⁴⁹Per un'analisi più approfondita dei diversi modelli "stratificati" di governo delle reti della corruzione si veda Vannucci (2017).

2.3 Casi di studio in Toscana

Da un'analisi della banca dati dell'archivio rassegna stampa della Regione Toscana nella ricerca per parole chiave (corruzione, concussione, turbativa d'asta, illecito finanziamento) tra gli articoli emersi nel periodo 1 gennaio 2018 - 31 dicembre 2018 su un insieme di 69 testate locali (vedi nota metodologica in appendice) sono stati estrapolati e presi in esame 186 articoli, dai quali sono state estrapolate informazioni relative a 35 eventi di corruzione realizzatisi in Toscana o aventi rilevanza per il territorio toscano – in fasi diverse dei corrispondenti iter penali, che variano dall'avvio o alla chiusura di indagini fino alle sentenze della Cassazione. 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. La descrizione degli eventi rappresentata in questa sezione – comunque resa anonima – si fonda sull'insieme di informazioni pubblicate dai mezzi di informazione che sono disponibili al momento in cui si è svolta ed è stata pubblicata la ricerca. Non viene avanzata alcuna ipotesi in relazione alla verità fattuale di tali ricostruzioni – da intendersi sempre al condizionale – e alle conseguenti ed eventuali responsabilità penali dei protagonisti, che qualora sia ancora da definirsi sarà accertata nelle opportune sedi giudiziarie.

I principali eventi di corruzione e maladministration in Toscana nel corso del 2018

Turbativa e corruzione nelle aste giudiziarie

Sono state emesse sette ordinanze di custodia cautelare nell'ambito di un'inchiesta che vede contestati i reati di associazione a delinquere finalizzata alla corruzione in atti giudiziari, turbativa d'asta, peculato e falso in atto pubblico. Nelle aste giudiziarie, secondo l'ipotesi investigativa degli inquirenti, i professionisti incaricati delle esecuzioni immobiliari di un Tribunale con la complicità di un magistrato incaricato delle esecuzioni mobiliari avrebbero messo in atto una serie di accorgimenti – data delle aste fissata in modo da farle andare deserte, rivelazioni di informazioni riservate sugli interessati all'acquisto, omissione di affissione di avvisi d'asta presso gli immobili interessati – in modo da consentire l'acquisto a prezzi ribassati, in alcuni casi da parte degli stessi soggetti cui erano stato pignorato il bene. (La Nazione-Lucca, 11 gennaio 2018, p.4). Un altro fronte dell'inchiesta ipotizza assegnazioni di favore di incarichi di amministratore di sostegno o di eredità giacenti, che avrebbero consentito alla professionista coinvolta di acquisire ingenti compensi indebiti (Il Tirreno-Lucca, 12 gennaio 2018, p. IV). In un'intercettazione il magistrato affermerebbe: “Devo venire a lavorare a M. perché è lì che c'è la miniera d'oro”; e ancora, nell'affermare il valore dei servizi resi, si autodefinirebbe “la gallinella dalle uova d'oro, anzi il gallinello”. I professionisti e il magistrato avrebbero posto in opera un meccanismo di condizionamento delle aste giudiziarie che aveva portato ad “aste ed eredità giacenti pilotate, compensi dei professionisti gonfiati, stime degli immobili ribassati e venduti sottobanco agli amici o a prestanome” (la Repubblica-Firenze, 11 gennaio 2018, p.VII). Secondo la Procura, il professionista delegato alle vendite nelle esecuzioni immobiliari avrebbe operato in modo organizzato: “sistematicamente turbava i

pubblici incanti”, a beneficio sia di enti locali, alcuni dei quali in precedenza coinvolti in traffici illeciti, che del magistrato (Il Tirreno, Massa Carrara, 11 gennaio 2018, p. 1). In sostanza, il magistrato e il commercialista avrebbero tenuto condotte finalizzate all'appropriazione illecita “di somme di denaro destinate allo Stato giacenti all'interno di assi ereditari e amministrazioni di sostegno non riscosse da eredi o enti pubblici”, inserendo la figlia avvocatessa del commercialista “nel sodalizio” tramite l'affidamento “sistematicamente in violazione delle regole procedurali di incarichi di amministrazioni di sostegno e curatele” per ottenere «una gestione delle pratiche compiacente”. Un altro professionista, invece, avrebbe effettuato “compiacenti valutazioni degli immobili” delle eredità mentre un ulteriore complice professionista si sarebbe “finto creditore fittizio dei compendi ereditari”, con l'obiettivo di “acquisire illecitamente somme non dovute” (La Nazione-Viareggio, 10 gennaio 2018, p. 4). Questo il tenore di un colloquio intercettato tra un commercialista e il magistrato: «Qui bisogna cercare di rubare il più possibile», afferma il commercialista. E l'altro: «Esatto». Ancora il commercialista: «Il concetto di fondo è uno solo, anche perché tanto a essere onesti non succede niente» (La Nazione-Lucca, 10 gennaio 2018, p.2).

Corruzione per pediatri e informatori farmaceutici

Tra i ventitré indagati e diciotto arrestati nel 2014 sono state formulate le prime due richieste di condanna con rito abbreviato per corruzione per atti contrari ai doveri d'ufficio e false fatturazioni. Secondo l'ipotesi accusatoria pediatri convenzionati con l'Asl, agenti di viaggio e informatori farmaceutici avrebbero intessuto una rete di scambi che vedeva i pediatri suggerire alla madri di allattare i figli col latte artificiale di tre specifiche marche, senza ricevere in cambio non denaro, bensì una serie di benefit di significativo valore economico (viaggi, computer, cellulari, elettrodomestici, etc.) dalle aziende farmaceutiche (La Nazione-Pisa, 13 gennaio 2018, p. 7). L'utilità ricevuta sarebbe stata direttamente proporzionale alla crescita del giro d'affari indotto dalle loro segnalazioni per le imprese che commercializzavano quei prodotti (Il Tirreno-Pisa, 13 gennaio 2018, p.1). La sentenza di primo grado ha sancito l'assoluzione per due pediatri e il proscioglimento perché il fatto non sussiste di altri 16 indagati, medici e informatori medici. Nelle motivazioni si precisa che le utilità percepite dai medici – viaggi e altre regalie, in un caso corrispondenti per un medico a un controvalore di oltre 15mila euro – si inserivano in una sorta di consuetudine, alla quale non avrebbe corrisposto alcuna pressione dei medici per spingere all'acquisto di latte in polvere. Uno degli informatori scientifici intercettato al telefono “si lamentava del fatto che i vari medici prendevano i regali, ma non risultavano per nulla compiacenti nelle prescrizioni del latte in polvere da lui sponsorizzato”. Per il giudice il pubblico ministero “ha rinvenuto la prova dell'ipotesi corruttiva nella sola dazione di utilità, da essa traendo la prova dell'accordo criminoso intervenuto ex- ante tra i singoli medici e i rappresentanti delle case farmaceutiche, e senza riuscire a individuare atti contrari ai doveri d'ufficio idonei a dimostrarne l'esistenza”. Non c'è stato, quindi, l'asservimento del pubblico ufficiale (i pediatri era convenzionati con l'Asl) agli interessi del privato. “Non è stato dimostrato il *pactum sceleris*”, afferma il giudice, l'accordo alla base del quale il medico si metteva a disposizione della società in cambio delle vacanze pagate: “La sola dazione dell'utilità potrà, quindi, costituire mero elemento indiziario dell'accordo illecito, ma giammai potrà costituirne, da solo, la prova”. (Il Tirreno-Pisa, 9 luglio 2018, p.11).

Corruzione nelle assunzioni di dirigenti in ambito sanitario

Tre richieste di rinvio a giudizio per corruzione nell'ambito di un procedimento che muove dall'ipotesi accusatoria secondo la quale un bando per il facente funzioni di primario sia stato predisposto

da un dirigente in modo da inserire tra i requisiti quelli posseduti, a livello di titoli ed esperienze, da un solo candidato. Secondo gli inquirenti, è possibile che quella selezione “cucita su misura” fosse la contropartita per l’aiuto promesso in campagna elettorale dall’aspirante primario a un candidato segnalato da un dirigente regionale, che avrebbe poi indotto il direttore sanitario a predisporre il bando calibrato sulle caratteristiche del vincitore designato (Il Tirreno-Pisa, 13 gennaio 2018, p.I).

Tangenti per i permessi di soggiorno

Diciannove misure di custodia cautelare – 18 ai domiciliari e una in carcere – per corruzione, rivelazione di segreti d’ufficio, traffico di influenze illecite, truffa ai danni dello stato, falso, cessione di sostanze stupefacenti e riciclaggio sono state emesse nell’ambito di un’indagine su permessi di soggiorno falsi a stranieri. L’inchiesta è stata avviata a seguito di una segnalazione di possibili irregolarità partita dall’interno dello stesso ufficio immigrazione della questura, quando si rilevò come in quella sede fossero confluiti duecento cittadini pachistani da tutta Italia e dall’estero per il rinnovo del permesso di soggiorno o per il ricongiungimento familiare, e molti risultassero assunti come imbianchini in una ditta fittizia della quale era titolare il faccendiere. Coinvolti un’ex agente di polizia, due dipendenti comunali incaricati dei sopralluoghi ai fini del rilascio di idoneità degli alloggi, un impiegato della Prefettura addetto allo sportello unico immigrazione, un commercialista, una consulente del lavoro e un revisore contabile che sarebbe riuscito a dar ottenere contributi di disoccupazione dell’Inps ad alcuni immigrati. Oltre ad alcuni immigrati, il ruolo centrale era svolto da un faccendiere pachistano, che – secondo l’ipotesi degli inquirenti – avrebbe avvicinato suoi clienti, non soltanto connazionali, offrendo un percorso agevolato per il rinnovo del permesso di soggiorno o per i documenti necessari al ricongiungimento familiare, applicando un tariffario che andava dai 1.000-1.500 euro per il rilascio dei permessi di soggiorno ai 4.500-8.000 euro per i ricongiungimenti familiari, ricompensando con 300 euro a pratica la poliziotta dell’ufficio immigrazione, con 800-1.200 euro di regali il funzionario dello sportello unico, 200-300 euro i due impiegati del comune. Il faccendiere avrebbe costituito una ditta fittizia e assoldato professionisti e collaboratori, tra cui un ex soprintendente della questura, alla quale sarebbero andati 300 euro per ogni atto. Un professionista avrebbe fornito documenti falsi, ossia fatture che attestavano redditi di lavoro in capo alla ditta fittizia che aveva formalmente assunto richiedente il ricongiungimento familiare. Coinvolti anche due dipendenti comunali, uno dei quali in un colloquio intercettato col faccendiere afferma: “Cioè, per fare i sopralluoghi... tu lo sai non è un problema... Se tu hai bisogno, noi veniamo, facciamo il sopralluogo, a posto...”, al che il faccendiere replica: “Bene, bene, zio, tu ti prendi i soldi, due tre”; “Te intanto... ogni tanto vieni a trovarci... hai capito? Non ti preoccupare”. In un passaggio afferma il faccendiere: “Io no contratto di lavoro compra loro, basta solo ospitalità, rinnovare permesso e via”. E di fronte alla curiosità dell’impiegato comunale che chiede: “Ma la questura non va a vedere?” replica: “Che vede? Lui serve solo il foglio e basta. No vedere, tutti gli stranieri andare, venire...” (La Nazione-Lucca, 17 gennaio 2018, p.7). La documentazione falsa riguardava i contratti e i datori di lavoro, le buste paga, l’idoneità degli alloggi, le identificazioni negli uffici, in alcuni casi anche persino la permanenza dei migranti in Italia.

Corruzione all’Anas con minacce

Diciannove indagati – tra cui tre dirigenti e funzionari pubblici e quindici imprenditori – nell’inchiesta per corruzione, associazione a delinquere, estorsione negli uffici toscani dell’Anas. Secondo l’ipotesi degli inquirenti era in vigore una regola non scritta che assegnava ai dirigenti il 3 per cento del valore degli appalti assegnati. Uno dei dirigenti dell’ente, temendo di essere indagato, aveva

affidato a un imprenditore soldi e documenti, che si faceva occasionalmente restituire: “Per esempio, quando doveva andare a Roma mi chiedeva 1.000 o 2.000 euro. Credo che gli servissero per pagare delle *escort*”, afferma l’imprenditore. Le tangenti sarebbero state nascoste in modo creativo, ad esempio in una forma di parmigiano, oppure nel cruscotto dell’auto dopo che le portiere erano state attivate a distanza, nel bagno di una gelateria vicina alla sede Anas. Fra i metodi per truccare le gare anche quello di sostituire la busta con le offerte dell’impresa predestinata all’aggiudicazione dopo che le buste erano state aperte. Un ex-magistrato e deputato di un partito che tradizionalmente influenzava le nomine nell’ente sarebbe stato il “facilitatore”, capace grazie alla propria rete di entrate politico-istituzionali di favorire talune ditte, prospettando ai dirigenti scatti di carriera. Fra gli episodi emersi vi sarebbe anche l’intimidazione da parte di un imprenditore siciliano, socio occulto di una ditta aggiudicatrice di molti appalti. Un imprenditore in crisi perché l’altra ditta non onorava un accordo sulla divisione degli utili di un appalto aveva prospettato ai dirigenti dell’ente che in caso di ulteriore inadempimento avrebbe denunciato le pratiche ricorrenti di corruzione. Poco tempo dopo sarebbe stato contattato dal socio occulto dell’altra ditta il quale gli disse “che sapeva dove abitavo, chi era mio fratello e che, se non la smettevo di andare in giro a parlare e non mi calmavo, mi avrebbe gambizzato”, e avrebbe rinunciato per questo sia alla denuncia che alla sua parte di guadagno (la Repubblica-Firenze, 23 gennaio 2018, p. I).

Tangenti per lavori stradali

Tre ordinanze di custodia cautelare per corruzione, frode in pubbliche forniture e truffa in un’inchiesta avviata a seguito della denuncia di un funzionario Anas che ha respinto le profferte di un imprenditore che cercava di fargli accettare denaro in cambio della mancata contestazione di irregolarità nell’appalto. Coinvolti altri due funzionari dell’ente, accusati di aver chiesto denaro a società operanti nel settore dello sgombero neve per evitare controlli e contestazioni. Uno dei due avrebbe fatto assumere il figlio da un imprenditore. Emerge un legame diretto tra pratiche di corruzione e cattiva esecuzione dei lavori. L’imprenditore, che si è aggiudicato gare tra il 2015 e il 2017, avrebbe utilizzato la corruzione per evitare controlli sulla corretta esecuzione dei lavori, dei quali era sistematicamente alterata la documentazione relativa a impiego di materiali, operai e mezzi (la Repubblica-Firenze, 27 gennaio 2018, p.XI).

Proroga concessioni discarica

Iscrizione nel registro degli indagati di sei persone per turbativa d’asta, corruzione abuso d’ufficio e truffa aggravata nell’ambito di un procedimento penale relativo all’affidamento di una gara per la costruzione e gestione di un impianto di trattamento dei rifiuti. L’attenzione dei magistrati si è concentrata sui provvedimenti adottati dall’allora dirigente del servizio ambiente di un Comune che sancivano la proroga per venti anni della gestione dell’ex discarica a favore delle imprese che riunite in un’associazione temporanea si erano aggiudicate la gara (La Nazione-Grosseto, 1 febbraio 2018, p. 2).

Assoluzioni e prescrizione per presunti abusi edilizi al Giglio

In un procedimento giudiziario per corruzione, abusi edilizi ed illeciti amministrativi legato alla costruzione di dodici appartamenti e un albergo si è giunti al proscioglimento del responsabile

dell'ufficio tecnico del comune, di due imprenditori e un professionista per insussistenza dei fatti-reato addebitati (La Nazione-Grosseto, 4 febbraio 2018, p.13).

Scandalo cattedre diritto tributario

Interdizione dall'insegnamento per sei docenti di diritto tributario coinvolti nell'inchiesta giudiziaria relativa alla "spartizione" delle abilitazioni scientifiche per la cattedra di diritto tributario, che aveva portato nel settembre 2017 agli arresti domiciliari 7 docenti e all'interdizione di altri 12 per reati di corruzione e concussione. Secondo il Gip i docenti interdetti sono "perfettamente a conoscenza di grandi ingiustizie", consistenti nel sacrificio di candidati meritevoli, e "proclamano apertamente l'iniquità del sistema ma lo accettano con naturalezza (...). I pochi che non si adattano sono ostracizzati nelle università, e il ricorso alla giustizia amministrativa è considerato un affronto o una disobbedienza" (la Repubblica-Firenze, 12 febbraio 2018, p.3).

Patteggiamenti nel procedimento per corruzione negli appalti del carcere

Due patteggiamenti nel procedimento penale per corruzione e altri reati per l'amministratore di un'impresa, già presidente degli industriali edili della sua Provincia, e un funzionario delle opere pubbliche. Le tangenti di 2800 euro – il cui passaggio è stato ripreso in diretta da una videocamera nascosta – e di poco più di 2000 euro in un'occasione precedente sarebbero state pagate per ottenere l'affidamento di lavori urgenti in un penitenziario. Coinvolti nell'inchiesta anche altri tre imprenditori edili, che eseguirono per conto dell'impresa coinvolta lavori in subappalto (Chianti Sette, 23 febbraio 2018, p. 17).

Dodici rinvii a giudizio per corruzione e abuso d'ufficio

Dodici rinvii a giudizio, tra cui tre poliziotti, in un'inchiesta per corruzione, abuso d'ufficio, rivelazione e utilizzazione di segreti d'ufficio, favoreggiamento legata alle attività di controllo sui locali notturni e discoteche esercitata dalla polizia amministrativa. Secondo l'ipotesi degli inquirenti i poliziotti avrebbero ricevuto compensi per attività di docenza in agenzie di formazione per steward e addetti al controllo, che sarebbero state sottoposte al loro controllo, di aver fatto dichiarazioni false per ottenere incarichi di insegnamento privati, di aver imposto l'acquisto di copie di un libro di cui uno di loro era autore. Un ex-poliziotto, titolare di un'agenzia di steward, è accusato di aver preteso somme ingiustificate per rilasciare l'attestato di frequenza, e di aver tentato di ottenere notizie riservate (la Repubblica-Firenze 28 febbraio 2018, p. VI).

Inchiesta per corruzione per appalti in istituti penitenziari e in altre strutture pubbliche

Ordinanza di custodia cautelare per tre imprenditori, altri due imprenditori interdetti, così come un funzionario del provveditorato alle opere pubbliche. Secondo l'ipotesi degli inquirenti sarebbero state pagate tangenti e altre utilità in relazione all'affidamento pilotato di appalti per il ripristino dell'impianto antincendio e la realizzazione degli impianti di areazione in due carceri, ripristino di una facciata, sostituzione di infissi e altro, lavori assegnati direttamente con motivazioni inesistenti di urgenza. Come si legge nell'ordinanza: "Con un'approssimativa dichiarazione d'urgenza si sono affidati lavori mediante

procedura di cottimo fiduciario che vedeva partecipare 5 ditte, numero ridotto tale da facilitare eventuali accordi pregressi (...) solo e soltanto ditte che avevano già partecipato a gare analoghe indette dal Provveditorato e che se le erano aggiudicate” (La Nazione-Empoli, 1 marzo 2018, p. 4). “Mi fai un regalo di Natale di 5mila euro?” avrebbe chiesto il funzionario a un imprenditore. Tra i funzionari sussisteva un sistema consolidato di ripartizione, all’interno del quale una tangente incassata da uno di essi poteva essere poi ripartita con gli altri, in un caso tramite consegna a domicilio. A un imprenditore il funzionario elenca le gare e il relativo importo messo a gara, per verificare il suo interesse a un eventuale accordo corruttivo: “E ti ho detto che c’ho Volterra, c’ho San Gimignano. San Gimignano non è così lontano da dove stai te... Massa lasciala perdere. Ehm... C’è Sollicciano che c’è da fare un muro. Ora, a Sollicciano son 4 milioni di euro. Si fa a tratti... Poi se mi esce la chicca, che io so che è una chicca, no?. Valida, e c’è da fare 4-500 di impiegato. Allora, a quel punto lì ti chiamo e ti dico: Oh, c’è questa situazione, te che ne pensi? E devi essere tu a dare la tua valutazione”. Una delle contropartite attraverso le quali il funzionario si relazionava agli imprenditori si concretizza nei suoi tentativi di accreditare il figlio, bocciato due volte per l’abilitazione a geometra, con gli imprenditori che avevano interessi nelle attività del suo ufficio. Parlando con il figlio così si esprime il funzionario: “Io non posso darti i lavori, io direttamente a te. Li devo sempre dare a Tizio, Caio, Sempronio e Pescopagano, e dire: ‘Oh, i rilievi, le cose, li fa tutti mio figlio. Punto. Io durerò ancora 10 anni nell’ufficio. In questi 10 anni tu conoscerai tutta una serie di professionisti- Allora, io a questo team di professionisti dico: Ahò, i rilievi degli edifici, le cose, questo, quest’altro se le fa mio figlio, quelli mi dicono ‘di corsa’, e sai perché? Perché poi sono io a giudicare il progetto loro” (la Repubblica, 1 marzo 2018, p. II).

Inchiesta per corruzione per lavori allo stadio

Iscrizione al registro degli indagati per cinque soggetti nell’ambito dei lavori allo stadio: coinvolti un ex dirigente dei lavori pubblici e un dipendente dello stesso ufficio, progettista ai lavori, con l’ipotesi di reato di falso ideologico in atto pubblico, un consigliere delegato allo sport e il presidente della squadra di calcio con l’ipotesi di corruzione nell’esercizio della funzione, un imprenditore per falso ideologico (Il Tirreno-Prato Pistoia Montecatini, 7 marzo 2018, p. XIII). Secondo l’ipotesi degli inquirenti il consigliere si sarebbe adoperato per accelerare i tempi del cantiere per i lavori di riqualificazione dello stadio, in modo da assicurare al presidente della squadra un maggiore potere negoziale nella trattativa in corso per la vendita della squadra, in cambio di un tentativo non andato in porto di nomina a coordinatore regionale del settore giovanile e scolastico della Fige, carica comunque priva di compensi monetari. (La Nazione-Prato 8 marzo 2018, p. 8).

Turbativa d’asta per la gestione della piscina

Sei rinviati a giudizio – un assessore, un dirigente e due funzionari comunali e due imprenditori – per turbativa d’asta e falso in atto pubblico per la gestione di piscine comunali. Secondo la procura le società vincitrici della gare per la gestione del servizio non avrebbero potuto partecipare alle gare in quanto fortemente indebitate con il Comune e dunque da escludere. In un messaggio di posta elettronica del 2010 “che avrebbe dovuto autodistruggersi in trenta secondi” un esponente politico e presidente di una società sportiva proponeva a un altro dirigente l’adozione di una strategia congiunta per sbaragliare “le ricche e fameliche squadre antagoniste”, ma operando “nella massima segretezza (...) perché se non è turbativa d’asta questa” (la Repubblica-Firenze, 9 marzo 2018).

Il procedimento per corruzione all'Agenzia delle entrate non è prescritto

Nel procedimento penale contro l'ex direttore dell'Agenzia delle entrate, un imprenditore titolare di palestre, due collaboratori e un commercialista – che aveva fatto da intermediario nella gestione dei flussi finanziari – la datazione di un bonifico fatto dall'imprenditore a una società del commercialista ha fatto slittare i tempi di prescrizione che erano altrimenti imminenti. Secondo le ipotesi accusatorie le palestre, pur esercitando attività commerciali secondo quanto sancito dalla commissione tributaria di primo grado, erano iscritte come società dilettantistiche e dunque non caricavano l'Iva, da cui un contenzioso con l'Agenzia che sarebbe stato risolto dal funzionario assicurando all'imprenditore un risparmio di oltre 2 milioni di euro. L'ex direttore ha patteggiato la condanna (la Repubblica-Firenze, 12 marzo 2018)

Turbativa d'asta nella gara per concessione di ex-ippodromo

Archiviata la posizione di un assessore in un'inchiesta per turbativa d'asta per la concessione di un ex ippodromo. Nell'inchiesta si ipotizza che una società che si era aggiudicata la prima gara, poi annullata su istanza di una ditta concorrente che poi si era presentata da sola in una seconda gara, si sia accordata con alcuni partecipanti alla gara. L'accordo tra i concorrenti fittizi sarebbe stato stipulato con una scrittura privata, nel periodo intercorrente tra la prima e la seconda gara (la Repubblica-Firenze, 17 marzo 2018, p. III).

Inchiesta sul "triangolo maledetto" di corruzione, riciclaggio e criminalità organizzata

Cinque misure di custodia cautelare e trenta società indagate per lavori pubblici in Campania per associazione e delinquere finalizzata alla corruzione, riciclaggio, falso ideologico in atti pubblici e privati, emissione di fatture inesistenti, con ricadute sul territorio toscano. I magistrati ipotizzano infatti che la base dell'associazione criminale, contigua al clan del casalesi, si trovasse sul territorio toscano. Il giro d'affari degli imprenditori era di oltre 6 milioni di euro. Ad alcuni indagati è stata contestata anche l'aggravante di favoreggiamento della cosca camorrista. Secondo gli inquirenti, gli imprenditori avrebbero aperto aziende edili avente sede in province toscane per vincere in pochi anni circa 50 appalti di un'Asl campana. Il meccanismo era quello dei lavori di somma urgenza con affidamento diretto e dei cottimi fiduciari, per importi inferiori a quelli richiesti per la gara aperta. Un dirigente dell'Asl avrebbe assegnato lavori di manutenzione alle ditte del sodalizio, che avrebbero ricevuto i pagamenti senza effettuare i lavori. I lavoratori regolarmente assunti infatti non si recavano nei cantieri e le ditte si limitavano ad attestare inizio e fine dei lavori, ma il funzionario in cambio di pagamenti tra i 100 e 200mila euro l'anno avrebbe autorizzato ugualmente il pagamento delle fatture. I compensi indebitamente ricevuti dalle imprese sarebbero stati riciclati con l'aiuto di una società cartiera, oltre che per pagare fornitori e per acquistare immobili in Toscana (la Repubblica-Firenze, 27 marzo 2018, p.V)

Condanna di ex-comandante dei vigili urbani per indebita induzione

Condannato in primo grado a 2 anni e 4 mesi un ex comandante dei vigili urbani per indebita induzione in relazione a una vicenda che lo avrebbe visto praticare un ricatto sessuale nei confronti di una guardia municipale. Facendo valere la sua posizione di dominus all'interno del comando, l'ex comandante avrebbe cercato reiteratamente di ottenere prestazioni sessuali. Di fronte al rifiuto della

vittima, per rivalsa egli avrebbe contribuito al mancato ottenimento di uno scatto di carriera, pur avendone essa i requisiti (Il Tirreno, Cecina-Rosignano, 17 aprile 2018, p. IV).

Bancarotta, evasione fiscale e corruzione.

Tre ordinanze di custodia cautelare nei confronti di imprenditori e un commercialista per evasione fiscale e bancarotta fraudolenta a seguito delle risultanze di una precedente inchiesta relativa a vicende di corruzione al Provveditorato alle opere pubbliche. Durante le procedure concordataria e fallimentari sarebbe maturata una “distrazione e dissipazione” di 2 milioni a danno dei creditori e dell'Erario (evasioni di Iva e Ires). Il denaro sottratto alla società sarebbe stato utilizzato per fini privati, occultato tramite giro di fatture false, acquisto simulato d'una casa colonica in Slovacchia, artifici contabili. Una nuova società dell'imprenditore avrebbe proceduto poi ad alienazioni simulate e alla creazione di una provvista per la compagna. Gli inquirenti sospettano la creazione di “una riserva da destinare ad attività illecite o corruzione”. (Nazione-Firenze, 11 maggio 2018, p.8). In un'intercettazione ambientale l'imprenditore così si rivolge al commercialista: “Sapessi a che son serviti quei 200mila, si potrebbe fare per dieci anni ‘Striscia la notizia’”. E il commercialista risponde: “No non me lo dire, non mi interessa” (la Repubblica-Firenze, 11 maggio 2018, p.7).

Richiesta di rinvio a giudizio di un ex-sindaco per concussione e induzione indebita.

La Procura ha chiesto 9 rinvii a giudizio per abuso d'ufficio, concussione e induzione indebita. Tra i soggetti coinvolti l'ex sindaco, in relazioni a fatti che risalgono al periodo 2012-2016, un ex-assessore e attuale consigliere comunale, 4 ex-dirigenti e un dipendente comunale, due professionisti esterni che facevano parte della commissione esaminatrice in un concorso. Due i filoni dell'inchiesta. Il primo riguarda la nomina di dirigenti comunali, procedura in relazione alla quale, secondo l'ipotesi accusatoria, l'ex sindaco avrebbe “governato la procedura concorsuale” in modo da far sì che senza alcuna selezione pubblica la commissione esaminatrice non premiasse la funzionaria più qualificata ma a lui non gradita, bensì il soggetto da lui preferito. Il secondo ha per oggetto le presunte pressioni – anche prospettando un possibile ridimensionamento – nei confronti di dirigenti e funzionari che non avessero avallato le scelte della giunta in relazione alla concessione gratuita di spazi o per l'erogazione di contributi ad associazioni da parte del Comune in occasione di manifestazioni pubbliche, pur essendo questi privi quelle qualificazioni necessarie – come la certificazione antimafia di uno dei dirigenti dell'associazione. Infine, l'ex sindaco è accusato di induzione indebita per aver fatto pressioni su una dirigente affinché non applicasse sanzioni e sospensioni nei confronti di un commerciante ambulante non in regola con il Durc e moroso verso il Comune (Il Tirreno, 29 maggio 2018, p.1).

Accuse di stalking e induzione indebita per un funzionario pubblico in cambio di favori sessuali.

Indagato e rinviato a giudizio un funzionario pubblico per indebita induzione, tentata violenza sessuale e stalking, Secondo l'ipotesi accusatoria avrebbe sottoposto a richieste di natura sessuale un'imprenditrice nel settore agricolo e dell'allevamento animali, per la quale aveva presentato domanda di finanziamento pubblico dalla Regione e dal Ministero delle risorse agricole. Dopo l'erogazione della prima tranche del finanziamento il funzionario avrebbe iniziato a frapporre ostacoli procedurali cercando

occasioni per esercitare pressioni in modo da avere in cambio dello sblocco della pratica favori sessuali. In questo modo l'imprenditrice sarebbe andata incontro a gravi difficoltà economiche, anche a seguito di una serie di ispezioni da parte dell'Asl e dei vigili urbani che le riscontravano irregolarità amministrative e sanitarie, a suo giudizio indotte dal funzionario (Il Tirreno-Lucca, 31 maggio 2018, p.4).

Indagine per turbativa d'asta nella gara per le divise da vigile

Indagati un ex comandante dei vigili urbani, un commissario e un ispettore, oltre a due imprenditori titolari di un negozio sportivo, per turbativa d'asta in relazione alle gare per le divise da vigili del triennio 2014-2017. A sollevare i dubbi degli inquirenti il fatto che lo stesso soggetto si sia aggiudicato tutte le gare nel corso degli anni nonostante fosse stato utilizzato il MEPA – mercato elettronico della pubblica amministrazione – che dovrebbe assicurare una maggiore competizione e convenienza dei prezzi pagati. (La Nazione-Firenze, 29 giugno 2018, p.4). L'inchiesta nasce a seguito di un esposto presentato dall'ufficio trasparenza della stessa amministrazione comunale su possibili anomalie nelle gare, che ha portato alle perquisizioni con le quali si è acquisito materiale volto a verificare l'ipotesi accusatoria secondo la quale i funzionari “in concorso tra loro avrebbero con collusione ed altri mezzi fraudolenti turbato le gare indette dal Comune per la fornitura di materiale da destinare alla Polizia Municipale, in modo da favorire l'aggiudicazione delle stesse alla società” (La Nazione-Firenze, 30 giugno 2018, p. 5).

Corruzione al provveditorato

Chiusura delle indagini relative all'assegnazione pilotata di lavori in cambio di favori, assunzione di figli, sponsorizzazioni, presso il Provveditorato alle opere pubbliche. Il quadro che si delineato è di una pratica corruttiva diffusa come una sorta di regola non scritta. I reati contestati sono, a vario titolo, induzione indebita a dare o promettere utilità, turbativa d'asta, falso in atto pubblico, false fatture e reati fallimentari. Tre dei 13 indagati sono dipendenti del Provveditorato, gli altri sono imprenditori e un professionista – al quale vengono contestati reati fiscali e fallimentari. Il “sistema” portato alla luce dall'inchiesta— secondo l'impianto accusatorio — consisteva nel privilegiare per l'affidamento dei lavori quegli imprenditori che erano disponibili a pagare tangenti o a retribuire i funzionari con altri tipi favori in cambio di corsie preferenziali, assicurate grazie ad affidamenti diretti o a procedure negoziate in relazione alle quali si adducevano motivi di urgenza, così da poter ridurre il numero di ditte invitate. Secondo l'ipotesi accusatoria, il dirigente e i due funzionari tecnici avrebbero ricevuto tangenti, lavori in casa, regali di nozze e assunzioni, sponsorizzazioni per una squadra di basket, forniture di sanitari e condizionatori d'aria. Il “sistema” di assegnazione falsata degli appalti avrebbe indotto il mancato rispetto dei criteri di rotazione e di trasparenza e dei doveri di imparzialità dei funzionari (la Repubblica-Firenze, 17 luglio 2018, p. 7).

Affari sporchi con gli appalti sui migranti

Un arresto e tre denunce per reati di turbativa d'asta, calunnia e autoriciclaggio in un'inchiesta giudiziaria relativa agli appalti per servizi di ospitalità ai migranti. La società dell'imprenditore sotto inchiesta, poi rinviato a giudizio, si era aggiudicata gli appalti banditi dalla prefettura dal 2015 al 2017. La guardia di finanza avrebbe tuttavia rilevato anomalie “nella gestione di due società che negli ultimi

anni si erano aggiudicate il servizio di accoglienza presso tre centri”, in relazione ai quali sarebbero state rilevate irregolarità. (La Nazione-Grosseto, 22 maggio 2018, p.2). L’ipotesi infatti è che due società, apparentemente concorrenti nelle gare d’appalto per il servizio di accoglienza migranti, fossero in realtà collegate funzionalmente, rispondendo a un unico centro decisionale – ragione di esclusione dalla gara. Altri soggetti indagati un sacerdote, un prestanome e un commercialista (La Nazione-Siena, 2 agosto 2018, p.9).

Gare pilotate nella protezione civile

Tre misure di custodia cautelare per l’ex coordinatore della protezione civile e due imprenditori, con l’imputazione di turbativa d’asta e truffa ai danni dello Stato. Anche in questa vicenda, come in altre che hanno interessato la protezione civile, i processi decisionali emergenziali risultano particolarmente vulnerabili ad abusi e irregolarità, tanto che in un’intercettazione uno tra gli arrestati commenti: “C’è l’alluvione, si festeggia”. Tra le gare che secondo l’accusa sarebbero state pilotate, vi sono quelle relative ai servizi spargisale e all’allarme in caso di maltempo. I prodotti acquistati sarebbero stati pagati circa otto volte il loro valore di mercato: è il caso dei sacchi di sale da disgelo venduti al Comune a 15 euro più Iva per 20 chili, quando la media — secondo le verifiche della polizia — è circa 3 euro per 25 chili (Il Tirreno-Livorno, 30 agosto 2018, p.3). Il funzionario avrebbe scoraggiato altri imprenditori dal prendere parte alla gara, prospettando l’esclusione per mancato possesso dei requisiti previsti. (Il Tirreno-Livorno, 5 settembre 2018, p. 1). In un’altra vicenda il funzionario si sarebbe accordato con l’imprenditore tramite scambio di email per definire i contenuti del bando – prima ancora della sua pubblicazione – in modo da blindare la sua vittoria (la Repubblica-Firenze, 30 agosto 2018, p,3). L’ex coordinatore della Protezione civile, secondo l'accusa, avrebbe ritoccato gli orari e il numero di mezzi impiegati per accrescere la somma pagata dal Comune per questi servizi. La contropartita sarebbero stati regali, cene, una vacanza all'Elba per il figlio. Il legame tra funzionario e imprenditore, osservano gli inquirenti, era nato sul lavoro: “si parla di un rapporto consolidato, frutto di un interesse reciproco. L'ex coordinatore della Protezione civile, in base a quanto emerso durante le indagini, è una persona molto legata ai soldi, al profitto” (Il Tirreno-Livorno, 30 agosto 2018, p. 3).

Ipotesi di induzione indebita in una transazione davanti alla commissione tributaria

Indagati in quattro per induzione indebita – un ex assessore, il generale e direttore generale di una società pubblica e due imprenditori – in relazione a una transazione che ha permesso all’impresa di ottenere uno sconto di due terzi rispetto a un debito contratto con la società pubblica, mentre era ancora pendente un ricorso presso la commissione tributaria che in prima istanza aveva dato ragione alla società pubblica (Il Tirreno-Livorno, 4 settembre 2018, p.3).

Fondazione politica

L’allora tesoriere di un partito risulta indagato dalla Procura di Roma in relazione a 150 mila euro versati a una fondazione politica della quale lo stesso politico risulta direttore, come contropartita per un contratto di consulenza regolarmente fatturato. Secondo l’ipotesi accusatoria un costruttore avrebbe cercato di sbloccare i passaggi politici e procedurali per la realizzazione di un grande progetto edilizio a Roma utilizzando un avvocato ed ex presidente di un importante società pubblica romana quale

intermediario per i versamenti di denaro. Altri 250mila euro sono stati versati a una fondazione vicina a un altro partito politico. (La Nazione-Firenze, 22 settembre 2018, p.5).

Condannati al risarcimento per danno erariale due poliziotti.

Due poliziotti che avevano chiesto e ottenuto tangenti per non effettuare multe sono stati condannati dalla Corte dei Conti al risarcimento del danno d'immagine alla Polstrada pari a 20mila euro. In un episodio i due avevano contestualizzato una richiesta di denaro – poi respinta e denunciata dall'automobilista, che si vide ritirata la patente – “di seguito pronunciando fra loro, facendosi appositamente udire dalla persona offesa, frasi quali ‘non si fa niente per niente’ o ‘non è conveniente rischiare per niente’ al fine di indurlo ad offrire una somma di danaro per sottrarsi al ritiro della patente”. In un altro episodio i due contestarono una violazione inesistente del limite di velocità, “supportata da uno scontrino contraffatto dagli agenti e strumentale all'attuazione del piano concussivo con richiesta di danaro alla vittima per poter andare esente dal ritiro della patente”, poi concretizzatasi accompagnando l'automobilista ad effettuare un prelievo al bancomat per pagare la somma richiesta dai poliziotti. (Il Tirreno-Pisa, 5 ottobre 2018, p.2).

Processo per corruzione nell'ufficio immigrazione

Una professionista, consulente del lavoro, che ha patteggiato una condanna a un anno per corruzione, ha testimoniato nella prima udienza del processo contro due poliziotti, accusati di corruzione, truffa, falsità ideologica. Nell'ipotesi degli inquirenti i due avrebbero accettato favori, regali e denaro in cambio di agevolazioni concesse a cittadini orientali in attesa di rilascio o rinnovo del permesso di soggiorno. In particolare, essi si offrivano di accelerare i tempi di attesa. (Nazione-Prato, 9 ottobre 2018, p. 5). Ha affermato la consulente: “Ci conosciamo da quando aspettavamo le rispettive figlie. Solo dopo ho saputo che lei prestava servizio in questura all'ufficio immigrazione”. Fra il 2011 e il 2013, prosegue la consulente, c'erano lunghe file in questura e i clienti, molti dei quali imprenditori cinesi che avevano bisogno della manodopera, chiedevano di poter accelerare le pratiche per i permessi di soggiorno. “I clienti si lamentavano continuamente e ci chiedevano di andare in questura al posto loro, ma noi come ufficio ci siamo sempre rifiutati di prendere scorciatoie”. La situazione cambia quando la consulente si imbatte in un cliente cinese particolarmente insistente: “Ci chiese di andare al posto suo in questura ed era disposto anche a ricompensarci. Io chiesi [...] se poteva fare qualcosa e lei accettò”. (Tirreno-Pistoia Montecatini Prato, 9 ottobre 2018, p.14)

Appalti per l'acquedotto

Quattordici persone indagate, tra cui l'amministratore delegato, il direttore operativo e altri cinque dipendenti di una società di gestione del servizio idrico a partecipazione pubblica, nonché sette amministratori o legali rappresentati di cinque imprese, per ipotesi di reato di corruzione per atto contrario ai doveri d'ufficio, corruzione di persona incaricata di pubblico servizio, turbata libertà degli incanti, falso e truffa ai danni dello Stato in un'inchiesta avente ad oggetto la gestione di un impianto di depurazione. Tra di essi anche un'ex-dipendente della società pubblica, successivamente assunta dall'impresa aggiudicataria di un appalto. Gli inquirenti si sono concentrati sulle gare d'appalto messe a bando da una società pubblica che gestisce il servizio idrico in tre province. Hanno ricevuto un avviso di garanzia, tra gli altri, l'amministratore delegato e il direttore operativo della società. L'ipotesi degli

inquirenti è che un cartello di imprenditori abbia controllato tra il 2010 e il 2018 l'aggiudicazione delle gare bandite dalla società per la gestione di alcuni servizi (la Repubblica-Firenze, 12 ottobre 2018, p. 8). Quattro società avrebbero creato un meccanismo per aggiudicarsi a rotazione i lavori con la procedura dell'affidamento diretto. Un altro filone dell'inchiesta si concentra invece su una gara di appalto per la realizzazione di un impianto di depurazione, che sarebbe stato realizzato in modo da assicurare l'aggiudicazione all'unica impresa avente i requisiti previsti, in quanto unica azienda tra le undici invitate in grado di poter partecipare (Il Tirreno-Grosseto, 12 ottobre 2018, p.2). Alcune delle undici imprese che erano state inizialmente invitate a manifestare il proprio interesse a partecipare alla gara che sarebbe stata bandita, una volta ricevuto il testo di gara redatto dall'ufficio appalti della società — dove lavorava come responsabile la dipendente poi dimessasi e passata a lavorare con la ditta aggiudicatrice — si sarebbero meravigliate di come fosse stato “cucito addosso” a una sola impresa: “In un caso, nel comunicare di non poter partecipare alla gara, dal responsabile di un'azienda sarebbe anche stato vergata nero su bianco la sorpresa per un bando così ‘particolarmente specifico’”. (Nazione-Grosseto, 26 ottobre 2018, p. 4). Ulteriore accorgimento impiegato in altre gare è stato il frazionamento delle gare, in modo da restare al di sotto della soglia per l'affidamento diretto e da creare le condizioni per il possibile subappalto del servizio (Il Tirreno-Grosseto, 12 ottobre 2018, p.2).

Corruzione al servizio mense scolastiche

Rinvio a giudizio per frode in pubbliche forniture dell'ex direttrice della società a capitale pubblico che forniva oltre 7 mila pasti alle mense scolastiche di diversi comuni dell'area fiorentina. Secondo l'impianto accusatorio la grammatura degli alimenti sarebbe stata inferiore a quanto previsto dal contratto di fornitura, mancavano alcuni ingredienti previsti, gli alimenti freschi erano sostituiti con quelli conservati, acqua e latte erano utilizzati per allungare le vivande. Altre irregolarità per le quali l'ex direttrice è stata rinviata a giudizio per peculato assieme all'ex amministratore delegato sarebbero state rilevate nell'utilizzo dei mezzi della società e nell'auto-attribuirsi “in mancanza di qualsivoglia delibera e di qualsiasi giustificativo indennità di trasferta, indennità chilometriche nonostante avessero a disposizione le auto di servizio”. Entrambi devono inoltre difendersi dall'accusa di abuso di ufficio per l'assegnazione “senza procedura trasparente” dell'appalto per la fornitura di menu, mensa e accessori di cucina e ditte di proprietà del coniuge e i parenti dell'ex-direttrice. E' in corso anche un procedimento penale parallelo per il reato di concussione: secondo l'impianto accusatorio assieme ai vertici della società cui era andato “senza alcuna procedura trasparente” l'appalto per il trasporto dei pasti essi avrebbero costretto la ditta precedentemente assegnataria del servizio a continuare a erogarlo come subappaltatrice, ma a un prezzo del 30 per cento inferiore a quello fino ad allora percepito, con la minaccia di vedersi altrimenti esclusa dal subappalto. (la Repubblica-Firenze, 16 ottobre 2018, p. III).

Rinvii a giudizio negli appalti dell'ente pubblico di supporto tecnico amministrativo delle Asl della Toscana

Sei rinvii a giudizio per corruzione dell'ex direttore dell'ente di supporto tecnico amministrativo regionale per le Asl della Toscana, manager, professionisti e imprenditori, già arrestati nel maggio del 2017 nell'ambito di un'inchiesta su alcuni appalti pubblici. Le contestazioni riguardano tra l'altro l'acquisto per 17 milioni di un magazzino, centro di deposito e distribuzione dei farmaci destinati ad alcune Asl. Il responsabile unico del procedimento avrebbe indotto la società venditrice dell'immobile, cui toccava la gestione dei lavori di adeguamento, a concedergli “favori”, tra cui l'assegnazione dei successivi lavori di ristrutturazione dell'edificio, per un importo di 5 milioni di euro, a una società della

quale - secondo gli investigatori – il funzionario pubblico sarebbe stato socio occulto. Sono state inoltre contestate al dirigente irregolarità nell'ambito di altre tre gare ad evidenza pubblica. Egli, secondo l'ipotesi degli inquirenti, avrebbe indotto il legale rappresentante della ditta aggiudicataria di quei lavori ad affidare a un suo socio occulto in una società l'incarico della progettazione esecutiva dei lavori e un subappalto non autorizzato a una società legata al funzionario pubblico (La Nazione-Firenze, 17 ottobre 2018, p.4).

Peculato e corruzione nella gestione della protezione civile

Su segnalazione del sindaco alla Procura – a seguito della rilevazione di anomalie da parte di dipendenti comunali nella gestione della Protezione civile – è stato avviato un procedimento penale per peculato che ha portato alla condanna in primo grado a quattro anni di carcere per l'ex funzionario della protezione civile. Questi si sarebbe appropriato, utilizzandoli per fini personali, di risorse e strumenti da impiegare per gestire eventuali situazioni di emergenza (Il Tirreno-Livorno, 28 ottobre 2018, p.3). Ulteriori sviluppi dell'inchiesta ipotizzano anche il reato di corruzione, in quanto il funzionario si sarebbe fatto consegnare diverse regalie, tra cui 5mila euro in contanti, disponibilità di una casa per le vacanze del figlio, pagamento di cene, da un imprenditore a vantaggio del quale avrebbe pilotato l'aggiudicazione di gare ordinarie e di emergenza. La modalità sarebbe consistita nel dissuadere dalla partecipazione la possibile concorrenza, assicurando così al corruttore l'aggiudicazione dopo aver gonfiato le spese per due emergenze meteo a favore della medesima ditta (Il Tirreno-Livorno, 30 ottobre 2018, p. 7).

Inchiesta per abuso d'ufficio

Un'imprenditrice toscana indagata per concorso in abuso d'ufficio e tentata concussione in un'inchiesta abruzzese avente ad oggetto la valutazione di un ramo d'azienda. Tale valutazione deliberatamente errata dell'attività economica oggetto di cessione sarebbe stata funzionale ad ottenere una cospicua riduzione degli oneri fiscali, manovra rilevata dagli uffici dell'Agenzia delle entrate. A seguito di un avviso di rettifica da parte dell'Agenzia sarebbe stato avviato, secondo l'ipotesi degli inquirenti, una manovra da parte di altri dirigenti e funzionari dell'Agenzia e dell'imprenditrice, volta ad esercitare pressioni sul direttore dell'Agenzia perché rivedesse la sua perizia (Il Tirreno-Grosseto, 7 novembre 2018, p.7).

Arrestati militari per concussione realizzata nell'operazione "strade sicure"

Quattro militari paracadutisti sono stati arrestati per concussione e violata consegna, in quanto nelle attività di pattugliamento realizzate nell'ambito dell'operazione "strade sicure" esigevano denaro dagli autisti cinesi dei furgoni per superare i controlli. L'inchiesta ha proceduto a rilento a seguito dell'omertà che all'interno della comunità cinese ha coperto le richieste estorsive dei militari, che chiedevano dai 50 ai 100 euro a ogni transito di veicoli e furgoni per assicurarne il passaggio senza effettuare controlli. I militari avevano anche realizzato una chat nella quale scambiavano informazioni sulla localizzazione dei furgoni. La vicenda è emersa dopo che gli autisti cinesi si sono lamentati col dipendente di un'impresa italiana – che ha presentato denuncia – di non voler più trasportare merce visto che il costo delle tangenti era troppo elevato. Si contestano ai militari otto episodi, ma vi è il sospetto che le richieste estorsive si siano ripetute più frequentemente (la Repubblica-Firenze, 17 novembre 2018, p.7).

2.4 Le vicende di corruzione in Toscana: alcune considerazioni finali in chiave comparata

L'analisi sviluppata nei 35 eventi di corruzione in Toscana oggetto di attenzione mediatica nel corso del 2018 – che si sommano ai 33 del 2017 e ai 22 del 2016 esaminati nei due precedenti rapporti – ci consente di tracciare una rappresentazione sommaria e parziale, ma comunque analiticamente rilevante almeno sotto il profilo qualitativo, di alcune forme e modalità organizzative che un fenomeno difficile da rilevare ed esaminare come la corruzione ha assunto nel corso degli ultimi anni sul territorio regionale. Il numero di casi esaminati è in crescita anche nell'ultimo anno, ma rimane relativamente esiguo, sicuramente non autorizza valutazioni e considerazioni aventi una valenza generale. Le vicende esaminate sono soltanto la parte emersa di un fenomeno e dunque non costituiscono una rappresentazione attendibile dell'universo sotterraneo – di dimensioni e caratteristiche ignote, e per loro natura insondabili – delle pratiche di corruzione che vengono poste in essere con successo dai protagonisti. Quelle che vengono presentate in questo rapporto sono infatti quelle vicende in cui eventi di qualche tipo, sia di natura accidentale – diversi procedimenti penali sono avviati a seguito di evidenze emerse casualmente grazie a intercettazioni disposte in relazione ad altre inchieste – che legati a dissidi interni, ovvero a denunce di soggetti esterni dovute all'incontro imprevisto con interlocutori “indisponibili” alla corruzione. Lo scenario che emerge dai casi sopra rappresentati è comunque utile a ricavare indicazioni in merito a possibili aree sensibili, *red-flags* (ossia campanelli d'allarme), strumenti di possibile intervento e riforma.

Alcune delle vicende presentate non hanno prodotto alcuna conseguenza penale per i soggetti coinvolti, in quanto conclusesi con il proscioglimento o con l'assoluzione, oppure con la prescrizione. Si tratta comunque di “eventi di corruzione” che a seguito del rilievo assunto nel contesto della comunicazione mediatica hanno prodotto effetti di natura politica, sociale, economica. Hanno orientato e condizionato aspettative e valori di cittadini, funzionari, operatori economici. Hanno orientato il dibattito pubblico, alimentato il consenso verso alcuni attori politici ovvero delegittimato istituzioni ed enti pubblici. In queste considerazioni conclusive, arricchendo il lavoro già condotto nei precedenti rapporti, cercheremo utilizzando le informazioni ricavate dall'analisi precedente di:

(a) formulare alcune ipotesi sulle più probabili linee evolutive che il fenomeno sembra aver assunto nel corso degli ultimi anni.

(b) affinare e integrare il campionario di indicatori di rischio corruzione presentati nei precedenti rapporti, nella consapevolezza che l'operazione di rilevazione delle anomalie nei processi decisionali è attività necessariamente connessa alla formulazione e attuazione dei piani triennali di prevenzione della corruzione per tutti gli enti pubblici.

Le Tabelle seguenti mostrano le caratteristiche principali – settori di riferimento, natura degli scambi occulti e tipo di attori coinvolti, risorse pubbliche e private in gioco, e (solo nel 2018) possibili segnali di rischio – dei *nuovi* eventi di corruzione emersi nel corso del triennio 2016/2018 e oggetto di analisi nei rapporti. Si rileva in primo luogo un tendenziale incremento dei nuovi casi significativi emersi, che dai 6 del 2016 passano ai 13 del 2017, fino ai 19 del 2018.

Segui gli appalti e troverai (spesso) la corruzione.

Quanto emerso nei rapporti del 2016 e del 2017 trova piena conferma anche nel corso del 2018. I più recenti eventi di corruzione esaminati mostrano che un settore particolarmente sensibile allo sviluppo di pratiche di corruzione è rappresentato dagli appalti. L'attività contrattuale degli enti pubblici per la realizzazione di lavori pubblici, così come per l'acquisto di forniture e di servizi, negli enti locali o nell'ambito della gestione dei rifiuti, è un'area particolarmente a rischio. I lavori pubblici mostrano la frequenza più elevata di vicende di corruzione, con otto casi: questo dato potrebbe suscitare qualche preoccupazione in relazione alla prevista "liberalizzazione" del settore prevista a seguito dell'approvazione del cosiddetto decreto "sblocca-cantieri". Di certo vi sono elementi di strutturale debolezza che dipendono dall'instabilità e dalle incertezze interpretative derivanti dalla cornice regolativa nazionale. Non emergono nuovi casi di corruzione in ambito sanitario, un ambito nel quale invece negli anni precedenti l'elevata vulnerabilità alle pratiche di corruzione aveva trovato conferma nel cospicuo ammontare di inchieste, nelle quali spesso si erano osservate modalità "creative" di dissimulazione di tangenti e altre retribuzioni indebite sotto forma di pagamenti indiretti e differiti (la casistica comprendeva finanziamenti alla ricerca, sponsorizzazioni o finanziamenti di eventi, congressi, associazioni, nonché altri benefit personali). Vi è un caso in cui le difficoltà di questo tipo di relazioni ha portato i magistrati a individuare una unilateralità delle dazioni nei confronti dei medici, che non ha assunto quindi valenza penale portando all'assoluzione degli imputati – pur potendo suscitare riserve in merito a trasparenza e condizionamenti impropri delle decisioni assunte. Emerge tuttavia la necessità di approfondire una metodologia di evidenziazione di possibili indicatori di rischio che consentano ai responsabili dei processi decisionali di natura contrattuale di verificare se nelle caratteristiche delle imprese partecipanti alle gare, così come negli esiti o nei corrispondenti passaggi procedurali, vi siano profili di criticità ovvero campanelli d'allarme che rendano opportuno una supervisione e uno scrutinio più approfondito.

Tabella 2.4.1- Tavola sinottica delle caratteristiche principali dei nuovi eventi di possibile corruzione in Toscana nel 2018

Settore	Natura degli scambi occulti	Numero attori coinvolti	Tipo di attori coinvolti	Risorse pubbliche di scambio	Risorse private di scambio	Possibili segnali di rischio
Aste giudiziarie	Non occasionale	7	Magistrato, professionisti	Informazioni riservate, atti, nomine	Denaro, acquisti a prezzi ribassati, regalie	Ricorrenza anomala di nomine degli stessi professionisti in incarichi, vendita di beni in aste pubbliche a prezzi ribassati
Rilascio permessi	Consuetudinaria	19	Agente di polizia, dipendenti pubblici, professionisti, faccendiere	Atti	Denaro con tariffario predefinito	Anomalie statistiche nell'ammontare dei flussi di utenti di servizi pubblici e nella rispettiva provenienza geografica.
Appalti lavori pubblici	Consuetudinaria	19	Funzionari, imprenditori, faccendiere, organizzazione criminali	Atti, nomine	Denaro	
Appalti lavori pubblici	Non occasionale	3	Funzionari, imprenditori	Omesso controllo	Assunzioni di parenti, denaro	Carenze nell'esecuzione dei lavori, cattiva qualità della realizzazione
Appalti rifiuti	Occasionale	6	Dirigente, imprenditori	Proroga	Non definito	
Appalti lavori pubblici	Consuetudinaria	6	Funzionario, imprenditori	Atti con decisioni d'urgenza, informazioni riservate	Denaro, incarichi a parenti	Adozione processi decisionali emergenziali
Appalti lavori pubblici	Occasionale	5	Politico, funzionari, imprenditori	Atti	Nomina	
Appalti lavori pubblici	Consuetudinaria	35	Imprenditori, funzionari, organizzazione mafiosa	Atti di assegnazione d'urgenza	Denaro	Frazionamento artificioso del valore
Appalti lavori pubblici	Consuetudinaria	3	Imprenditori, professionista	Atti	Denaro, potere di ricatto	
Erogazione finanziamenti pubblici	Occasionale	2	Funzionario, imprenditrice	Supporto tecnico	Pressione estorsiva	
Appalti forniture	Non occasionale	5	Comandante vigili, funzionari, imprenditori	Informazioni	Non definito	Costante aggiudicazione delle gare per i medesimi soggetti
Appalti servizi	Consuetudinaria	4	Imprenditori, professionisti, sacerdote		Informazioni	Costante aggiudicazione delle gare per i medesimi soggetti
Appalti forniture e servizi	Consuetudinaria	3	Funzionario, imprenditori	Atti di acquisto d'urgenza, informazioni	Denaro, regalie	Costante aggiudicazione delle gare per i medesimi soggetti, adozione processi decisionali emergenziali, prezzi fuori mercato per acquisti forniture
Appalti lavori pubblici	Occasionale	4	Politico, imprenditore, intermediario, professionista	Atti	Denaro	Finanziamenti di soggetti imprenditoriali coinvolti in significativi progetti soggetti ad approvazione da parte di enti pubblici a fondazioni politiche
Rilascio permessi	Non occasionale	3	Agenti di polizia, professionista, richiedenti permesso di soggiorno	Accelerazione pratiche	Denaro	Variazione tempi d'attesa, mancato rispetto liste d'attesa
Appalti lavori pubblici	Consuetudinaria	14	Incaricati di pubblico servizio, imprenditori	Atti, informazioni	Denaro, assunzione	Frazionamento artificioso gare, ricorso anomalo ad affidamenti diretti, bando su misura, pantouflage
Appalto per servizi e forniture	Consuetudinaria	4	Dirigenti società pubblica, imprenditori	Atti	Non definito	Bassa qualità forniture: quantità forniture inferiore a quella prevista dal capitolato; assegnazione di appalti a ditte delle quali sono titolari parenti degli amministratori; abusi d'ufficio, affidamento in subappalto di servizi a società precedentemente appaltatrici
Controlli fiscali	Non occasionale	Non definito	Imprenditore, funzionari	Valutazione favorevole	Non definito	
Controlli di polizia	Consuetudinaria	4	Militari	Omessi controlli, intimidazione	Imprenditori, autisti	

Tabella 2.4.2 - Tavola sinottica delle caratteristiche principali dei nuovi eventi di possibile corruzione in Toscana nel 2016

Settore	Natura degli scambi occulti	Numero di attori coinvolti	Tipo di attori coinvolti	Risorse pubbliche di scambio	Risorse private di scambio
Appalti per opere pubbliche	consuetudinaria	39	Dirigenti, funzionari, imprenditori, professionisti	Potere discrezionale	Denaro
Controlli	Non occasionale	5	Forze di polizia, imprenditore	Informazioni su accertamenti	Servizi, prestiti, assunzione di un parente
Appalti opere pubbliche	consuetudinaria	2	Funzionario, imprenditore	Potere discrezionale, informazioni	Denaro
Appalti per forniture e lavori pubblici	Consuetudinaria	5	Funzionari ufficio tecnico, imprenditori	Potere discrezionale su approvazione varianti	indefinite
Appalti per opere pubbliche	Consuetudinaria	21	Professionisti, imprenditori	Potere discrezionale per approvazione opere carenti e mancata applicazione penali	Affidamento servizi di progettazione
Permessi, controlli	Consuetudinaria	4	Poliziotti, dirigente, intermediari (professionista; imprenditrice)	Potere discrezionale	Denaro

Tabella 2.4.3 - Tavola sinottica delle caratteristiche principali dei nuovi eventi di possibile corruzione in Toscana nel 2017

Settore	Natura degli scambi occulti	Numero di attori coinvolti	Tipo di attori coinvolti	Risorse pubbliche di scambio	Risorse private di scambio
Appalti per opere pubbliche	Consuetudinaria	19	Funzionari, imprenditori	Potere discrezionale per affidamenti diretti	Denaro, regalie e servizi
Appalti per acquisto e lavori di ristrutturazione immobili	Non occasionale	3	Funzionario, professionisti	Potere discrezionale	Incarichi a professionisti contigui e affidamento appalti per servizi a ditte di proprietà del funzionario
Appalti per forniture software	Non occasionale	2	Politico / intermediario / professionista, imprenditore	Informazioni e relazioni	Denaro, contratto per prestazione professionale
Appalto per affidamento in concessione	Consuetudinaria	8	Politico, dirigente, funzionari, imprenditori	Potere discrezionale	indefinite
Controlli fiscali	Consuetudinaria	5	Funzionari, professionisti, imprenditori	Potere discrezionale	Denaro
Concorsi pubblici per abilitazione all'insegnamento	Non occasionale	59	Docenti universitari, professionisti	Potere discrezionale	Reciprocità di favori, incarichi professionali
Appalti per servizi	Consuetudinaria	6	Dirigenti, imprenditori	Potere discrezionale	Assegnazione forniture a parenti
Appalti per opere pubbliche	Consuetudinaria	3	Imprenditore, professionisti	Potere discrezionale di sbloccare i pagamenti	Denaro
Appalto per impianto di gestione rifiuti	Non occasionale	6	Dirigenti, imprenditori, professionisti	Potere discrezionale di prorogare il contratto	Consulenze professionali
Procedimenti giudiziari	Non occasionale	3	Imprenditore, professionista, imprenditore / attore criminale	Informazioni su procedimenti	indefinite
Controlli sul lavoro	Non occasionale	1	Forze di polizia	Potere discrezionale di controllo e di sanzione	Prestazioni sessuali, sconti
Appalti per forniture ospedaliere	Consuetudinaria	9	Medici, imprenditori, amministratore di una clinica convenzionata	Potere discrezionale	Denaro, assunzioni, regalie, partecipazione a congressi, quota dei rimborsi per gli interventi dal SSN
Introduzione surrettizia di materiale	Occasionale	2	Insegnante, detenuto	Atto illegale	denaro

Chi controllerà la corruzione nei controlli?

Anche quello dei controlli – fiscali, di polizia, nel rilascio permessi, etc. – si conferma dall’analisi dei principali eventi di corruzione emersi nel corso del 2018 un settore nel quale le pratiche di corruzione non sono episodiche, al contrario tendenzialmente reiterate e capillarmente diffuse entro specifici enti e processi decisionali. Pesano sicuramente in questa evidenza empirica gli interessi convergenti di controllori e controllati: i primi dotati spesso di un elevato potere discrezionale *di fatto* nel decidere condizioni, tempistica e profondità delle attività di supervisione, nonché nel fornire interpretazioni delle sanzioni da erogare più o meno vessatorie nei confronti degli interlocutori; i secondi interessati a nascondere o volgere a proprio vantaggio le farraginosità dei meccanismi di verifica, per nascondere irregolarità od ottenere vantaggi indebiti. Anche in questo contesto, così come nel settore degli appalti, sovrabbondanza e ambiguità delle norme creano un ideale brodo di coltura per la fusione degli interessi dei soggetti coinvolti nei corrispondenti processi di verifica. Incentivi perversi sono peraltro legati ad alcuni meccanismi retributivi esistenti all’interno di enti cui è delegato il controllo, in quanto favoriscono un ricorso estensivo all’arma delle contestazioni con alto costo per i privati, che determinano una condizione di soggezione in questi ultimi, propedeutica sia alla ricerca di forme di arbitrato e risoluzione legale, che ad altre forme di patteggiamento informale, anche tramite il ricorso a meccanismi di scambio occulto e di corruzione. Spesso sono categorie deboli e svantaggiate – immigrati, prostitute, piccoli esercenti in crisi economica, imprenditori agricoli in difficoltà – a subire questo tipo di pressioni talvolta di natura semi-estorsiva, in quanto per questi soggetti è più difficilmente utilizzabile lo strumento della denuncia. Oltre alle categorie socio-economiche sopracitate, sono specularmente i “colletti bianchi” ai vertici del mondo professionale e imprenditoriale a poter ricavare il massimo vantaggio dall’annullamento del rischio di controlli – mettendo a libro paga coloro che avrebbero dovuto esercitarli – in relazione ad attività economico-finanziarie condotte con un ricorso estensivo a svariate forme di illegalità: il loro coinvolgimento emerge in diversi eventi presi in considerazione.

La natura tendenzialmente sistemica dei fenomeni di corruzione

Nell’insieme di 38 eventi di corruzione analizzati emersi tra il 2016 e il 2018, si rileva che meno della metà, ossia soltanto 17, presentano un numero di attori inferiore a 5. Si tratta presumibilmente di forme di corruzione aventi una natura pulviscolare, quella che nella letteratura scientifica è definita *petty corruption*, che si realizza generalmente attraverso incontri e relazioni – più o meno occasionali – tra un numero limitato di soggetti, e ha a oggetto il condizionamento improprio di processi decisionali che apportano benefici di valore economico limitato, con agenti pubblici che spesso ricoprono un ruolo di profilo medio-basso, e interlocutori privati in una posizione debole, il che accresce la convenienza di possibili pressioni estorsive (della Porta e Vannucci 2007). Ne è sintomo principale è una gestione

inefficiente, misurabile soprattutto in relazione ai risultati, dei corrispondenti processi decisionali, che si traduce in svariate forme di *malamministrazione*. Di questo malfunzionamento generalizzato, da distorsioni e “colli di bottiglia” che allungano i tempi di risposta e degradano la qualità dei servizi, nascono le opportunità e gli incentivi ad addomesticare i controlli, assicurare selettivamente trattamenti privilegiati, contenere l’incertezza di chi affronta determinate procedure decisionali. Spesso il numero limitato di attori coinvolti ricalca le caratteristiche dei corrispondenti processi decisionali, nei quali le relazioni sono cementate da robusti legami fiduciari. In effetti tra i 9 episodi con meno di 5 attori coinvolti del 2018 soltanto 2 avevano la natura di eventi sporadici, tutti gli altri vedevano relazioni non occasionali o addirittura consuetudinarie, ossia consolidate da una reiterazione nel tempo. E’ una corruzione che spesso, per quanto pulviscolare, tende tuttavia a strutturarsi, e dunque non esclude la presenza di dinamiche espansive, anche grazie al contributo di mediatori specializzate nel favorire l’incontro tra domanda e offerta di corruzione, riducendo i costi di identificazione di partner disponibili e di trasmissione delle contropartite.

Complessivamente, nel triennio in 20 casi è presente un numero di attori coinvolti pari o superiore a 5, in 8 dei quali vi sono più di 10 soggetti. Abbiamo quindi conferma dalle risultanze di queste inchieste della sussistenza di molteplici reti di relazioni stabili e “regolate”, all’interno delle quali presumibilmente sussistono meccanismi capaci di dare ordine e prevedibilità alle condotte dei molti attori coinvolti. Anche in Toscana, così come in altre aree del paese secondo quanto emerso in inchieste giudiziarie degli ultimi anni, vi è un’evidenza ampiamente confermata della vulnerabilità di alcuni settori di intervento pubblico – soprattutto quello degli appalti, ma anche rilascio permessi, aste, concorsi pubblici – a forme di corruzione sistemica, nelle quali la ripetizione delle transazioni occulte in un arco temporale indefinito si affida a modelli di comportamento capaci di plasmare le aspettative degli attori inclusi nella rete di relazioni occulte o informali. Basti pensare alla natura consuetudinaria o comunque non fortuita degli scambi sotterranei, con il moltiplicarsi di attori che ricoprendo ruoli differenziati possono mettere sul tavolo una pluralità di risorse di scambio, tra cui quelle utili a cercare una protezione tanto da intrusioni esterne – quali quelle ad opera della magistratura – che da turbolenze e dissidi interni. E’ significativo il già ricordato ricorso, in alcuni degli episodi di corruzione dell’ultimo triennio, a “garanti” esterni riconoscibili per la loro caratura mafiosa. Una corruzione che non è dunque più riconducibile al mero prodotto del moltiplicarsi *orizzontale* di relazioni informali e scambi illegali, quanto piuttosto dell’affermarsi di un ordito di regole non scritte e prassi cui corrisponde l’emergere di strutture *verticali* di autorità che assicurano una sorta di “governo” della rete di scambi informali e occulti. Ennesima conferma del rischio, richiamato nel paragrafo introduttivo di questa sezione, che l’aggrumarsi di “aree grigie” di relazioni illecite, informali, illegali ad opera di “colletti bianchi”, attiri anche soggetti mafiosi quali erogatori di servizi di protezione e garanzia di applicazione, rendendoli innesco di ulteriori attività corruttive e criminali..

I professionisti come catalizzatore della nuova corruzione

Un elemento emerso negli anni precedente, che trova conferma dall'analisi dei dati relativi al 2018, riguarda il ruolo centrale di diverse *figure professionali* – avvocati, commercialisti, ingegneri, architetti, geometri, ragionieri, medici, etc. – nelle reti della corruzione, specie quella sistemica. Accanto agli imprenditori (presenti in 29 casi) e ai funzionari/dirigenti pubblici (21 casi), in quasi la metà – 17 su 38 – dei nuovi eventi analizzati nel triennio si rileva una presenza di professionisti, che sommandosi ai 4 nuovi casi con presenza di intermediari/faccendieri – anch'essi aventi una veste professionale – diventano 21, ossia più della metà. La loro presenza risulta spesso defilata a livello di attenzione mediatica, nonostante in realtà la funzione che essi assumono all'interno degli scambi occulti sia spesso decisiva. Se l'attenzione dei media si concentra sui protagonisti degli eventi di corruzione che ricoprono incarichi di responsabilità politica ovvero ruoli pubblici, in realtà sotto un profilo quantitativo e qualitativo i politici si dimostrano di norma una presenza marginale: nel triennio 2016/2018 essi sono presenti in appena 4 casi, talvolta in posizione defilata: come destinatari di promesse di sostegno, o nella doppia veste di professionisti-politici, utile a dissimulare o riciclare risorse ricavate da scambi corrotti. Al contrario, in oltre la metà degli episodi analizzati i professionisti si collocano al centro dei giochi, pur mantenendosi – almeno finché non emerge lo scandalo, ma spesso anche successivamente – in una sorta di cono d'ombra che spesso li pone relativamente al riparo, anche a livello reputazionale, dagli effetti del loro coinvolgimento nelle inchieste. Viene altresì confermata la loro natura adattiva e “camaleontica” rispetto alle possibili esigenze emergenti all'interno di contesti di corruzione endemica o diffusa. A seconda dei contesti, essi possono assumere il ruolo di camera di compensazione nella trasmissione incrociata di contropartite, intermediari, promotori e “procacciatori” di affari e occasioni di profitto. In altri episodi essi sono corruttori, in quanto beneficiano personalmente e direttamente di decisioni di agenti pubblici, come l'affidamento di contratti, perizie o consulenze, la nomina in incarichi di direzione lavori, la partecipazione a commissioni, etc., ai quali viene destinata, per vie riparate o indirette, una quota del vantaggio economico così conseguito. Del resto i professionisti sono detentori di almeno due risorse estremamente pregiate: (a) il possesso di competenze specialistiche di natura tecnica, che assicurano loro un notevole peso negoziale rispetto ad amministrazioni pubbliche dove dominano conoscenze di natura giuridico-formalistica; (b) la disponibilità di reticoli autonomi di relazioni, contatti e conoscenze con una pluralità di altri attori, in relazione alle rispettive attività professionali, nei diversi contesti dell'amministrazione, della politica, dell'imprenditoria, della finanza, in alcuni casi collocabili all'interno di cornici associative formali, anche di natura riservata, come nel caso delle logge massoniche. Queste ultime si configurano come luogo ideale di selezione per cooptazione di soggetti disponibili, nonché di identificazione, incontro e scambio informale, che può naturalmente estendersi anche alla sfera delle attività illegali e della corruzione. Le logge massoniche tradizionalmente forniscono in Toscana una sede riparata entro la quale l'architettura di relazioni intessute da soggetti adeguatamente selezionati può trasformarsi in reti di transazioni informali improntate a una reciprocità

allargata e differita. Da ultimo, si rileva una specifica propensione, specie in alcune vicende, al manifestarsi di relazioni di natura simbiotica tra professionisti e amministratori pubblici, ciascuno referente obbligato dell'altro rispetto alle opportunità di profitto illecito che si presentavano nei rispettivi processi decisionali, negli uffici pubblici così come nel mercato dei servizi professionali. In ogni caso, coerentemente con una dinamica di “slittamento verso il privato” del “centro gravitazionale” dei reticoli di corruzione osservabili, si rileva anche in questo caso come il ruolo giocato dai professionisti non sia marginale o subordinato rispetto a quello dei decisori pubblici (Picci e Vannucci 2018). Al contrario, essi diventano in molte vicende gli artefici, catalizzatori, beneficiari e in alcuni casi “regolatori” esterni di quelle “aree grigie” a cavallo tra informalità e illegalità, entro le quali l'operato dei comitati d'affari distorce sistematicamente a vantaggio dei propri componenti i vantaggiosi ambiti di intervento pubblico – specie quelli sopra evidenziati.

La corruzione invisibile: scelte urbanistiche e governo del territorio

Occorre rinnovare un *caveat* di natura metodologica, già precisato nei rapporti precedenti. Quanto emerge in questa sezione del rapporto non costituisce che una parte presumibilmente molto circoscritta e di certo non rappresentativa dell'universo sotterraneo degli eventi di corruzione in Toscana, in quanto fondata sulle sole informazioni ricavabili dall'analisi di materiale giornalistico, a sua volta derivante esclusivamente da inchieste giudiziarie, in una sorta di restringimento progressivo di un “imbuto” che rende impossibile estrapolarne informazioni certe sulla dimensione sommersa del fenomeno (Cazzola 1987). L'inesistenza di eventi relativi a un particolare settore di intervento pubblico ha dunque una duplice chiave di lettura. La prima, ottimisticamente, segnala la possibile assenza o marginalità delle pratiche di corruzione in quel contesto, che non emergono per assenza di “materia prima”. Al contrario, è però ipotizzabile che gli episodi di corruzione non vengano alla luce perché il fenomeno ha assunto forme e modalità di “organizzazione” e regolazione interna che la rendono invulnerabile all'azione repressiva della magistratura, facendola così fuoriuscire dal perimetro di attenzione dei mezzi di comunicazione.

È per questo sorprendente la perdurante assenza nel territorio toscano nel triennio 2016-2018 di nuovi eventi di corruzione relativi al governo del territorio all'urbanistica. Si tratta infatti di settori che presentano, per le loro caratteristiche – alta redditività potenziale attraverso attività di creazione di rendite, forte discrezionalità delle scelte, complessità e aleatorietà interpretativa della cornice regolativa, etc. – dei profili tali da farla annoverare tra le aree a più alto rischio di distorsioni, opacità e corruzione, come affermato anche dal Piano Nazionale Anticorruzione del 2016;

“Il governo del territorio rappresenta da sempre, e viene percepito dai cittadini, come un'area ad elevato rischio di corruzione, per le forti pressioni di interessi particolaristici, che possono condizionare o addirittura precludere il perseguimento degli interessi generali. Le principali cause di corruzione in questa materia sono determinate da: a) estrema complessità ed ampiezza della materia, che si riflette nella disorganicità, scarsa chiarezza e stratificazione della normativa di riferimento (...). Tale complessità si ripercuote negativamente: sull'individuazione e

delimitazione delle competenze spettanti alle diverse amministrazioni coinvolte e dei contenuti – con possibili duplicazioni – dei rispettivi, diversi, atti pianificatori; sui tempi di adozione delle decisioni; sulle risorse pubbliche; sulla fiducia dei cittadini, dei professionisti e degli imprenditori (...); b) varietà e molteplicità degli interessi pubblici e privati da ponderare, che comportano che gli atti che maggiormente caratterizzano il governo del territorio – i piani generali dei diversi livelli territoriali – presentino un elevato grado di discrezionalità; c) difficoltà nell’applicazione del principio di distinzione fra politica e amministrazione nelle decisioni, le più rilevanti delle quali di sicura valenza politica; d) difficile applicazione del principio di concorrenza fra i soggetti privati interessati, condizionata dall’assetto della proprietà delle aree sulle quali incidono le scelte di destinazione territoriale e urbanistica; e) esistenza, alla base delle scelte di pianificazione, di asimmetrie informative tra soggetti pubblici e privati, accompagnate dalla difficoltà nelle predeterminazione dei criteri di scelta; f) ampiezza delle rendite immobiliari in gioco”.

La conclusione dell’Autorità nazionale anticorruzione è che: “Il rischio corruttivo è trasversale e comune a tutti i processi dell’area governo del territorio, a prescindere dal contenuto (generale o speciale) e dagli effetti (autoritativi o consensuali) degli atti adottati (piani, programmi, concessioni, accordi, convenzioni) (ANAC 2016, p. 65). Nel rapporto dello scorso anno si sono approfonditi i meccanismi normativi e le dinamiche endogene alle reti corruttive che sotto diversi profili hanno accentuato questa esposizione a svariate forme di *maladministration*. Analogamente a quanto rilevato in altri contesti di intervento pubblico, opacità, stratificazione e complessità dei processi decisionali riconducibili al settore urbanistico favoriscono la “cattura” di quegli uffici ad opera di un novero circoscritto di funzionari e professionisti, in grado di interpretare liberamente e a vantaggio proprio e dei portatori di interessi selezionati disposizioni ambigue o contraddittorie, saldando aspettative di (e assicurando profitti illeciti a) costruttori, professionisti-progettisti e funzionari degli uffici comunali preposti al governo del territorio. In alcuni scenari – osservati in passato anche nel territorio toscano – specifici studi professionali presidiano pressoché monopolisticamente certe aree territoriali, in simbiosi con taluni decisori pubblici (come evidenziato nel paragrafo precedente), assicurando ai clienti interpretazioni favorevoli di regole, astensione da controlli, corsie preferenziali, permessi, autorizzazioni, copertura di abusi, etc..

Nel momento in cui alla convergenza di fattori che indicano una particolare esposizione del settore urbanistico al rischio corruzione non corrisponde nel territorio toscano alcuna evidenza empirica di eventi di tale natura occorre affrontare un nodo problematico. Vi è una probabilità non irrilevante che la scarsità di eventi di corruzione che investono il settore urbanistico in Toscana, così come in Italia, sia uno dei segnali di pratiche corruttive realizzate con successo e persistenti nell’ombra. Si rinnova quindi una domanda di conoscenza, che può trovare soddisfazione affinando gli indicatori oggettivi e quantificabili di rischio di distorsioni. Ad esempio, livelli anomali rispetto alla media regionale e/o nazionale del consumo di territorio pro/capite; oppure l’ammontare di permessi a edificare in relazione alle linee di tendenza di crescita della popolazione residente.

Campanelli d'allarme (e capacità d'ascolto)

Come già nei rapporti precedenti, uno degli obiettivi dell'analisi fin qui condotta consiste nell'individuazione, validazione e integrazione dei segnali d'allarme e di rischio di anomalie e corruzione, le cosiddette *red flags*. Si tratta di un contributo incrementale, che va a integrare la batteria di indicatori affinata nei rapporti relativi agli anni 2016 e 2017. Grazie al lavoro di approfondimento sulla banca dati appalti banditi in Toscana la ricerca condotta da Irpet, allegata al rapporto 2016, è stato estrapolato un ampio set di indicatori quantitativi di anomalia rispetto alla media dei valori riscontrati per tipologia di variabile (Gori 2017). Questo approccio rispecchia il cambiamento di paradigma introdotto dalla determinazione n. 12 del 28 ottobre 2015, che ha integrato il Piano nazionale anticorruzione fornendo uno specifico focus sugli appalti che – nella sintesi della tabella 4 – fornisce indicazioni agli enti pubblici nella loro attività di elaborazione dei Piani triennali di prevenzione della corruzione. A seconda delle diverse fasi in cui si articola l'attività contrattuale delle pubbliche amministrazioni sono stati infatti indicati diversi possibili indici quantitativi di anomalia, in base alla cui ricorrenza gli enti pubblici avrebbero potuto effettuare approfondimenti e applicare misure (di natura organizzativa, trasparenza, etc.) volte a ridurle. C'è da sottolineare tuttavia che questo approccio innovativo, che chiama in causa competenze tecnico-statistiche, sembra aver incontrato particolari resistenze all'interno degli enti pubblici che avrebbero dovuto applicarlo nella quantificazione del rischio corruzione dei processi decisionali, restando di fatto pressoché inattuato.

Nella Tabella n. 2.4.5 quell'elenco relativo al settore degli appalti viene integrato, a partire dalle risultanze dei rapporti di questi tre anni, con una serie ulteriore di possibili indicatori. Questi ultimi sono perlopiù di natura qualitativa, ma in alcuni casi possono essere facilmente convertiti in variabili quantitative. Mantenendo lo schema ANAC di distribuzione nell'arco temporale delle diverse fasi dell'appalto pubblico, *red flags* (campanelli d'allarme) negli eventi di corruzione esaminati sono la modifica non appropriatamente giustificata della domanda pubblica – sia in termini di contenuti che di fabbisogno complessivo – e il frazionamento artificioso dei contratti banditi da un ente per rimanere sotto soglia, così come già evidenziato anche da ANAC stessa. Più difficile da ricondurre a indicatori quantitativi, ma assolutamente pervasiva anche in base alle risultanze degli eventi del 2018, appare la tecnica del “bando sartoriale” ovvero “bando fotocopia”, in cui tutte le specifiche tecniche per la partecipazione e l'assegnazione dei punteggi rilevanti per l'aggiudicazione della gara sono “tarati” e “cuciti su misura” in relazione alle caratteristiche di uno specifico concorrente, vincitore designato.

Tabella 2.4.4: Indicatori quantitativi di anomalie 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.

La fase decisionale di assegnazione della gara attraverso l'individuazione del vincitore – prevedibile centro di attenzione per gli interessi opachi di corrotti e corruttori – si conferma quella in cui gli indicatori di anomalia si moltiplicano. Vale la pena elencarle: urgenza, emergenze più o meno fittizie e condizioni di eccezionalità e straordinarietà, utilizzo improprio o abnorme di affidamenti diretti e procedure negoziate, alto peso attribuito a parametri discrezionali in gare assegnate tramite offerta economicamente più vantaggiosa, partecipazione di concorrenti fittizi, ricorso a poche imprese che si alternano nell'aggiudicazione – segnale della sussistenza di accordi collusivi – e condizioni di “parentela politica” o altri legami parentali con funzionari dei titolari di imprese vincitrici delle gare. Anche nella fase successiva di verifica dei requisiti e di stipulazione del contratto si concentrano diversi segnali di allarme. I tentativi di regolarizzare ex-post offerte abnormi, l'elevato contenzioso che ne consegue, permettono il sussistere di condizioni anomale (soggetti imprenditoriali in posizione debitoria che ne avrebbe preclusa la partecipazione, o che non hanno presentato bilanci regolari), la mancata considerazione di rilievi critici da parte degli uffici tecnici, nonché altre irregolarità formali nella stipulazione del contratto, rilevate dagli organi di controllo. Analogamente alla fase precedente, anche durante l'esecuzione un alto tasso di contenzioso è un segnale di pericolo, visto che – come mostrano gli eventi di corruzione esaminati – non è infrequente il caso in cui il contenzioso legale è il riflesso visibile di attriti insorti tra partecipanti allo scambio occulto. Anche la gestione del subappalti – di per sé maggiormente esposta al rischio di infiltrazioni di imprese mafiose, o a capitale mafioso – presenta elementi di vulnerabilità a patteggiamenti impropri tra imprese formalmente concorrenti, così come all'utilizzo di tali affidamenti per compensare accordi sottobanco relativi all'assegnazione dei lavori. Da ultimo, anche nella fase di rendicontazione si manifestano alcuni fattori che – come già sottolineato nei rapporti precedenti – rendono necessario orientare l'azione amministrativa a una più efficace attività di controllo “a valle”, ossia relativa ai *risultati* dell'azione amministrativa, piuttosto che mirante alla verifica della regolarità formale degli atti e dei passaggi procedurali. L'abnorme lievitazione del prezzo pagato al di fuori dei parametri di mercato, l'allungarsi indefinito dei tempi di realizzazione di un'opera pubblica, la scadente qualità di opere, materiali, forniture, servizi, rappresentano la manifestazione più chiara della saldatura sussistente tra corruzione e “cattiva amministrazione”, già evidenziata dal piano nazionale anticorruzione del 2016, in cui si fornisce una definizione di corruzione “non solo più ampia dello specifico reato di corruzione e del complesso dei reati contro la pubblica amministrazione, ma coincidente con la ‘maladministration’, intesa come assunzione di decisioni (di assetto di interessi a conclusione di procedimenti, di determinazioni di fasi interne a singoli procedimenti, di gestione di risorse pubbliche) devianti dalla cura dell'interesse generale a causa del condizionamento improprio da parte di interessi particolari. Occorre, cioè, avere riguardo ad atti e comportamenti che, anche se non consistenti in specifici reati, contrastano con la necessaria cura dell'interesse pubblico e pregiudicano

l'affidamento dei cittadini nell'imparzialità delle amministrazioni e dei soggetti che svolgono attività di pubblico interesse.” (ANAC 2015, p.7). Sulla capacità degli enti pubblici di operare efficacemente nella direzione di una maggiore attenzione a risultati ed esiti delle attività amministrative pesa tuttavia l'eredità prevalente di una cultura giuridico-formalistico dominante tra funzionari e dipendenti pubblici, che porta a privilegiare un'attenzione semi-esclusiva alla regolarità formale degli atti, indipendentemente dalle finalità di interesse pubblico cui dovrebbero essere rivolti.

Tabella 2.4.5: 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 aggiudicatarie degli appalti di lavori pubblici, forniture e manutenzione • assegnazione della gara a imprese delle quali sono titolari parenti degli amministratori
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 • affidamento in subappalto di servizi a ditte precedentemente appaltatrici
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

I segnali di anomalia e/o di rischio corruzione non si manifestano soltanto entro il perimetro degli enti pubblici e dei corrispondenti processi decisionali. Alcuni indicatori, come già evidenziato nel rapporto 2017, sono capaci di segnalare anomalie relative a variabili *esogene* rispetto

all'amministrazione pubblica. Si conferma per questo l'esigenza di un maggiore raccordo con fonti di informazioni e banche dati rilevanti gestite da soggetti esterni, come ordini professionali o camere di commercio. Nella Tabella n. 2.4.6 viene in evidenza come, anche nel territorio toscano, una gamma di condotte devianti abbiano quale indicatore la sussistenza di interessi congiunti di ordine professionale e imprenditoriale, a volte tramite la mediazione di prestanome, congiunti e parenti. La dissimulazione del rapporto di scambio tra "atti d'ufficio" e "denaro e altra utilità" – secondo la configurazione idealtipica fornita dalle fattispecie del codice penale – per i protagonisti vale in questi contesti a celare tramite camere di compensazione la trasmissione delle corrispondenti contropartite, riducendone significativamente il rischio di coinvolgimento penale. Al tempo stesso, in queste arene riservate si consolidano relazioni d'affari incrociate e allargate, propedeutiche ad ulteriori occasioni di scambio occulto. Società che fanno affari con la pubblica amministrazione intestate, oppure funzionali all'assunzione di prestanome, congiunti o parenti dei decisori pubblici (nei casi estremi gli stessi dipendenti pubblici, secondo il cosiddetto *pantouflage*), così come relazioni allacciate con professionisti che hanno un rapporto privilegiato con particolari uffici pubblici, oppure finanziamenti ad associazioni e fondazioni politiche, sono segnali di una possibile ripartizione della rendita della corruzione all'interno di reti di relazioni più ampie, in un più o meno embrionale *comitato d'affari*, che inevitabilmente si traduce in uno sviamento dalla cura degli interessi collettivi.

Tabella 2.4.6: Indicatori qualitativi di rischio anomalie e corruzione (red flags) ricavabili dall'analisi dei casi di corruzione nel settore degli appalti esogeni rispetto al processo decisionale

CRITICITA'	INDICATORI
Modalità indirette di attribuzioni di vantaggi indebiti a decisori	<ul style="list-style-type: none"> • affidamento di incarichi professionali, subappalti o incarichi da parte di appaltatori di enti pubblici a congiunti, parenti o soggetti contigui a funzionari pubblici coinvolti nei corrispondenti processi decisionali • congiunti o parenti di funzionari che hanno la titolarità di imprese e società che stringono relazioni contrattuali con appaltatori o concessionari pubblici • funzionari coinvolti a vario titolo nell'attività di studi professionali • assunzione di congiunti di funzionari presso appaltatori pubblici • Finanziamenti da parte di soggetti imprenditoriali di attori politici ad associazioni e fondazioni politiche nelle quali hanno un ruolo di vertice esponenti decisori pubblici o esponenti ad essi legati • pantouflage, ossia assunzione di dipendenti e dirigenti dell'ente pubblico presso imprese beneficiarie delle decisioni
Anomalo coinvolgimento del decisore in interessi privati	<ul style="list-style-type: none"> • sussistenza di provvedimenti disciplinari • revoca o mancata autorizzazione allo svolgimento di attività professionali
Dissimulazione di cattiva realizzazione ovvero coinvolgimento di attori criminali negli appalti	<ul style="list-style-type: none"> • incendi dolosi che danneggiano opere pubbliche

Infine, dagli eventi di corruzione che si sono manifestati nel territorio toscano nell'ultimo triennio, si può ricavare un breve elenco di ulteriori segnali di anomalia nei processi decisionali diversi dall'attività contrattuale. Alcuni indicatori si prestano a una quantificazione in termini numerici

relativamente semplice, sovrapponendosi a parametri di valutazione della sussistenza di condizioni di cattiva amministrazione. Tra questi, come già emerso, si rilevano:

- 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.

In una sorta di "isomorfismo" delle distorsioni procedurali indotte dalla corruzione, altri indicatori sono invece assimilabili a quelli già trattati in relazione al settore degli appalti, tra cui in particolare:

- sovrapposizione tra ruolo pubblico ed esercizio di professione privata;
- bando "fotocopia" calibrato su specifiche caratteristiche di un candidato per il reclutamento di personale;
- costi medi pagati dai cittadini anormalmente elevati;
- *revolving doors* per dirigenti convertiti in consulenti;
- prestazioni professionali di consulenza di un amministratore pubblico per conto di un'impresa fornitrice di servizi presso altri enti pubblici.
- ricorrenza anomala di nomine per l'affidamento di incarichi agli stessi professionisti
- vendita di beni in aste pubbliche a prezzi inferiori a quelli di mercato

Ulteriori possibili segnali di anomalia hanno invece caratteristiche settoriali, in quanto specifici di particolari processi decisionali. Alcuni di essi si intrecciano anche come "anomalie-sentinella" che indicano una possibile presenza criminale organizzata sul territorio. Tra di essi se segnalano:

- crescita di reati-sentinella della presenza criminale (incendi dolosi, intimidazioni);
- attività di formazione ed eventi scientifici e congressi finanziati da case farmaceutiche con la partecipazione di medici;
- percentuale anormalmente elevata di infortuni per incidenti stradali;
- utilizzo indebito di spazi demaniali affidati in concessione;
- variazione anomala dei tempi d'attesa nel rilascio di permessi;
- mancato rispetto di liste d'attesa;
- anomalie dell'ammontare di utenti di servizi pubblici rispetto alla loro provenienza geografica.

Riferimenti bibliografici

- ANAC – Autorità nazionale Anticorruzione, 2015, *Aggiornamento 2015 al Piano Nazionale Anticorruzione*, Roma, determinazione n.12 del 28 ottobre.
- ANAC – Autorità nazionale Anticorruzione, 2016, *Aggiornamento 2016 al Piano Nazionale Anticorruzione*, Roma, delibera n.831 del 3 agosto.
- Calderoni, F., 2018, *Le reti delle mafie: Le relazioni sociali e la complessità delle organizzazioni criminali*, Vita e Pensiero, Milano.
- Calderoni, F. et al., 2016, “The Italian mafias in the world: A systematic assessment of the mobility of criminal groups.”, in *European Journal of Criminology* 13 (4), pp. 413-433.
- Campana, P., 2011, “Eavesdropping on the Mob: the functional diversification of Mafia activities across territories.” in *European Journal of Criminology*, 8, (3), pp.213-228.
- Campana, P., e Varese, F., 2013, “Cooperation in criminal organizations: Kinship and violence as credible commitments” in *Rationality and society*, 25 (3), pp. 263-289
- Cazzola, F. 1987, *Della corruzione. Fisiologia e patologia di un sistema politico*, Bologna, Il Mulino.
- Cazzola, F. 1992, *L'Italia del pizzo*, Torino, Einaudi.
- Ciconte, E., , 2013, *Politici (e) malandrini*, Rubbettino, Soveria Mannelli.
- CPAM – Commissione Parlamentare d’Inchiesta sul fenomeno delle mafie, 2018, *Relazione conclusiva*, Roma, 8 febbraio.
- Dalla Chiesa, N., 2015, “A proposito di” Mafia Capitale”. Alcuni problemi teorici.” in *Rivista di Studi e Ricerche sulla criminalità organizzata*, 1(2), pp. 1-15.
- Dalla Chiesa, N., 2017, *Passaggio a Nord: la colonizzazione mafiosa*, Edizioni Gruppo Abele, Torino.
- della Porta, D. e Vannucci A. 2007, *Mani impunte*, Roma, Laterza.
- della Porta, D. e Vannucci A. , 2012, *The hidden order of corruption*, Ashgate, Farnham.
- DNA – Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo, 2017, *Relazione Annuale 2016*, Roma, Prot. 12720/2017/PNA
- Gori, F. G., 2017, Un sistema di indicatori di anomalia per il mercato dei contratti pubblici toscano, in “Osservatorio Regionale sul Federalismo Fiscale”, nota n. 2/2017, in http://www.irpet.it/wp-content/uploads/2017/05/nota-orff-2_2017-1.pdf.
- La Spina, A., 2016, “Il voto di scambio politico-mafioso tra mutamenti fattuali e modifiche normative.”, in *Rivista di Studi Politici*, 28 (3), pp. 29-42.
- Martone, V., 2016, “Mafia Capitale: corruzione e regolazione mafiosa nel «mondo di mezzo»“, in *Meridiana* 87, pp. 21-39.
- Mete, V., 2009, *Fuori dal Comune. Lo scioglimento delle amministrazioni locali per infiltrazioni mafiose*, Bonanno, Catania.

- Mete, V. 2016, “La costruzione istituzionale delle politiche antimafia. Il caso dello scioglimento dei consigli comunali”, in *Stato e Mercato*, n.108, pp. 391-424.
- Moro, F. e Catino M., 2016, “La protezione mafiosa nei mercati legali”, in *Stato e mercato*, (3), pp. 311-352.
- Picci, L. e Vannucci, A., 2018, *Lo Zen e l'arte della lotta alla corruzione*, Altreconomia, Milano.
- Riccardi, M., Soriani, C. e Giampietri, V., 2016, “Mafia Infiltration in Legitimate Companies in Italy” in Savona E., Riccardi M. e Berlusconi G., (a cura di) *Organised Crime in European Businesses*, Routledge, New York, pp.119-140.
- Sciarrone, R., 2009, *Mafie vecchie e mafie nuove. Radicamento ed espansione*, Donzelli, Roma.
- Sciarrone, R., , 2014, *Mafie del Nord. Strategie criminali e contesti locali*, Donzelli, Roma.
- Sciarrone, R. e Storti, L., 2014, “The territorial expansion of mafia-type organized crime. The case of the Italian mafia in Germany.” in *Crime, Law and Social Change* , 61 (1), pp. 37-60.
- Sciarrone, R. e Storti, L., 2016, “Complicità trasversali fra mafia ed economia. Servizi, garanzie, regolazione”, in *Stato e mercato*(3), pp. 353-390.
- Sergi, A. e Lavorgna A., 2016, *'Ndrangheta: The GlocalDimensions of the MostPowerfullItalian Mafia*, Springer, Berlin.
- Vannucci. A., 2012, *Atlante della corruzione*, Edizioni Gruppo Abele, Torino.
- Vannucci. A., 2017, *Come cambia la corruzione in Italia: pulviscolare, sistemica, organizzata*. in E. Ciconte, F. Forgione, I. Sales (a cura di), *Atlante delle mafie*, volume V, Rubbetino Soveria Mannelli, pp. 43-65.
- Varese, F., 2011, *Mafie in movimento*, Einaudi, Torino.
- Varese, F., 2014, “Protection and extortion.”, in *Oxford handbook of organized crime*, Oxford University Press, Oxford, pp. 343-58.

2.5 Un sistema di indicatori di anomalia per il mercato toscano dei contratti pubblici

A cura di IRPET e Osservatorio Regionale sui Contratti Pubblici

1. Introduzione

In questo lavoro presentiamo una descrizione del sistema di indicatori di anomalia costruito sulla base dei dati dell'Osservatorio Regionale sui Contratti pubblici della Regione Toscana e le modalità attraverso le quali questo sistema viene implementato nell'ambito del sistema informativo SITAT .

Si intendono per tali quegli indicatori, calcolati a partire dalle informazioni trasmesse all'Osservatorio in adempimento agli obblighi di legge e relativi a ciascun contratto, per i quali si possono evidenziare valori difformi, o appunto anomali, da quelli prevalenti o "normali" osservati sull'insieme dei dati relativi ai contratti pubblici dell'intero territorio nazionale. Come tali essi possono essere utilizzati come segnali di attenzione o allerta su fenomeni specifici di cui avere più precisa contezza, come, più semplicemente, indicare un errore nella trasmissione dell'informazione la cui correzione contribuirà al miglioramento della qualità dei dati.

Sulla base della metodologia illustrata in questo lavoro, l'Osservatorio sta implementando sul proprio sistema informativo SITAT alcune funzionalità per consentire al Rup di verificare autonomamente, in ogni momento, i valori assunti dalla batteria di indicatori per ciascun proprio contratto. Tali nuove funzionalità saranno realizzate con l'obiettivo di favorire una maggiore efficienza del procurement, mettendo a disposizione del RUP strumenti conoscitivi sulle caratteristiche dei propri contratti in rapporto all'insieme dei contratti della stessa tipologia, e dunque senza alcun intento, da parte dell'Osservatorio, di azioni di controllo o vigilanza che non rientrano fra i propri compiti.

Il paragrafo 2 è appunto dedicato alla descrizione della metodologia di calcolo degli indicatori mentre il paragrafo 3 presenta una prima versione del report di anomalia che sarà disponibile per tutti i RUP e in relazione a ogni contratto di loro competenza sulla piattaforma SITAT-SA.

2. La metodologia

Come anticipato, la natura del set di indicatori di anomalia che proponiamo in questo lavoro è principalmente *data-driven*, ovvero dipende in gran parte dalle caratteristiche osservate del mercato dei contratti pubblici. In questo senso, l'attribuzione del carattere di anomalia a un singolo contratto non dipende dal fatto che questo rientri o meno in un range di caratteristiche definite ex-ante (e segnatamente sulla base di prescrizioni normative o regolamentari) ma piuttosto che si collochi o meno in un intervallo

di valori variabile in base alla configurazione che un insieme contratti simili assume a una certa data o in un arco di tempo definito. L'analisi che proponiamo, dunque, oltre a essere in grado di cogliere aspetti che per loro natura non sono regolati e per i quali non sarebbe quindi possibile definire altrimenti alcuna soglia di anomalia, è anche dinamica, in quanto è in grado di cogliere aspetti legati alla naturale evoluzione del mercato. Un esempio che interessa i due punti appena richiamati è quello della percentuale di ribasso di aggiudicazione, per la quale non è previsto alcun limite e che è allo stesso tempo soggetta a importanti variazioni che dipendono dalle condizioni generali di mercato (ad esempio una crisi del mercato dovuta a un rallentamento della domanda). L'archivio utilizzato alla data di questo rapporto fa riferimento all'intero territorio nazionale e al periodo 2009-2017 e include tutte le informazioni del sistema SIMOG dell'Autorità Nazionale Anti-Corruzione integrate, per la parte Toscana, dall'archivio del Sistema Informativo SITAT dell'Osservatorio Regionale dei Contratti Pubblici della Regione Toscana. Il processo di costruzione del sistema di indicatori è riassumibile nei seguenti tre passaggi, che vengono separatamente trattati nel resto di questo paragrafo:

1. Definizione delle variabili-indicatore, ovvero delle variabili relative a un contratto, il cui valore può o meno essere definito anomalo
2. Definizione della stratificazione ottimale dell'archivio, ovvero definizione di gruppi di contratti comparabili ai fini del calcolo dei valori soglia di anomalia su specifiche variabili-indicatore
3. Scelta della modalità di calcolo delle soglie di anomalia sui sottoinsiemi di contratti "simili" e definizione degli indicatori come variabili dicotomiche (0/1)

2.1. La definizione delle variabili-indicatore

Le variabili-indicatore che figurano nel sistema di indicatori di anomalia sono costruite utilizzando esclusivamente informazioni «interne» agli archivi Simog-Sitat e sono individuati su base «deduttiva-congetturale», anche per la carente letteratura in materia. Tuttavia, queste sono integrate con quelle previste dalla Determinazione n. 12 del 28/10/2015 (Aggiornamento 2015 al Piano Nazionale Anticorruzione) e con il successivo studio Rapporto Anac-PDCM «Analisi istruttoria per l'individuazione di indicatori di rischio corruzione e di prevenzione e contrasto nelle amministrazioni pubbliche». Sono state inoltre verificate facendo ricorso a indicazioni da documenti di lavoro del gruppo di lavoro degli Osservatori regionali sui contratti pubblici (Itaca) e successivamente sottoposte ad un processo di selezione per eliminare indicatori di scarsa significatività per numero eccessivamente ridotto di osservazioni utili e indicatori di evidente ridondanza rispetto ad altri.

L'insieme delle variabili-indicatore include sia variabili native dell'archivio SIMOG-SITAT, quale, ad esempio, il ribasso di aggiudicazione, sia variabili calcolate a partire da una o più variabili native dell'archivio. Un esempio di quest'ultima tipologia di variabili-indicatore è il rapporto tra la durata

contrattuale dell'esecuzione lavori e l'importo aggiudicato che è espressa in termini di giorni per migliaia di euro. Un elenco completo delle variabili-indicatore è riportato in Appendice.

2.2. La stratificazione dei contratti

Tutti gli indicatori di anomalia - definiti al livello del singolo lotto/contratto²⁵⁰ come variabile dicotomica (anomalo/non anomalo, vedi infra) - sono definiti sulla base di una soglia (di anomalia) di natura variabile. La soglia sulla base della quale il contratto è definito anomalo non è infatti unica né per tutti gli indicatori né per tutte le osservazioni (ovvero tutti i contratti presenti in archivio) ma varia in base al gruppo di osservazioni omogenee al quale il singolo lotto/contratto appartiene²⁵¹. Il valore di una variabile registrato in corrispondenza di ciascuna osservazione è stato infatti confrontato con quello di osservazioni simili rispetto a una serie di caratteristiche (variabili dell'archivio).

In particolare, al fine di ottenere sia la corretta identificazione di gruppi omogenei, sia un contenuto numero di gruppi di osservazioni, l'operazione di "raggruppamento" o di stratificazione dell'universo dei contatti, è stata effettuata ricorrendo a diversi set di variabili (variabili di stratificazione).

Nella sostanza, i contratti sono stati, in prima battuta, raggruppati sulla base di una ottimale definizione delle variabili di stratificazione che include: la classe di importo del contratto, una classificazione delle procedure di scelta del contraente, il criterio di aggiudicazione, la tipologia (per i soli lavori pubblici), la modalità di realizzazione e una classificazione tipologica aggregata, che distingue meramente tra contratti di lavori, servizi, forniture e forniture sanitarie.

I gruppi di contratti così definiti che registrino una numerosità non sufficientemente alta (nel nostro caso arbitrariamente fissata pari a 100) vengono scartati e le osservazioni che ne fanno parte vengono riaggregate sulla base di una nuova stratificazione nel passaggio successivo.

È importante sottolineare come la numerosità dei gruppi sia definita in base alle osservazioni che registrano valore non mancante della variabile-indicatore oggetto dell'analisi. Il processo di stratificazione viene infatti portato a termine per ciascuna variabile-indicatore e per ciascuna di esse restituisce un numero di gruppi (e, naturalmente, una loro composizione) diverso.

In ogni passaggio della procedura di stratificazione, una delle variabili di stratificazione viene eliminata o sostituita con una variabile dello stesso tipo ma caratterizzata da un'articolazione meno dettagliata dei valori che può assumere, al fine di restituire gruppi più numerosi.

I diversi passaggi della procedura di stratificazione sono comunque distinti per le variabili/indicatore che fanno riferimento alla fase di affidamento e per quelle che fanno riferimento alla fase di esecuzione.

²⁵⁰ Rimane la possibilità di definire analoghi indicatori per stazione appaltante come aggregazione degli indicatori definiti a livello di singolo lotto.

²⁵¹ Per quanto riguarda gli accordi quadro e le convenzioni (CIG padre) e le relative adesioni (CIG figlio) si è scelto di operare nel modo seguente: le informazioni relative alla fase di aggiudicazione sono state desunte dai CIG padre e assegnate ai rispettivi CIG figlio.

In particolare, mentre per quanto riguarda la **fase di affidamento**, il processo iterativo conserva fino all'ultimo passaggio le variabili di stratificazione relative alle caratteristiche procedurali del contratto (procedura di scelta del contraente, modalità di realizzazione) nel caso della **fase di esecuzione**, il numero delle variabili di stratificazione viene ridotto conservando le caratteristiche dell'oggetto del contratto (tipo di contratto, tipologia dei lavori).

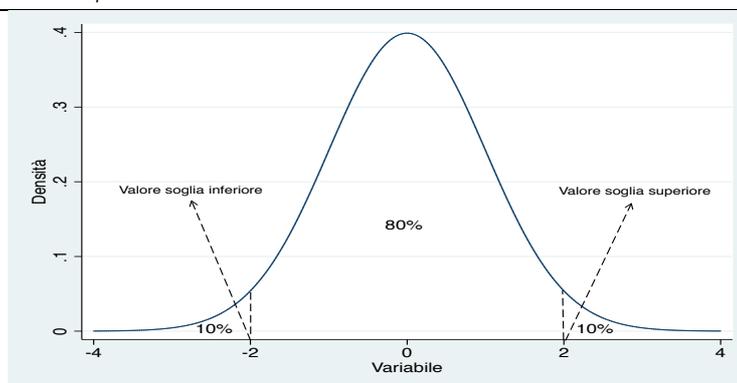
Il processo iterativo è composto da un totale di 5 passaggi o step di stratificazione. Come vedremo più avanti, lo step di stratificazione nel quale è stato definito un particolare gruppo rappresenta anche il “grado di affidabilità” delle soglie di anomalia calcolate per le osservazioni che fanno parte di quel gruppo, dove naturalmente la massima affidabilità è associate alle soglie calcolate sui gruppi definiti in base alla stratificazione “ottimale”.

2.3. La scelta delle soglie di anomalia

Per ciascun gruppo di osservazioni simili, sono stati dunque definiti come anomali i valori ricadenti nel primo decile della distribuzione, nell'ultimo decile o in entrambi i decili, in base al tipo di variabile e al tipo di indicatore presi in considerazione. Ad esempio, la variabile “numero di imprese offerenti” è caratterizzata da una soglia di anomalia definita sul primo decile della distribuzione di ciascun gruppo di osservazioni, mentre la variabile “numero di sospensioni” ha soglia di anomalia definita sull'ultimo decile e la variabile “durata contrattuale” ha soglia definita sia sul primo che sull'ultimo decile.

La figura 1 fornisce un esempio di definizione dei valori soglia di anomalia su una generica variabile. Nell'esempio, l'indicatore di anomalia assumerebbe valore 1 (anomalia presente) se il valore della variabile per l'osservazione in esame fosse inferiore a -2 o superiore a 2. I due valori corrispondono infatti al primo e all'ultimo decile della distribuzione della variabile.

Figura 1. Esempio definizione soglia variabile su primo e ultimo decile



Come anticipato, per rendere attendibile l'indicazione fornita dalle soglie di anomalia così calcolate, nessun indicatore è stato definito in corrispondenza di gruppi, che anche se originati

nell'ultimo step del processo di stratificazione, abbiano comunque numerosità inferiore alle 100 osservazioni.

Le soglie minime e massime non risultano definite anche nel caso in cui la distribuzione della variabile-indicatore nel gruppo sia degenere (generalmente si tratta di casi in cui l'indicatore presenta valore pari a zero per tutte le osservazioni del gruppo) o l'indicatore sia escluso dal calcolo per quello specifico gruppo di contratti (ad esempio un indicatore basato sulla percentuale di ribasso di aggiudicazione nel caso di affidamenti con procedure non competitive).

La tabella 1 presenta una breve descrizione della tipologia di soglia utilizzata per alcuni degli indicatori di anomalia. Nella tabella gli indicatori calcolati ricorrendo sia a una soglia di anomalia inferiore che una superiore sono contrassegnati con “<10p & >90p”, a indicare che sono stati considerati anomali i valori inferiori al primo decile (decimo percentile) e superiori all'ultimo decile (novantesimo percentile). Gli indicatori definiti su un'unica soglia sono stati contrassegnati alternativamente con “<10p” se soglia inferiore o “>90p” se soglia superiore.

Tabella 1. Indicatori di anomalia e tipologia di soglia

Indicatore di anomalia – fase di affidamento	Tipologia di soglia
Tempo per la redazione e pubblicazione del bando (dalla consegna della progettazione)	<10p & >90p
Durata periodo di pubblicazione (giorni)	<10p & >90p
Tempo dal termine ricezione offerte all'aggiudicazione definitiva (giorni)	<10p & >90p
Tempo dall'aggiudicazione definitiva all'inizio dell'esecuzione (giorni)	<10p & >90p
Tempi amministrativi (termine ricezione offerte - data verbale di inizio esecuzione) (giorni)	<10p & >90p
Durata contrattuale esecuzione (giorni)	<10p & >90p
Rapporto durata contrattuale esecuzione lavori/ importo aggiudicato (giorni/1.000 euro)	<10p & >90p
Periodo di pubblicazione anomalo (data di scadenza presentazione offerte)	1/08- 31/08 e 24/12- 6/01
Oneri per la sicurezza (% su importo lotto)	<10p & >90p
Numero offerte pervenute	<10p
Numero offerte pervenute / importo lotto (offerte/100.000 euro)	<10p & >90p
Percentuale di offerte escluse (su totale ammesse)	<10p & >90p
Percentuale di offerte ammesse (su totale offerte)	<10p
Ribasso di aggiudicazione	>90p
Indicatore di anomalia – fase di esecuzione	Tipologia di soglia
Scostamento del tempo di esecuzione rispetto ai termini contrattuali (%)	>90p
Scostamento del costo totale dell'opera rispetto all'importo di aggiudicazione (%)	>90p
Numero varianti	>90p
Importo varianti (% dell'importo aggiudicato)	>90p
Importo medio varianti (% dell'importo aggiudicato)	>90p
Numero sospensioni	>90p
Durata cumulata sospensioni (% della durata contrattuale)	>90p
Durata media sospensioni (% della durata contrattuale)	>90p
Numero proroghe	>90p
Ammontare giorni di proroga (% della durata contrattuale)	>90p
Durata media proroghe (% della durata contrattuale)	>90p

La tabella 2 presenta invece una sintesi della distribuzione della somma di anomalie per contratto che risulta dalla contemporanea considerazione di tutti gli indicatori di anomalia definiti. In particolare, si noti come circa il 67% dei contratti non presenti anomalie, percentuale che varia se prendiamo in considerazione i tre diversi mercati di lavori pubblici, servizi e forniture. Il mercato dei lavori pubblici

è quello in corrispondenza del quale si registra una maggior incidenza di anomalie: circa il 50% dei contratti presenta infatti almeno un'anomalia.

Tabella 2. Distribuzione della somma dei valori anomali per tipo di contratto.

Anomalie	Lavori pubblici		Servizi		Forniture		Tutti i contratti	
	Numero	%	Numero	%	Numero	%	Numero	%
N=0	144.198	49,2	332.272	70,9	343.055	73,3	819.525	66,6
N=1	84.077	28,7	102.612	21,9	94.559	20,2	281.248	22,9
N=2	34.536	11,8	25.149	5,4	23.638	5	83.323	6,8
N=3	15.320	5,2	6.290	1,3	5.425	1,2	27.035	2,2
N >4	15.105	5,1	2.012	0,4	1.464	0,2	18.581	1,5
Totale	293.236	100	468.335	100	468.141	100	1.229.712	100

A questa eterogeneità tra tipologie di contratto, si aggiunge quella tra valori registrati in fase di affidamento e esecuzione che qui indagiamo con esclusivo riferimento ai mercati pubblici e che è desumibile dalla seguente tabella.

Tabella 3. Distribuzione della somma dei valori anomali per fase. Lavori Pubblici

Anomalie	Affidamento		Esecuzione	
	Numero	%	Numero	%
N=0	151.730	51,7	69.296	77,4
N=1	88.966	30,3	8.044	9
N=2	34.739	11,8	4.596	5,1
N=3	12.636	4,3	2.779	3,1
N >4	5.165	1,8	4.816	5,5
Totale	293.236	100	89.531	100

Qui appare chiaro come il maggior numero di contratti anomali sia (sia in valore assoluto che percentuale) riscontrabile in relazione a indicatori “di affidamento” mentre per quanto riguarda quelli relativi a indicatori “di esecuzione” si registri una larga quota di contratti non anomali, pari complessivamente al 77% del totale.

3. I report di anomalia nella piattaforma SITAT

In Toscana gli obblighi informativi in materia di contratti ed investimenti pubblici a carico delle stazioni appaltanti, ed in specie a carico dei RUP, disposti da norme diverse, e dunque non solo dal Codice, sono in massima parte espletabili tramite il Sistema Informativo Telematico Appalti Toscana (SITAT) dell'Osservatorio Regionale dei Contratti Pubblici /ex LR 38/07), struttura della Regione Toscana che svolge anche i compiti di sezione regionale dell'Osservatorio ANAC (comma 8-10 art.213 del D.Lgs.50/2016). Quanto sopra anche ai sensi di quanto disposto dal comma 4 dell'art.29 del Codice.

Tabella 4. Insiemi di obblighi informativi a carico delle stazioni appaltanti a fini di monitoraggio, trasparenza e vigilanza

Adempimento	Norma	Tipo		Finalità	Sistema
Richiesta CUP	L.136/2010 art. 3: "tracciabilità", delib.Cipe 143/02	Richiesta codice	DIPE	Monitoraggio e tracciabilità	CUP-web
Programmazione triennale OOPP e biennale FS	D.Lgs.50/2016 art.21 e decreto ex comma 8, art.29	Pubblicazione on line	OR MIT	Programmazione e trasparenza	Sitat-SA
Richiesta CIG	L.136/2010 art. 3: "tracciabilità"	Richiesta Codice	ANAC	Monitoraggio, tracciabilità e vigilanza	Simog
Bandi, avvisi e altri atti e documenti procedura di affidamento e gestione finanziaria	D.Lgs.50/2016 art.29 comma 1,2, art.73, LR 38/07 art.10; D.Lgs.33/2013 modificato dal D.Lgs.97/2016	Pubblicazione on line	OR MIT ANAC	Trasparenza	Sitat-SA
Monitoraggio Contratti Pubblici (Fabbisogno informativo Anac)	D.Lgs.50/2016 comma 9 art.213 ed ex comma 8 art.7 D.Lgs.163/06	Comunicazioni	ANAC	Monitoraggio, tracciabilità e vigilanza	Sitat-SA
Monitoraggio Regione Toscana	L.R.38/07, capo II, DPGR 45/R/2008	Comunicazioni	OR	Monitoraggio e trasparenza	Sitat-SA
Elenchi trasparenza	L.190/2012 (cd "anticorruzione")	Pubblicazione/comunicazione	ANAC	Trasparenza	Sitat-190
Elenco anagrafe Opere incomplete	D.L. 201/11; articolo 44-bis; DM 42/2013	Comunicazioni	MIT	Monitoraggio e trasparenza	Sitat-OI
Monitoraggio MOP-BDAP	D.Lgs.229/2011 e circolare MEF 8/4/2014	Comunicazioni	MEF	Monitoraggio	Sitat-229

Fra i diversi obblighi quello più rilevante, completo e dettagliato, poiché interessa tutte le fasi ed i possibili eventi dell'intero iter di affidamento, esecuzione e conclusione dei contratti, è disposto dall'art.9 dell'art.213 del Codice ed è finalizzato alla copertura del fabbisogno informativo di Anac per le sue diverse attività di monitoraggio e vigilanza.

Per le stazioni appaltanti toscane i dati sono in particolare trasmessi dai singoli RUP, pena sanzione ai sensi del comma 13 dello stesso art.213 all'Osservatorio regionale tramite SITAT, e da questo sistema condivisi tramite cooperazione applicativa con il sistema SIMOG di ANAC.

Il RUP, in particolare, dopo aver provveduto alla richiesta del codice CIG sul sistema SIMOG, è tenuto a trasmettere a SITAT le informazioni relative ad ogni fase del processo: dall'aggiudicazione all'inizio lavori (stipula del contratto), agli stati di avanzamento, al collaudo ed al quadro economico finale. E' tenuto inoltre ad informare sull'eventuale verificarsi di "eventi" quali subappalti, varianti, sospensioni, rescissioni anticipate del contratto etc. Di seguito uno schema da documento di analisi di ANAC:

"E' a partire dai dati e dalle informazioni fornite dal RUP per ciascun contratto di competenza, che il SITAT elaborerà in automatico un report di indicatori di allerta o Warning, mettendolo a disposizione come voce del "menù".

Figura 2. Collocazione del report indicatori in SITAT SA



Sarà pertanto libera scelta e facoltà del RUP avvalersi di questa funzione e pertanto utilizzare a proprio uso uno strumento conoscitivo in grado di fornirgli indicazione sulla collocazione dei parametri di ciascun proprio contratto rispetto alla distribuzione dei valori osservabili per l'intero territorio nazionale.

Il report elaborato sarà composto da due schede:

1. Una scheda preliminare, che riporta la distribuzione della variabile-indicatore nel gruppo e la statistica sull'incidenza dei casi di anomalia riscontrati a livello comunale, provinciale e regionale. Questo report sarà popolato di valori solo nel caso in cui il RUP abbia già inserito un numero di informazioni sufficienti a collocare il contratto in oggetto in uno specifico gruppo di contratti simili e ha lo scopo di fornire informazioni sulle caratteristiche del mercato anche prima che i valori che permettono di calcolare il valore di una specifica variabile-indicatore siano disponibili.
2. Il report di anomalia vero e proprio, che confronta i valori delle variabili-indicatore del contratto con le soglie di anomalia

Riportiamo di seguito un esempio delle due schede. In entrambe, la prima sezione riporta le caratteristiche rilevanti del contratto, ovvero quelle utilizzate nell'ambito della procedura di stratificazione descritta nel paragrafo 2.2.

Nella prima scheda, per ogni variabile-indicatore viene poi riportato:

- Il numero di contratti simili a quello in oggetto che registrino valore non nullo della variabile stessa e che sono dunque stati utilizzati per calcolare la sua distribuzione

- Il grado di affidabilità della “stima” della distribuzione, che assume valore da 1 a 5 sulla base dello step della procedura di stratificazione al quale è stato individuato un gruppo di contratti simili con numerosità sufficiente (si veda il paragrafo 2.2). Un valore pari a 1 indica massima affidabilità (confrontabilità dei contratti).
- Una sintesi della distribuzione della variabile-indicatore nel gruppo che include i valori del 10mo, 25esimo, 75esimo e 90esimo percentile nonché la mediana e la media.
- La statistica sull'incidenza dei casi di anomalia riscontrati a livello comunale, provinciale e regionale

Nell'esempio in Figura 3 viene inoltre rappresentato il caso in cui a queste informazioni si aggiunga un alert (in colore rosso) sulla possibile incongruità delle informazioni inserite dall'utente. L'alert riporta indicazione della natura della possibile incongruità. Questo tipo di informazione, che non pregiudica la fruizione delle informazioni di sintesi sulle variabili-indicatore e le informazioni contenute nella scheda successiva, è puramente volta a sollecitare una verifica dei valori immessi da parte del RUP.

Figura 3. Scheda 1 (preliminare) del report indicatori

Ente	Modalità di Realizzazione	Procedura di scelta del contraente
RUP	Classe CPV	Criterio di aggiudicazione
CIG	Tipo Contratto	Tipologia lavori
Oggetto	Categoria Prevalente	
	Classe di Importo	

Attenzione! La combinazione di alcuni dei valori immessi non è congrua:

CPV > 45, diversa da 48 e tipo contratto diverso da "Servizi". Inoltre la procedura di scelta contraente non risulta compatibile con la modalità di realizzazione

Fase di Affidamento

Descrizione Indicatore	Unità di Misura	Affidabilità della stima	Contratti simili utilizzati per la stima	Distribuzione del valore della variabile-indicatore tra contratti simili						Incidenza effettiva dei casi di anomalia (%)		
				10% (I Decile)	25% (I Quartile)	50% (valore mediano)	75% (II Quartile)	90% (IX Decile)	Media	Stesso Comune	Stessa Provincia	Stessa Regione
Rapporto tra la durata contrattuale e l'importo del bando/avviso	Giorni/1.000 Euro	2	294	0,4	0,7	1,4	6,1	13,0	4,4	0,0	16,8	17,4
Oneri per la sicurezza	% su importo lotto	2	2006	0,0	0,0	0,0	0,6	3,0	0,8	14,3	4,8	6,3
...
...

Fase di Esecuzione

Descrizione Indicatore	Unità di Misura	Affidabilità della stima	Contratti simili utilizzati per la stima	Distribuzione del valore della variabile-indicatore tra contratti simili	Incidenza effettiva dei casi di anomalia (%)
------------------------	-----------------	--------------------------	--	--	--

Nella seconda scheda, per ogni variabile-indicatore viene riportato il valore delle soglie di anomalia e un alert (asterisco in colore rosso) nel caso in cui il valore della variabile-indicatore sia superiore alla soglia massima o inferiore alla soglia minima.

Figura 4. Scheda 2 del report indicatori

Ente	Modalità di Realizzazione	Procedura di scelta del contraente
RUP	Classe CPV	Criterio di aggiudicazione
CIG	Tipo Contratto	Tipologia lavori
Oggetto	Categoria Prevalente	
	Classe di Importo	

Attenzione! La combinazione di alcuni dei valori immessi non è congrua:

CPV > 45, diversa da 48 e tipo contratto diverso da "Servizi". Inoltre la procedura di scelta contraente non risulta compatibile con la modalità di realizzazione

Fase di Affidamento

Descrizione Indicatore	Unità di Misura	Valore	Anomalia	Intervallo di Riferimento		Affidabilità della stima	Contratti simili utilizzati per la stima
				Min	Max		
Rapporto tra la durata contrattuale e l'importo del bando/avviso	Giorni/1.000 Euro	0,53	x	0,4	13,0	2	294
Oneri per la sicurezza	% su importo lotto	1,7		0,0		2	2006

...

...

Fase di Esecuzione

Descrizione Indicatore	Unità di Misura	Valore	Anomalia	Intervallo di Riferimento		Affidabilità della stima	Contratti simili utilizzati per la stima
				Min	Max		
Importo medio delle varianti	Euro	195000		1554,0	26169,0	3	169
Scostamento del tempo di esecuzione rispetto ai termini contrattuali	%	225	x		190,0	3	625

...

...

Appendice

Tabella A1. Variabili-indicatore e relativa unità di misura per fase del ciclo di vita del contratto

Fase	Descrizione	Unità di misura
Affidamento	Rapporto tra la durata contrattuale e l'importo aggiudicato	Giorni/1.000 Euro
Affidamento	Oneri per la sicurezza su importo lotto	%
Affidamento	Tempo dalla data di affidamento della progettazione esterna alla data di consegna della stessa	Giorni
Affidamento	Tempo dalla data di consegna del progetto alla data di pubblicazione del bando/avviso	Giorni
Affidamento	Tempo dalla data di pubblicazione del bando/avviso alla data di scadenza dei termini per la presentazione delle offerte	Giorni
Affidamento	Tempo dalla data di scadenza dei termini per la presentazione delle offerte alla data del verbale di aggiudicazione	Giorni
Affidamento	Tempo dalla data del verbale di aggiudicazione alla data dell'inizio dei lavori (inizio esecuzione contratto)	Giorni
Affidamento	Tempi amministrativi: tempo dalla data di consegna del progetto alla data del verbale di aggiudicazione	Giorni
Affidamento	Durata contrattuale della fase di esecuzione	Giorni
Affidamento	Percentuale di offerte escluse (su totale ammesse)	%
Affidamento	Percentuale di offerte ammesse (su totale offerte)	%
Affidamento	Numero di appalti presso la stessa SA di cui l'impresa è aggiudicataria	Procedure
Affidamento	Ribasso di aggiudicazione	%
Affidamento	Numero offerte pervenute	Imprese
Affidamento	Numero offerte pervenute / importo lotto	Offerte/100.000 Euro
Esecuzione	Numero di sospensioni	Sospensioni
Esecuzione	Durata cumulata sospensioni	Giorni
Esecuzione	Durata cumulata sospensioni / Durata contrattuale	%
Esecuzione	Numero di sospensioni per redazione di varianti	Sospensioni
Esecuzione	Numero di sospensioni per cause tecniche	Sospensioni
Esecuzione	Numero di sospensioni per cause amministrative	Sospensioni
Esecuzione	Numero di sospensioni per cause giudiziarie	Sospensioni
Esecuzione	Numero di sospensioni per altre cause	Sospensioni
Esecuzione	Durata complessiva delle sospensioni per redazione di varianti	Giorni
Esecuzione	Durata complessiva delle sospensioni per cause tecniche	Giorni
Esecuzione	Durata complessiva delle sospensioni per cause amministrative	Giorni
Esecuzione	Durata complessiva delle sospensioni per cause giudiziarie	Giorni
Esecuzione	Durata complessiva delle sospensioni per altre cause	Giorni
Esecuzione	Durata media delle sospensioni per redazione di varianti	Giorni
Esecuzione	Durata media delle sospensioni per cause tecniche	Giorni
Esecuzione	Durata media delle sospensioni per cause amministrative	Giorni
Esecuzione	Durata media delle sospensioni per cause giudiziarie	Giorni
Esecuzione	Durata media delle sospensioni per altre cause	Giorni
Esecuzione	Incidenza delle sospensioni per redazione di varianti sulla durata contrattuale	%
Esecuzione	Incidenza delle sospensioni per cause tecniche sulla durata contrattuale	%
Esecuzione	Incidenza delle sospensioni per cause amministrative sulla durata contrattuale	%
Esecuzione	Incidenza delle sospensioni per cause giudiziarie sulla durata contrattuale	%
Esecuzione	Incidenza delle sospensioni per altre cause sulla durata contrattuale	%
Esecuzione	Numero di varianti	Varianti
Esecuzione	Importo medio delle varianti	Euro
Esecuzione	Quota dell'importo delle varianti sull'importo di aggiudicazione	%
Esecuzione	Quota dell'importo delle varianti sul valore del ribasso di aggiudicazione	%
Esecuzione	Quota dell'importo delle varianti (Art.132 c.1 lett. a) D.Lgs.163/2006) sull'importo di aggiudicazione	%
Esecuzione	Quota dell'importo delle varianti (Art.132 c.1 lett. b) D.Lgs.163/2006) sull'importo di aggiudicazione	%
Esecuzione	Quota dell'importo delle varianti (Art.132 c.1 lett. c) D.Lgs.163/2006) sull'importo di aggiudicazione	%
Esecuzione	Quota dell'importo delle varianti (Art.132 c.3 II cv D.Lgs.163/2006) sull'importo di aggiudicazione	%
Esecuzione	Quota dell'importo delle varianti (altre cause) sull'importo di aggiudicazione	%
Esecuzione	Numero proroghe relative a varianti	Proroghe
Esecuzione	Ammontare dei giorni di proroga relativi a varianti	Giorni
Esecuzione	Ammontare dei giorni di proroga NON relativi a varianti	Giorni
Esecuzione	Durata media proroghe relative a varianti	Giorni
Esecuzione	Ammontare giorni di proroga relativi a varianti	%
Esecuzione	Durata media proroghe relative a varianti	%

Esecuzione	Scostamento del tempo di esecuzione rispetto ai termini contrattuali	%
Esecuzione	Scostamento del costo totale dell'opera rispetto all'importo di aggiudicazione	%
Esecuzione	Scostamento finale dei costi su importo del ribasso	%
Esecuzione	Percentuale di SAL su importo totale / percentuale durata contrattuale trascorsa	Indice
Esecuzione	Incidenza dei casi di ritardo nel pagamento dei SAL	%
Esecuzione	Ritardo medio nel pagamento dei SAL	Giorni

Sezione III

3.1

Società civile e legalità

“Le mafie sono tornate più forti di prima e dobbiamo dircelo con una premessa: stima, gratitudine, riconoscenza per magistrati e forze di polizia, che continuano a sgobbare e a consegnarci delle grandi operazioni. Però le mafie sono profondamente cambiate e non c’è territorio d’Italia che può oggi considerarsi esente. [Le mafie] sono più flessibili, costruiscono rete tra di loro. [Le mafie] si fanno imprenditrici loro. [Le mafie prosperano nella] famosa ‘area grigia’ – la commistione tra il legale e l’illegale.”
Luigi Ciotti, Libera, 15 marzo 2019 (Propaganda Live, La7)

Per il secondo anno consecutivo, il rapporto su corruzione e criminalità organizzata si propone di dare voce a quei settori di società civile impegnati nella lotta per la legalità. L’obiettivo di questa sezione è dunque volto a fornire una testimonianza diretta da parte di chi, agendo in ambito extraistituzionale e a stretto contatto con le problematiche in questione, possa coadiuvare il legislatore avanzando proposte operative pertinenti e/o agevolare chi è chiamato a implementare le disposizioni vigenti. Riportare resoconti e suggerimenti di chi è attivo sul territorio serve la duplice funzione di offrire un vademecum per le migliori pratiche democratiche, nonché arricchire un archivio di testimonianze troppo spesso considerate di secondaria rilevanza nel dibattito pubblico.

L’importanza di questo approccio nasce dagli aspetti virtuosi riconosciuti alla partecipazione sociale quali, ad esempio, il monitoraggio e la responsabilizzazione di attori attivi nel pubblico servizio (quantomeno finché si considerino reati contro la pubblica amministrazione) e il conseguimento di obiettivi di integrità politica e sociale. L’impegno di attori non-istituzionali può, in altre parole, creare/alimentare fiducia collettiva e comportamenti desiderabili (il c.d. ‘capitale sociale’), contribuire a ‘fare rete’, nonché sopperire alle eventuali mancanze di attori istituzionali – specialmente ove il contesto sociopolitico sia refrattario a legalità e trasparenza.²⁵² Come già osservato dal sociologo Alessandro Pizzorno, anche una pratica occulta come “il clientelismo, nella sua forma diffusa, è un

²⁵² Tra i contributi scientifici che abbiano analizzato mobilitazioni anti-corruzione dal basso, si vedano gli articoli inclusi nella collezione D. della Porta, L. Caruso & A.L.P. Pirro (a cura di) (2017) *Special Issue: Anti-Corruption from Below. PACO – Partecipazione e Conflitto*, 10(3). Per un’analisi delle sorti (alterne) dell’attivismo anti-corruzione in un contesto ‘avverso’, si veda A.L.P. Pirro & D. della Porta (in stampa) ‘On corruption and state capture: The struggle of anti-corruption activism in Hungary’. *Europe-Asia Studies*.

fenomeno di appartenenza, non di scambio”.²⁵³ Riteniamo dunque che le reazioni politiche e sociali debbano necessariamente contemplare una componente culturale che spesso eccede le soluzioni di policy. Ed è proprio in questo contesto che l’attivismo e la partecipazione politica possono concorrere a raggiungere i risultati desiderati e di maggiore impatto.

L’intervento di don Ciotti (inizio sezione), presidente di Libera e attivista di lungo corso, ci aiuta a focalizzare l’attenzione su due aspetti di fondamentale interesse per la nostra ricerca: la *crescita* e l’*adattamento* delle mafie. Come riporteremo anche in seguito, la criminalità organizzata non sembra conoscere battute d’arresto e neppure regioni tradizionalmente virtuose come la Toscana sembrano essere più immuni da attività criminose di stampo mafioso. Questo è un aspetto enfatizzato a più riprese da parte degli attori intervistati per la stesura del rapporto precedente, che ne hanno confermato l’appetibilità per risorse e giri d’affari.²⁵⁴ Infatti, pur in mancanza di sentenze giudiziarie in grado di comprovare un vero e proprio radicamento della mafia sul territorio toscano, le testimonianze e i dati a disposizione sembrano indicare origini tutt’altro che recenti di infiltrazioni mafiose, oltretutto il loro costante avanzamento.

Questa prima osservazione si lega indissolubilmente al prolungato periodo di crisi economica e alla diversificazione del mercato economico che ne è, almeno in parte, seguita. La crisi dell’eurozona e i drammatici effetti su imprenditoria e mercato del lavoro hanno permesso ad attività criminali di prosperare, approfittando di condizioni infrastrutturali particolarmente vantaggiose, soprattutto nel campo dell’edilizia e dell’agricoltura. Si stima, ad esempio, che il volume di affari legati al sistema agroalimentare sia quasi raddoppiato tra il 2011 e il 2018, andando oggi a costituire il 15% degli affari complessivi della mafia.²⁵⁵ Durante la crisi, le organizzazioni criminali hanno quindi potuto acquisire terreni a prezzi vantaggiosi e ricorrere a lavoro nero, facendo leva sulla contrazione dell’economia nazionale e delle opportunità a essa legate.

Come nel precedente rapporto, nella fase di raccolta di testimonianze da parte di membri della società civile, abbiamo prediletto l’inclusione di quella porzione coinvolta nella lotta per la legalità e interessata a prendere parte al nostro progetto tramite interviste faccia a faccia. Le interviste condotte nell’ambito di questo progetto sono state di tipo semi-strutturato, per cui le tematiche, sebbene prefissate, risultassero adattabili alle circostanze specifiche o alle esigenze del soggetto intervistato. Seguendo una pratica consolidata nella ricerca sociale, ci siamo affidati a procedure di *snowball sampling* per espandere il bacino di attivisti intervistati; in altre parole, ci siamo affidati agli stessi intervistati per

²⁵³ M. Andretta & L. Mosca (2008) ‘I sentieri della partecipazione. Colloquio con Alessandro Pizzorno’. *PACO – Partecipazione e Conflitto*, 0(0), p. 179.

²⁵⁴ Il Fatto Quotidiano (2018) ‘Mafia, la Toscana è diventata la quarta Regione per arresti e denunce. “Contesto economico favorevole ai clan”’: <https://www.ilfattoquotidiano.it/2018/09/23/mafia-la-toscana-non-e-piu-immune-quarta-regione-per-arresti-e-denunce-contesto-economico-favorevole-ai-clan/4642964/>.

²⁵⁵ Il Sole 24 Ore (2018) ‘Così la mafia ha messo le mani su ciò che mangiamo’: <https://www.ilsole24ore.com/art/commenti-e-idee/2018-11-10/cosi-mafia-ha-messo-mani-cio-che-mangiamo-195610.shtml>.

accedere a ulteriori figure che potessero contribuire a completare la nostra prospettiva su determinate questioni, quali ad esempio agromafie e caporalato.

A livello concettuale, facciamo poi riferimento a una definizione ampia di ‘attivismo/lotta per la legalità’. Infatti, secondo quanto emerso dal precedente rapporto e da recenti ricerche²⁵⁶, tematiche quali il contrasto alla mafia e criminalità organizzata, l’anti-corrruzione e la trasparenza, nonché la promozione di una serie di interventi di tipo sociale, sono spesso parte di un’unica ‘causa-ombrello’ – appunto, la lotta per la legalità – in grado di accomunare attori di varia estrazione e natura. A questo proposito, riportiamo una testimonianza volta a corroborare l’opportunità di questa concettualizzazione:

“Quando parlo di difesa della legalità, intendo la lotta senza quartiere a tutte le forme di illegalità – a partire dalla pubblica amministrazione, il modo in cui sono concessi gli appalti, affidate le opere, ecc. Noi ne abbiamo fatto una battaglia molto grande anche in questa città [Firenze] e regione [Toscana], che al contrario di tante asserzioni non è per nulla immune da fenomeni criminali e di corruzione – in primo luogo, nella pubblica amministrazione.” (Stefano Cecchi, Unione Sindacale di Base [USB] Firenze, 28 Novembre 2018)

In tale contesto, riconosciamo una serie comune di investimenti pianificati da parte della società civile al di fuori del consesso istituzionale e dell’arena elettorale – investimenti che dimostrano un impegno collettivo riconosciuto tanto all’interno degli stessi gruppi quanto al loro esterno, da parte del pubblico più ampio. È su questi gruppi – prevalentemente sindacati e associazioni – che abbiamo deciso di incentrare la nostra attenzione per la stesura del rapporto di quest’anno.

La rete toscana e l’impegno sul territorio

Si è discusso a lungo su potenzialità e benefici derivanti da reti sociali consolidate. Tra gli attori della rete è ampiamente diffusa l’opinione che l’attivismo sia l’ultimo baluardo per il contrasto a mafie e criminalità organizzata a fronte di risposte istituzionali tardive o talvolta limitate. Per sostenere forme di attivismo, è importante che gruppi, associazioni e movimenti riescano a conquistare il sostegno dell’opinione pubblica. Da diversi anni, la lotta per la legalità appare un obiettivo condiviso e condivisibile, e nel dibattito pubblico nessun politico si professa (comprensibilmente!) a favore di più corruzione e più criminalità.²⁵⁷ Eppure le testimonianze raccolte nel corso dell’ultimo biennio – e in

²⁵⁶ D. della Porta, 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 2016.

²⁵⁷ Queste tematiche sono considerate ‘*valence issues*’ (letteralmente, questioni di valenza), ovvero condizioni che sono considerate negativamente da parte dell’elettorato e su cui non si presuppongono posizioni positive o favorevoli da parte della classe politica. Nella discussione e lo studio di queste tematiche, è quindi opportuno parlare di gradazioni di supporto per misure *restrittive* su corruzione, criminalità, ecc. e apprezzarne la loro *rilevanza* all’interno di discorsi e piattaforme politiche. Si vedano, a riguardo: D. Stokes (1963) ‘Spatial Models of Party Competition’. *American Political Science Review*, 57(2): 368-377; J. Green (2007) ‘When Voters and Parties Agree: Valence Issues and Party Competition’. *Political Studies*, 55(3): 629-655.

primis quella di don Andrea Bigalli (Libera Toscana) – hanno segnalato un progressivo calo di interesse da parte della politica: se e quando oggetto di attenzione, corruzione e mafie occupano troppo spesso porzioni marginali delle agende partitiche e governative.

“Noi siamo forse l’unico paese dove molte regioni sono in mano alla malavita ... perché non si è mai combattuto questo sistema. ... C’è stata una fase, tra il ’92 e il ’94, in cui sembrava che le inchieste del pool di ‘Mani Pulite’ riuscissero a sistemare alcune cose, ma è stata una fiammella. ... Per sconfiggere la malavita, al di là dell’intervento di polizia e delle leggi che devono essere fatte, bisogna in primo luogo abbattere le disuguaglianze sociali che ci sono in questo paese. Se tu sconfiggi le disuguaglianze sociali, alla fine riesci a sconfiggere anche il malaffare.” (Stefano Cecchi)

Nel nostro lavoro di raccolta dati, non è stato pertanto infrequente riscontrare un certo disappunto nelle *défaillance* di tipo istituzionale – una certa incapacità di conciliare la mole di iniziative promosse negli ultimi 10-15 anni da parte delle organizzazioni della società civile, i corpi intermedi, l’associazionismo e le risposte che poi sono state fornite a livello istituzionale. Parte delle responsabilità sono individuate nella crescente deregolamentazione e liberalizzazione del mercato.

“Le risposte che sono state date a livello istituzionale sono assolutamente inadeguate, non soltanto per la mia idea di legalità e quindi di giustizia sociale. ... Negli ultimi 20-30 anni, l’abbassamento del controllo di legalità nel circuito economico ha sostanzialmente svuotato il ruolo del pubblico – inteso come Stato e strumento di regolazione dei fenomeni economici – lasciando fare tutto al mercato. Questo ha favorito il controllo da parte di alcune organizzazioni criminali. ... Questo ha favorito l’innesto di liquidità, una mole di danaro proveniente principalmente da attività illecite, nel mercato lecito – perché è questo il più grande problema che oggi abbiamo come ‘Sistema Paese’: una parte di economia legale controllata da soggetti illegali. Questo si è reso possibile per l’abbassamento del controllo di legalità. Pensiamo ad alcune importanti depenalizzazioni che sono state fatte nel ciclo economico: dal falso in bilancio al regime dell’autoriciclaggio, oppure alcune tipologie di reato che hanno a che fare col mercato del lavoro, come la somministrazione fraudolenta. Queste sono tutte tipologie che favoriscono la gestione irregolare del ciclo economico.” (Roberto Iovino, FLAI-CGIL, 26 Novembre 2018)

Ripartire dalla rete rappresenta un primo importante passo per dare alla lotta per la legalità risonanza necessaria per espandere il proprio bacino di attivisti. Come già notato nell’analisi del movimento pacifista olandese dagli studiosi Klandermans e Oegema, la formazione e l’attivazione della rete di reclutamento deve esser volta all’aumento delle probabilità che le persone potenzialmente ‘mobilitabili’ finiscano effettivamente a partecipare.²⁵⁸ Teniamo pertanto a rimarcare la presenza di una rete consolidata in Toscana, sempre all’erta e sensibile riguardo a istanze di penetrazione o radicamento mafioso.

²⁵⁸ B. Klandermans & Oegema, D. (1987) ‘Potentials, Networks, Motivations, and Barriers: Steps Towards Participation in Social Movements’. *American Sociological Review*, 52(4): 519-531.

“Ci sono tantissimi soggetti organizzati – soggetti collettivi – impegnati in questo lavoro di lotta all’illegalità: parlo dell’ARCI [Associazione Ricreativa e Culturale Italiana], di Libera, di tutti e tre i sindacati, di Avviso Pubblico – che hanno una filiera che parte dal nazionale e arriva poi nei territori – più tante piccole associazioni che attivano energie nelle persone. La legalità è uno dei temi per cui c’è maggiore interesse e partecipazione.” (Serenella Pallecchi, ARCI Toscana, 6 dicembre 2018)

Una solida guida democratica e un forte tessuto associativo sono alla base di qualsiasi tentativo di contrasto all’illegalità. Soprattutto a livello toscano, dove per anni si è ritenuto che il capitale sociale potesse autoalimentarsi e arginare fenomeni di corruzione e criminalità organizzata, sono stati lanciati gruppi di lavoro e iniziative specificamente dedicate alle tematiche dell’antimafia e la legalità democratica. Il caso dell’ARCI Toscana va incluso tra quelli di maggior successo, poiché trae slancio concreto proprio a seguito della ben nota vicenda di Sovignano:

“Nel comitato di Siena, questi temi non erano mai stati prioritari. Nel 2007 arrivò la notizia della confisca definitiva della tenuta di Sovignano e l’ARCI, insieme al Comune di Monteroni [d’Arbia] e poi coinvolgendo anche Libera Toscana, ha iniziato questo percorso che ha portato a un’attivazione di energie di tutta l’associazione. Ci sono state mobilitazioni, interesse a questi temi, cene di raccolta fondi, ecc. ... Poi nel 2008, la Carovana Internazionale Antimafie²⁵⁹ ha fatto tappa a Siena e Sovignano, e l’ARCI Toscana e in primis l’ARCI di Siena si sono attivate: abbiamo coinvolto le scuole, fatto laboratori, e da lì è nato un impegno più sistematico sui temi di legalità democratica.” (Serenella Pallecchi)

La rete costituita intorno a queste tematiche è densa e opera spesso in sinergia con attori istituzionali. Tra le più importanti iniziative in grado di saldare il rapporto tra Stato e società civile c’è senz’altro la scelta di ridestinare i beni confiscati alla criminalità organizzata in favore di iniziative a sfondo sociale. Tuttavia l’impressione è che, quando la presenza della politica e le istituzioni inizia ad affievolirsi, la rete sia chiamata a svolgere un doppio ruolo per sostituirsi ad esse. Questo è tanto più chiaro in regioni con una lunga storia di radicamento della criminalità organizzata, dove il lavoro di sensibilizzazione si è dovuto confrontare con un sostanziale allontanamento della politica e dei partiti dai territori.

“Molti di noi sono cresciuti negli anni 2000, durante i quali i temi dell’organizzazione e delle forme della società civile per la legalità sono stati tra i più diffusi all’interno delle scuole e delle università. Nel rapporto con le nuove generazioni, il tema dell’antimafia è stato aggregante e formativo – forse più di altri temi o di grandi ideologie. ... L’uso sociale dei beni confiscati, partito nel ’96, è stato uno strumento anche di aggregazione di energie fattive per la costruzione di modelli economici alternativi a quelli mafiosi molto presenti in alcune aree. ... In una fase complicata, ... è partita una stagione di costruzione di reti tramite associazionismo territoriale anche molto trasversale.” (Roberto Iovino)

²⁵⁹ Iniziativa promossa da ARCI, Libera e Avviso Pubblico.

Il lavoro svolto dalle porzioni di società civile attive in Toscana è altresì variegato. Sebbene alcuni attori continuino a prediligere azioni dirette sul territorio (*vide infra*), le attività culturali e di formazione mantengono tutt'oggi un ruolo preponderante. L'educazione e la sensibilizzazione alla legalità democratica, soprattutto delle generazioni più giovani, continuano a rimanere un obiettivo primario per un'azione di antimafia che aspiri a consolidarsi in una prospettiva di lungo raggio.

“L'ARCI fa la sua parte di associazione culturale, in un contesto in cui ognuno di noi [soggetti della rete] è insostituibile. L'ARCI, ad esempio, non farà mai investigazioni. Abbiamo iniziato ormai da qualche anno questo lavoro, tutt'altro che semplice, di dismissione delle slot machine all'interno dei circoli ARCI. Facciamo continuamente, in tutti i territori, attività di educazione alla legalità democratica nelle scuole – e per noi l'educazione alla legalità è partecipazione, cittadinanza attiva, memoria. Per noi infatti la memoria non può rimanere nella narrazione, nel racconto di chi ha fatto o ha dato la vita, ma cerchiamo di creare, con tutti gli strumenti a nostra disposizione – dal teatro alla presentazione di libri – un pensiero critico, una coscienza politica nei giovani. Per cui si parla di diritti, perché quando si fa lotta all'illegalità bisogna parlare di diritti – il diritto all'istruzione, il diritto al lavoro, il diritto alla salute.” (Serenella Pallecchi)

Nel precedente rapporto abbiamo già avuto modo di riportare un consenso unanime sull'importanza di investire su giovani e cultura. Una di queste realtà è fornita dai campi della legalità, promossi dal 2004 da ARCI, Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL), Rete degli Studenti Medi e Unione degli Universitari (UDU). Nell'estate 2018, questi campi sono stati 19, tenuti in sei regioni diverse e hanno contato come sempre una nutrita partecipazione di ragazze e ragazzi toscani. L'importanza di preservare la memoria ma trasformarla in slancio positivo resta una delle sfide più urgenti per chi promuove attività culturali. Uno dei propositi da parte delle associazioni coinvolte in queste iniziative è quella di non permettere che il tragico sacrificio delle vittime di mafia si trasformi in un ostacolo per tutti coloro che vogliono impegnarsi nella lotta per la legalità. Antimafia, anticorruzione e legalità sono e devono restare patrimonio comune.

“L'antimafia deve ripartire da Firenze e dai nostri ragazzi in Toscana, dal quotidiano e dal basso. ... Purtroppo c'è chi ha perso la vita – tantissimi innocenti – per questa causa, ma noi come ARCI lavoriamo alla 'smitizzazione' della lotta all'illegalità; con ciò intendendo che questa battaglia può farla il tuo sindaco, tu, il tuo insegnante, la tua famiglia, il carabiniere della stazione che abita davanti a te, ecc. ... C'è un maggiore impegno da parte dei giovani – di volontariato, civile – su questi temi. La crescita individuale che i ragazzi fanno in questi dieci giorni [nei campi della legalità] viene poi riportata sui loro territori e diventa pratica nell'impegno quotidiano, sociale e politico.” (Serenella Pallecchi)

Altre attività, in linea con la missione dell'organizzazione, includono la promozione di percorsi di educazione alla legalità democratica nelle scuole. L'ARCI in particolare si è prodigata per elaborare un progetto formativo, da attuare all'interno dei campi della legalità, presentato alle scuole per la loro validazione e successiva promozione come una delle opportunità nell'ambito della c.d. alternanza

scuola-lavoro: “Siamo usciti dallo schema ‘faccio l’alberghiero, vado a fare l’alternanza scuola-lavoro in un ristorante’. Qui non si impara nessun mestiere, ma si cresce individualmente e collettivamente in consapevolezza” (Serenella Pallecchi). Nel corso dell’ultimo anno in Italia sono state oltre 20 le scuole – la maggior parte toscane – che hanno aderito al progetto; il numero è già in aumento grazie all’azione proattiva delle scuole, degli insegnanti e dei genitori degli stessi studenti.

Ricordiamo, anche quest’anno, che tra tutte le altre campagne e mobilitazioni sul territorio, la più importante e partecipata è la Giornata della memoria e dell’impegno in ricordo delle vittime innocenti delle mafie, celebrata ogni anno il 21 marzo; abbiamo discusso l’importanza di questa ricorrenza nel precedente rapporto. Per quel che concerne invece l’attività di ‘lobbying positiva’, Libera e ARCI fanno parte di un tavolo informale che include i tre sindacati, Legambiente, Avviso Pubblico, e che si ripropone di sollevare questioni inerenti a mafia e legalità a livello politico e governativo.

Una delle più recenti istanze di mobilitazione fa riferimento al caso del c.d. ‘decreto sicurezza’. Proprio a fronte dell’approvazione di quest’ultimo, a novembre 2018, la rete che ruota intorno a Libera ha segnalato forti perplessità per l’inclusione di una norma che prevede la possibilità che i beni confiscati a organizzazioni criminali possano essere resi nuovamente disponibili tramite la vendita all’asta – ivi potenzialmente agli stessi soggetti mafiosi a cui questi sono stati sottratti, o coloro parte di quell’area grigia che opera per loro conto.²⁶⁰ Non è dunque un caso se, nella definizione di ‘alleati’ e ‘avversari’ propria dello studio dei movimenti sociali²⁶¹, coloro che abbiano avallato questa pericolosa anomalia possano esser interpretati come avversari da parte della rete per la legalità.

Caporalato in Italia e Toscana

Il 2018 si è rivelato un altro *annus horribilis* per lo sfruttamento lavorativo, a conferma di un trend ormai ciclico e drammatico tra le porzioni di popolazione più vulnerabili. Le tragedie consumatesi la scorsa estate dai campi alle tendopoli – e sulle strade che li collegano – si aggiungono a centinaia di altre negli anni precedenti. Si stima infatti che tra il 2012 e il 2018 i braccianti morti (direttamente o indirettamente) a causa dello sfruttamento nei campi italiani ammontino a circa 1500²⁶² – dati inquietanti corroborati dalle ONG umanitarie attive sul territorio.²⁶³ Il valore di questi dati si lega agli investimenti

²⁶⁰ Libera (2018) ‘Decreto Sicurezza, la vendita dei beni confiscati desta forti perplessità. Resti l’extrema ratio’: <http://www.libera.it/schede-620-decreto-sicurezza-la-vendita-dei-beni-confiscati-desta-forti-perplessita-resti-l-extrema-ratio>.

²⁶¹ D. Rucht (2004) ‘Movement allies, adversaries, and third parties’, in D.A. Snow, S.A. Soule, & H. Kriesi (a cura di) *The Blackwell Companion to Social Movements*. Oxford: Blackwell, pp. 197-216.

²⁶² L’Espresso (2018) ‘La strage silenziosa dei campi, dove italiani e migranti muoiono insieme’: <http://espresso.repubblica.it/inchieste/2018/06/11/news/la-strage-silenziosa-dei-campi-dove-italiani-e-migranti-sono-uniti-dalla-morte-1.323615>.

²⁶³ C. Marotta, F. Di Gennaro, P. Parente, G. Putoto & D. Mosca (2019) ‘Stop the exploitation of migrant agricultural workers in Italy’: <https://blogs.bmj.com/bmj/2019/03/27/stop-the-exploitation-of-migrant-agricultural-workers-in-italy/>.

da parte degli attori della società civile che, pur evidenziando persistenti limiti nell'implementazione di disposizioni normative volte al contrasto di caporalato e sfruttamento lavorativo, si prodigano per il loro superamento, avanzando proposte e creando sinergie sui singoli territori.²⁶⁴

È importante dunque riconoscere i passi avanti fatti con la Legge n. 199/2016 contro lo sfruttamento lavorativo e l'intermediazione illecita, che ha agevolato il contrasto di questi fenomeni introducendo misure di prevenzione patrimoniale, per la tutela delle vittime e la trasparenza del mercato del lavoro, nonché l'organizzazione varie iniziative di successo durante il corso della precedente legislatura. Eppure, è proprio in questo contesto storico-istituzionale che si parla con maggiore urgenza di un crescente “nesso tra criminalità, illegalità e settori della nostra economia, con una centralità sempre più rilevante del settore agroalimentare”.²⁶⁵ Questi moniti confermano, con crescente preoccupazione, l'abilità da parte della criminalità organizzata di adattarsi al mutato contesto socioeconomico, politico e legislativo.

Ma se l'aspetto umano e sociale del fenomeno evoca figure terribili, non è quindi meno preoccupante il giro d'affari che ruota intorno al caporalato, stimato oggi intorno ai 4,8 miliardi di euro solo per il settore agricolo.²⁶⁶ Le fonti sindacali parlano poi di circa 1000-1500 lavoratori stagionali attivi solo nel contesto agricolo senese – numeri che possono lievitare fino a 2000-2500 alla luce dell'elevata mobilità che coinvolge il lavoro avventizio dell'area grossetana. Queste fasce di lavoratori sono spesso esposte a un unico sistema di ingaggio e salariale, indicando che la presenza di una porzione di aziende che lucra in modo disonesto sui salari dei braccianti impiegati: “Le aziende più importanti – tra quelle che agiscono in modo coordinato e reticolare – definiscono l'ammontare del salario da devolvere ai braccianti stagionali all'inizio delle raccolte”.²⁶⁷ Inoltre, è opportuno rimarcare che, al netto del potenziale intervento di società intermediarie che contribuiscano a iniettare nella filiera illegale manodopera straniera, la struttura di comando del caporalato origina e si basa integralmente su datori di lavoro di nazionalità italiana²⁶⁸ – sottolineando dunque l'importanza di interventi volti a smascherare le violazioni perpetrate *in primis* da parte di imprenditori nostrani.

In risposta alle numerose criticità emerse in relazione alle agromafie, tanto a livello nazionale quanto regionale, questa sezione introduce l'importante lavoro svolto da FLAI-CGIL (Federazione Lavoratori Agroindustria)²⁶⁹ e altre organizzazioni sindacali, raccogliendo testimonianze volte a chiarire

²⁶⁴ Già nel precedente rapporto, Giuliana Mesina (CGIL Toscana) rivendicava il ruolo della CGIL nella modifica dell'art. 603-bis del codice penale, al contempo segnalando diverse vulnerabilità nel territorio grossetano. Si veda: D. della Porta, A.L.P. Pirro, S. Sberna & A. Vannucci (2018) *Secondo Rapporto sui Fenomeni di Criminalità organizzata e corruzione in Toscana*, p. 246.

²⁶⁵ R. Iovino (2018) ‘L'infiltrazione delle mafie e della criminalità nella filiera agroalimentare’, in Osservatorio Placido Rizzotto (a cura di) *Agromafie e Caporalato. Quarto Rapporto*. Roma: Bibliotheka Edizioni, p. 13.

²⁶⁶ *Ibid.*, p. 16.

²⁶⁷ F. Carchedi & V. Lovena (2018) ‘Toscana: Il caso di Siena e Grosseto’, in Osservatorio Placido Rizzotto (a cura di), *Op. Cit.*, pp. 191-192.

²⁶⁸ *Ibid.*, p. 205.

²⁶⁹ L'Osservatorio Placido Rizzotto, istituito nel 2012 su proposta della FLAI-CGIL e in stretta sinergia con essa, ha pubblicato negli ultimi anni quattro rapporti su queste tematiche. La costituzione dell'Osservatorio risponde a un desiderio, da parte del

il loro ruolo e a evidenziarne l'importanza nel contesto in cui operano. La stessa CGIL, soprattutto in alcuni territori del centro-sud, nasce come prima forma di resistenza allo strapotere mafioso nel mondo del lavoro e, di conseguenza, nella società.

“All’inizio degli anni 2000 si è riscoperta, attraverso un approfondimento delle radici stesse del sindacato, la necessità di non scindere il tema della battaglia per i diritti dei lavoratori dalla battaglia più ampia della liberazione di alcuni settori economici dall’infiltrazione delle organizzazioni criminali. Questo ci ha portato negli ultimi 7-8 anni a un vero e proprio salto di qualità, soprattutto nel settore agricolo. La FLAI si è strutturata nel tempo anche attraverso presidi fisici sui territori – penso all’esperienza dei Sindacati di Strada – o ai diversi protocolli che abbiamo sottoscritto anche con altre realtà della società civile che ci hanno permesso di sperimentare delle forme nuove di azione sindacale. Porto l’esempio di quello che abbiamo costruito a Polistena [Reggio Calabria], dove c’è una realtà molto molto complicata, vicino al ghetto di San Ferdinando. Lì portiamo l’esperienza di un intero palazzo confiscato, che era simbolo dello strapotere dei clan sul territorio, e dove oggi c’è uno sportello della FLAI, un laboratorio di Emergency e un presidio di Libera. Sono esperienze che provano a costruire sul territorio forme di accoglienza e un riferimento per chi, soprattutto in quel territorio, vive sulla propria pelle lo sfruttamento del lavoro, sempre più spesso voluto e gestito dalle organizzazioni mafiose.” (Roberto Iovino)

Proseguendo lungo una prospettiva di respiro nazionale, è poi difficile sottostimare il ruolo dell’USB e del suo dirigente italo-ivoriano Aboubakar Soumahoro nelle mobilitazioni che hanno infiammato l’estate 2018 – proteste articolate in risposta a una serie di tragici episodi nella Piana di Gioia Tauro e nel Tavoliere delle Puglie:

“L’USB ha avuto un grande ruolo in questo. Gli episodi di quest’estate [2018] sono stati i più eclatanti perché in Puglia ci sono stati due incidenti e sono morti molti braccianti.²⁷⁰ C’è stato l’episodio di [Soumaila] Sacko giù a Rosarno²⁷¹, ma sono anni che l’USB interviene in questo settore – per una lotta dura al caporalato, per una lotta dura allo sfruttamento che viene fatto sulla pelle di tanti migranti che operano nel nostro territorio e nell’agricoltura. Le iniziative che sono state fatte sono state molto grosse. Purtroppo ci sono stati tanti morti, che si pagano, ma quando l’illegalità è prevalente, quando si lascia che la gente viva nelle tendopoli, sia a San Ferdinando che nella piana di Rosarno, poi indubbiamente c’è chi si arricchisce con l’illegalità.” (Stefano Cecchi)

sindacato, di tornare a fare analisi e inchiesta, insieme a realtà del terzo settore, del giornalismo e della magistratura.

²⁷⁰ Il pomeriggio del 4 agosto 2018, quattro migranti impegnati nella raccolta di pomodori sono stati coinvolti in un incidente mortale avvenuto lungo la SP105 tra Castelluccio dei Sauri e Ascoli Satriano (FG). Due giorni dopo, il 6 agosto 2018, 12 migranti impegnati nelle campagne di Capitanata hanno perso la vita a bordo di un furgone all’altezza dello svincolo per Ripalta (FG). Si vedano: Repubblica (2018) ‘Foggia, scontro con un tir carico di pomodori: muoiono 4 braccianti, 5 feriti’: https://bari.repubblica.it/cronaca/2018/08/04/news/foggia_scontro_con_un_tir_carico_di_pomodori_muoiuno_3_braccianti_203383744/; Repubblica (2018) ‘Foggia, scontro frontale tra un furgone e un tir: morti dodici migranti. In arrivo il premier’: https://bari.repubblica.it/cronaca/2018/08/06/news/foggia_scontro_frontale_tra_furgoni_cinque_migranti_morti_203524785/.

²⁷¹ La sera del 2 giugno 2018, Soumaila Sacko, un migrante maliano di 29 anni, è stato ucciso a colpi di fucile a San Calogero (VV) mentre cercava vecchie lamiere in una fabbrica abbandonata. Altri due ragazzi sono stati feriti. I tre migranti vivevano nell’area della tendopoli di San Ferdinando, in cui soggiornano i braccianti impegnati nei campi nella piana di Gioia Tauro. Si veda: Repubblica (2018) ‘Migrante ucciso in Calabria a colpi di fucile: era un attivista del sindacato’: https://www.repubblica.it/cronaca/2018/06/03/news/colpi_di_fucile_in_calabria_contro_migranti_un_morto_e_due_feriti_198023690/.

Sebbene le manifestazioni per il bracciantato a Rosarno e quella dei berretti rossi a San Ferdinando abbiano fornito, coi loro grandi numeri, momenti di alta mobilitazione e sensibilizzazione, persistono problemi strutturali (legati alla congiuntura economica) e culturali (soprattutto legati all'inquadramento del fenomeno nel dibattito pubblico).

“Bisogna sensibilizzare maggiormente le persone rispetto [allo sfruttamento del lavoro] e purtroppo chi è preposto a fare informazione, fa disinformazione. Bisogna sensibilizzare, denunciare, parlare e convincere la gente che la situazione è cambiata poco negli ultimi 25 anni in merito alla legalità. La legalità è tutto. ... Purtroppo con la precarizzazione del mercato del lavoro, con la deregulation che c'è stata in questo paese, è sempre più facile trovare persone che lavorano in nero o con contratti strani che persone che lavorano in modo regolare. Il lavoro da fare è immane, ce lo dimentichiamo troppo spesso. Nella filiera dietro un appalto, dietro all'affidamento di un servizio, ci passa di tutto.” (Stefano Cecchi)

La FLAI-CGIL è presente in tutti i settori dell'alimentazione, monitorando quello che viene prodotto, coltivato, trasformato e venduto nell'ortofrutticolo e nella pesca. Negli ultimi anni, la gran parte delle energie del sindacato sono state spese per avere una maggiore strumentazione di legge e contrattuale a tutela dei lavoratori agricoli esposti al fenomeno del caporalato, definito come “il punto centrale attorno a cui abbiamo costruito l'identità della nostra categoria, ovviamente senza sacrificare nulla in termini di iniziative contrattuali” (Roberto Iovino). A partire dallo sciopero di Nardò del 2010, che ha per la prima volta visto dei migranti ribellarsi al sistema del caporalato con l'appoggio del sindacato, la FLAI-CGIL ha ampliato esponenzialmente il proprio numero di iniziative. Queste hanno portato alla prima modifica del codice penale nel 2011, con l'inserimento del caporalato come fattispecie di reato – “una modifica che ci ha soddisfatto soltanto in parte” (Roberto Iovino) – che limitava tuttavia la responsabilità legale al solo caporale. Come noto, la modifica del 2016 ha infine ampliato l'ambito di applicazione della normativa fino a renderla una legge contro tutte le forme di sfruttamento lavorativo, in cui si individua una responsabilità da parte dell'imprenditore e si contemplano sequestri e confische, come previsto per i reati di mafia. Questi sviluppi normativi affermano dunque il principio che, nel mondo globalizzato e in determinati settori economici, c'è una porzione di classe lavoratrice assoggettata a nuove forme di schiavitù.

“L'impianto della legge è per noi molto positivo. ... Il problema è che la legge è strutturata in due parti. Una prima parte, tipicamente repressiva, che prevede queste modifiche al codice penale, gli indici di sfruttamento, il sequestro e la confisca, e ha un livello di efficacia alto. Le segnalazioni e le ispezioni sono aumentate. ... Il problema è che a noi manca tutta la seconda parte, che lavora sul tema della prevenzione e del contrasto sociale al fenomeno del caporalato, e che è tuttora disattesa per due responsabilità di fondo. Una di carattere istituzionale, perché c'erano dei rimandi, decreti interministeriali che andavano fatti e poi l'INPS, che doveva giocare un ruolo nella costituzione di una cabina di regia nazionale della Rete del lavoro agricolo di qualità – uno strumento che noi abbiamo proposto proprio per certificare le imprese agricole che operano in modo virtuoso. ... [E l'altra di carattere] soprattutto datoriale. Le associazioni di categoria

datoriale, che dovevano avere un ruolo ... per segnare il passo rispetto ad alcune pratiche di concorrenza sleale, ... nell'interesse innanzitutto degli imprenditori onesti, ... hanno – chi di facciata, chi nella sostanza – provato a bloccare questa legge. ... Questa combinazione tra l'ostracismo istituzionale ... e delle organizzazioni datoriali ci porta oggi a una situazione di stallo della seconda parte della legge.” (Roberto Iovino)

La Federazione continua a spendersi affinché si possa colmare un'importante lacuna nei meccanismi di trasparenza della filiera, a partire proprio dalla gestione del mercato del lavoro. Soprattutto nel contesto del 'Made in Italy' e dei rapporti che le nostre aziende intrattengono con i mercati esteri – un tema ovviamente caro alle associazioni datoriali – il requisito della sostenibilità sociale sta crescendo sempre di più. Ed è in quest'ambito che il concetto di produzione e consumo non possono essere scissi, ma si deve anzi aspirare a una marginalizzazione di coloro che non rispettano le regole e non producono nella legalità.

“Dopo che ci siamo resi conto che questo fenomeno [il caporalato], esploso nell'edilizia, è esploso in modo importante in agricoltura, abbiamo deciso in una prima fase di ricorrere alla denuncia pubblica. Quindi abbiamo chiamato le televisioni, organizzato iniziative mirate – la più importante fu 'Gli invisibili delle campagne', ... con la quale dimostrammo con criteri oggettivi che circa il 50% l'uva raccolta veniva raccolta con metodi non leciti. Dopo la fase della denuncia pubblica, è iniziata una fase in cui ci siamo resi invisibili a nostra volta e abbiamo iniziato un rapporto di collaborazione continua e costante con le forze dell'ordine.” (Claudio Renzetti, CGIL Grosseto, 12 febbraio 2019)

La FLAI-CGIL è quindi impegnata da tempo per coadiuvare atti di denuncia con atti propositivi, permettendo ai lavoratori sfruttati nei campi di venire allo scoperto e denunciare caporali e risalire dunque agli imprenditori stessi che li assoldano. La formula di maggior successo è stata negli ultimi anni il Sindacato di Strada, trasformatosi da campagna itinerante a vero e proprio “modo di fare sindacato”.²⁷² Tramite il Sindacato di Strada, la FLAI-CGIL approccia lavoratori e braccianti sui posti di lavoro o nei ritrovi dove vengono ingaggiati dai caporali, informandoli riguardo ai servizi offerti, dispensando informazioni riguardo a contratti e permessi di soggiorno, fornendo altresì sostegno a tutti coloro che vogliono denunciare irregolarità e sfruttamento²⁷³, ma non solo.

“Abbiamo abbandonato il metodo dell'attesa nelle sedi sindacali e andiamo a incrociare queste persone dove ci è possibile incontrarle – quindi anche fuori dai luoghi di lavoro, anche attraverso meccanismi di socialità. Ad esempio, come Camera del lavoro di Grosseto abbiamo fatto corsi di italiano alle donne islamiche ... e corsi di arabo ai bambini. Le nostre 40 sedi territoriali sono spazi aperti, dove si parla, dove ci si contamina, dove il tessuto associativo entra in connessione, dove si cerca di rappresentare quello che dovrebbe essere un paese normale.” (Claudio Renzetti)

²⁷² A. Valentini (2018) 'Dalla denuncia alla proposta, dal sindacato di strada alla Legge n. 199/2016', in Osservatorio Placido Rizzotto (a cura di), *Op. Cit.*, p. 27.

²⁷³ FLAI (2015) 'Sindacato di strada': <https://www.flai.it/campagne/sindacato-di-strada/>.

Al di là del metodo specifico impiegato dal Sindacato di Strada, la leadership di questi gruppi appare sostanzialmente fluida e basata su un sistema di quote volto a fornire eguale rappresentanza di genere, ivi includendo rappresentanze stesse di popolazioni migranti. Le figure a capo di questi gruppi sono selezionate da colleghi di lavoro nell'ambito delle Rappresentanze Sindacali Unitarie (RSU) o in virtù di una spiccata vocazione, assicurandosi che vi sia rotazione nel personale sindacale preposto a queste funzioni. Questo conferma, ove necessario, che il modello adottato è ormai in via di consolidamento, e in grado di garantire continuità nel tempo attraverso differenti passaggi di testimone.

La Regione Toscana si è impegnata in prima linea ad anticipare quelli che sono i limiti di implementazione rilevati su scala nazionale (*vide supra*), impegnandosi a contrastare sfruttamento e illegalità in agricoltura tramite un protocollo sperimentale che è stato firmato da INPS, Ispettorato Nazionale del Lavoro, INAIL, CGIL, CISL, UIL, Coldiretti, Confederazione Italiana Agricoltori, Confagricoltura e Alleanza delle Cooperative Toscane. Il protocollo toscano ha permesso dunque di porre un ulteriore argine all'avanzata del caporalato – ritenuta fino a qualche anno fa inarrestabile – stimolando di contro uno spirito di adattamento da parte degli stessi attori criminali.

“Ci ha dato una grossa mano sia la legge regionale, che in qualche modo toglie ogni tipo di contributo ad aziende trovate con lavoratori irregolari, che la legge contro il caporalato. La legge contro il caporalato ha indotto molte di queste persone, che ormai avevano il fiato sul collo, ad utilizzare i meccanismi di deregolamentazione e delegificazione del mercato del lavoro ... andando a costituire delle forme borderline regolari o para-regolari di lavoro. Quindi oggi il caporalato, così come noi lo intendiamo, e che è ancora forte in alcuni territori del nostro paese, nel nostro territorio possiamo affermare che ormai è residuale. Oggi noi abbiamo tanto ‘grigio’, quindi contratti regolari dove vengono magari segnate meno ore di quelle lavorate. Abbiamo denunciato anche il fenomeno opposto: quindi noi in termini di percezione, abbiamo la sensazione che si scarichino più giornate a queste persone facendole retribuire attraverso la disoccupazione agricola.” (Claudio Renzetti)

In questi casi si arriverebbe quindi parlare di vere e proprie truffe all'INPS – istanze in cui il computo delle giornate lavorative eccede il reale lavoro affinché la disoccupazione agricola non funga più come sostegno al reddito, ma come reddito stesso. Ma sono diverse anche le testimonianze che evidenziano casi di datori di lavoro che si recano presso centri di accoglienza straordinaria (CAS) per reclutare migranti per servirsene nei campi, per poi negargli la retribuzione dovuta.²⁷⁴

Si stima che nel grossetano ci siano all'incirca 6500-7000 persone alle quali è rivolto il contratto provinciale e il contratto nazionale. Ci viene riferito che circa la metà di queste persone abbiano un rapporto di lavoro regolare e nell'altra metà di casi ci sia invece una commistione tra nero e grigio, per lo più frutto di un adattamento alle recenti disposizioni normative. Della parte di nero qui discussa, ci sarebbe un 20% di persone in condizioni di semi-schiavitù, dove il caporalato è forte e presente,

²⁷⁴ OpenPolis (2018) ‘Che cosa sono i Cas, lo Sprar e gli Hotspot’: <https://www.openpolis.it/parole/che-cosa-sono-i-cas-lo-sprar-e-gli-hotspot/>.

lavorando per meno di 50 euro al giorno – un importo virtualmente dimezzato dall’obbligo di riferire al caporale in termini di spese per dormire, di trasporto, per l’alimentazione e per l’acqua.

“Soprattutto intorno ai CAS – ma non solo – queste persone [i caporali] hanno sviluppato delle relazioni anche personali con le comunità e vengono utilizzati direttamente da piccoli ristoratori, da piccoli imprenditori agricoli o edili per lavori a nero. ... C’è un metodo di reclutamento secondo cui gli anziani vanno a prendere i giovani nelle proprie comunità. ... Noi sappiamo che poi [questi] devono dare qualcosa per il trasporto, per i pasti, addirittura per l’acqua! ... Sono meccanismi chiusi in cui è difficile entrare dentro come sindacato. La cosa certa è che oggi formalmente è difficile trovare situazioni di irregolarità pura se non queste forme estemporanee, che ormai sono legate al rapporto diretto persona sfruttata-sfruttatore.” (Claudio Renzetti)

“[Intervenire] a livello legislativo è un po’ più complesso, comunque siamo riusciti ad alterare alcuni equilibri. Anche recentemente, sul fenomeno dei richiedenti asilo, sugli SPRAR [Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati], sui CAS, abbiamo fatto un grosso intervento di denuncia rispetto a come vengono trattate le persone. E su questo abbiamo riportato anche alcuni successi perché poi sono stati coinvolti gli organi competenti. È un successo anche quando riesci a fare una denuncia rispetto a una situazione di illegalità o insicurezza in un luogo di lavoro. Ogni volta che fai un’azione di questo tipo porti una piccola pietra a combattere l’illegalità.” (Stefano Cecchi)

La percezione che emerge dalle nostre interviste è dunque quella di una società civile risoluta nel proprio ruolo di contrasto all’illegalità, ma costretta a confrontarsi con fenomeni criminali oggi configurabili come veri e propri bersagli in movimento. Nel contesto del caporalato, la Toscana sarebbe quindi sempre meno esposta a forme di illegalità eclatante, ma sempre più a commistioni di legale e illegale nel tentativo di circuire controlli e sfuggire alle maglie della giustizia.

“Il fenomeno del caporalato è in continua evoluzione e in continua espansione. Si è modificato, perché c’è dietro un’intelligence che studia le normative e pone in essere tutti quei comportamenti che eludono gli obblighi della legge. ... È un fenomeno che cresce con le persone e le loro necessità. ... Dopo l’applicazione della 199 qualcosa è cambiato nel modo di reperire manodopera. Per la prima volta, questa legge colpisce i mandanti, che sono gli imprenditori che utilizzano l’interposizione punendoli con il sequestro – responsabilizzando quindi anche le aziende. Questo non vuol dire che siamo tutti quanti contenti perché il fenomeno è finito. Ci continuano a essere denunce. ... Mediamente una su tre [tra quelle accolte dalla FLAI-CGIL di Grosseto] è in odore di caporalato.” (Pier Paolo Micci, CGIL Grosseto, 13 marzo 2019)

La scala significativa dei fenomeni di sfruttamento lavorativo e la loro gestione complessiva hanno a più riprese destato sospetti riguardo a una cabina di regia strutturata e di stampo mafioso.

“La cosa che colpisce è la capacità di offrire un servizio capillare perfetto in periodi di tempo limitati, perché questa roba avviene per lo più durante i picchi produttivi, in un territorio vastissimo, che va anche oltre la nostra provincia [Grosseto]. Noi abbiamo monitorato situazioni di persone che venivano portate ai confini con l’Emilia-Romagna, Alto Casentino, ecc. partendo da Grosseto e abbiamo avuto contatti con persone che magari avevano fatto la stagione estiva a vendere prodotti nelle spiagge a Caserta, Baia Domizia, ecc. e che sapevano che prima di tornare a casa dovevano fare la vendemmia a Grosseto. La componente estemporanea o improvvisata del

piccolo caporale che si mette in proprio è assolutamente residuale rispetto invece a un'attività organizzata su scala importante.” (Claudio Renzetti)

Proprio il grossetano ha conosciuto uno sviluppo significativo nel corso degli ultimi vent'anni, soprattutto per quel che riguarda a produzione di olio di oliva, vini pregiati e prodotti dell'orto-frutta. Nella provincia, si stima che circa 1500 imprese attive sul territorio facciano riferimento a mediatori e caporali e che almeno un altro migliaio sia tentata da pratiche simili: “Le restanti aziende invece rifiutano nel modo più fermo tali pratiche, poiché basate sulla truffa, sull'inganno e sulla concorrenza sleale. Sono aziende più grandi con una presenza storica di delegati sindacali, che potrebbero denunciare queste pratiche di sfruttamento”.²⁷⁵

Soprattutto tra il 2013 e il 2015, c'è stata l'impressione che questo fenomeno avesse raggiunto proporzioni esplosive. Nel cercare di spiegare le ragioni per cui il grossetano potesse fungere da base per spostamenti di lavoratori coprendo anche zone come quella del Brunello senese o la zona del Chianti, si è fatta strada un'ipotesi secondo cui vi possa essere un collegamento tra i 120 macro-pentiti di mafia rilocati nel grossetano tra gli anni '70 e gli anni '80, che si sarebbero progressivamente resi invisibili nel territorio:

“La maggior parte di queste persone ha continuato l'attività agricola nelle zone interne del nostro territorio. ... Noi riteniamo che ci possa essere un collegamento tra un tipo di attività così bene organizzato e soggetti che in Maremma hanno subito ripreso un legame atavico con la roba, con la terra. ... Chi riesce a organizzare 400-500 persone non può essere considerato un estemporaneo. ... Bisogna uscire dalla narrazione che sia qualcosa circoscritto agli stranieri: qui c'è una rete che, per forza di cose, è locale e si serve di queste persone.” (Claudio Renzetti)

Purtroppo, le fattispecie criminose e le varie commistioni tra legale e illegale fin qui descritte non esauriscono il novero di pratiche sleali in ambito lavorativo. Riportiamo sempre maggiori testimonianze che parlano di imprenditori e aziende italiane che si avvalgono di cooperative straniere – generalmente dell'Europa orientale – per l'assunzione di personale lavorativo impiegato nella filiera. Queste cooperative sono regolarmente registrate presso le rispettive camere del lavoro e in grado di applicare i loro contratti nazionali (dalle retribuzioni significativamente ridotte) nell'ambito lavorativo agricolo nostrano. Questo porta fondamentalmente a forme di dumping contrattuale che finisce a escludere tutta una serie di filiere lavorative di autoctoni. Una delle drammatiche conseguenze collaterali è poi la possibilità che queste pratiche vadano ad alimentare attitudini razziste nei confronti di lavoratori stranieri. Questo ci fa comprendere come, anche da un punto di vista sindacale, si debba fare un maggiore sforzo per superare l'inquadramento di questo fenomeno in termini prettamente nazionali.

²⁷⁵ Carchedi & Lovena, *Op. Cit.*, p. 199.

Proposte e possibili soluzioni

Come parte di una normale dialettica democratica, gli attori intervistati hanno sollevato dubbi sull'opportunità di alcune normative incluse nei decreti di recente approvazione, quali la reintroduzione dei voucher tramite il 'decreto dignità' o la già discussa prospettiva di vendita dei beni confiscati inclusa nel 'decreto sicurezza'. Ma, nel complesso, le testimonianze raccolte esprimono un parere unanime nel considerare avanzamenti normativi quali l'approvazione della Legge n. 199/2016 come un primo importante passo verso la soluzione di problemi di illegalità nei settori monitorati nel nostro rapporto.

Dedichiamo dunque questa sezione ai suggerimenti avanzati dai nostri intervistati, affinché valgano da spunto per future iniziative di policy da parte del legislatore nazionale e, ove di competenza, regionale. Nel ritenere questi suggerimenti ugualmente meritori di attenzione, abbiamo deciso comunque di articolare le diverse istanze seguendo un ordine che va dal più al meno strutturato, abbracciando temi che variano dagli appalti al caporalato stesso. Proprio in merito alla questione degli appalti, si fa leva su questioni di legalità e trasparenza nel loro **affidamento** nonché nel **contrasto di appalti fraudolenti** – questioni che potrebbero essere risolte, ad esempio, tramite una consistente applicazione delle disposizioni vigenti a livello regionale:

“A livello regionale, in Toscana c'è la migliore legge regionale sugli appalti fraudolenti – addirittura che vieti gli appalti a massimo ribasso. Ma mi risulta invece che in Toscana si continui senza problemi a fare appalti a massimo ribasso.” (Roberto Iovino)

“Ci dovrebbe essere un'etica chiara quando si affidano gli appalti. Affidare gli appalti sempre al massimo ribasso, come viene fatto normalmente, non favorisce la qualità del servizio e soprattutto rende ancora più schiavi i lavoratori all'interno di questi appalti.” (Stefano Cecchi)

Riportando la nostra attenzione sul tema di agromafie e caporalato, riconosciamo che alle azioni repressive, ancora non risolutive, vadano associate azioni positive per *prevenire* questi fenomeni, “a partire dalle norme sul collocamento, sul trasporto e sull'accoglienza dei lavoratori agricoli impiegati nelle stagioni di raccolta”, senza dimenticare la Rete del lavoro agricolo di qualità, considerata per numerose ragioni “una straordinaria opportunità per certificare quelle aziende (e sono tante) che operano nella legalità e nel rispetto dei contratti di lavoro”.²⁷⁶ Molto può quindi esser fatto per valorizzare la normativa, tanto in termini di **certificazione di qualità** quanto **applicazione di disposizioni comunitarie**:

“La Regione Emilia-Romagna, ad esempio, ha introdotto con una delibera un meccanismo premiale che ti dà punti in più se nel PSR [Programma di sviluppo rurale] aderisci al Lavoro agricolo di qualità. ... Questo è uno strumento che potrebbe essere benissimo portato in Toscana. ... C'è una norma europea, che ci risulta non venga applicata, secondo cui le regioni si devono

²⁷⁶ G. Mininni (2018) 'Risultati e passi da compiere per la piena attuazione della legge', in Osservatorio Placido Rizzotto (a cura di), *Op. Cit.*, p. 29-30.

assicurare che gli imprenditori agricoli che partecipano a un bando per i finanziamenti regionali ed europei non debbano avere contenziosi in materia di lavoro. Sembra una banalità, ma questa cosa non viene verificata.” (Roberto Iovino)

Una delle proposte più pregnanti riguarda la necessità di definire delle **linee guida sugli indici di congruità** nell’agricoltura. Questo passaggio sembra essere essenziale per individuare in modo chiaro e organico anomalie e istanze di sfruttamento lavorativo:

“Abbiamo chiesto alla Regione Toscana di fare una norma che indichi le linee guida sugli indici di congruità, cioè che per ogni filiera produttiva si dica, con contratto regolare, quale dovrebbe essere il minimo lavorativo. ... Una norma che consenta di indicare la congruità. Noi sappiamo che un lavoratore medio in una giornata può raccogliere tra i cinque e gli otto quintali di uva. ... Abbiamo stimato che anche con la forma più destrutturata di retribuzione (che sono i voucher) per cogliere un ettaro di vite, ci vogliono tra i 600 e gli 800 euro. Da noi si fanno mediamente contratti a 300-350 euro ad ettaro. Quindi è chiaro che, qualora ci fosse una norma che indica l’indice di congruità, quello sarebbe un dato anomalo, e in automatico dovrebbe scattare un controllo, anche successivo, dove tu prendi un imprenditore e gli chiedi come ha colto l’uva.” (Claudio Renzetti)

“Manca a livello regionale una legge che individui gli indici di congruità, che sono importanti per capire come si lavora, quante persone servano per quella fase lavorativa e anche per dare un codice di correttezza a chi magari intenda usufruire della manodopera d’appalto. Gli indici servono a dare chiarezza rispetto alla regolarità del lavoro.” (Pier Paolo Micci)

Affinché possano essere spezzate le catene dello sfruttamento lavorativo e possa esser ridotto il ruolo del caporalato, uno dei suggerimenti-chiave risiede nell’offerta di una **rete di trasporto pubblico** in grado di garantire il collegamento tra i centri urbani e le campagne. Ad oggi, una delle prime cause di sfruttamento – e che ne rende tra l’altro più difficile l’emersione – sembra legata alla dipendenza diretta da soggetti che trasportano i lavoratori sul posto di lavoro.

“Nelle aziende agricole, se non hai un mezzo proprio, serve che qualcuno ti ci trasporti. ... [Bisogna] istituire delle reti di trasporto pubblico a prezzi popolari dai centri urbani alle campagne per garantire alle persone che lavorano in agricoltura la possibilità di andare sul posto di lavoro senza dover chiedere aiuto a qualcuno. Renderli autonomi rispetto al lavoro sarebbe una botta enorme che te dai a chi intermedia e gli prende una parte delle risorse.” (Claudio Renzetti)

“Si sta pensando di fare a livello nazionale delle politiche un po’ diverse. Ad esempio, andare verso forme di trasporto collettivo, perché le persone che non hanno possibilità di andare al lavoro con la macchina è più facile che caschino nelle forme di caporalato.” (Pier Paolo Micci)

Riteniamo egualmente meritorie le proposte avanzate in termini di **reti o sistemi di collocamento pubblico**, volte a limitare gli spazi di avanzamento al nero o all’informalità in risposta a quelle che possono essere considerate esigenze strutturali del settore agricolo:

“Sarebbe opportuno fare un collocamento pubblico mirato durante le fasi lavorative perché delle volte ci dicono le aziende che trovare 200-300 persone per fare la vendemmia o raccogliere le olive non è facile, quindi sono più inclini a fare assunzioni al di fuori dei propri dipendenti. Ecco,

se noi potenziassimo un impiego pubblico mirato per la fase produttiva e controllassimo, forse ci sarebbero anche meno di questi episodi.” (Pier Paolo Micci)

Ed è proprio in merito alla questione dei **controlli** e le risorse investigative disposte che si concentra una buona porzione degli appelli raccolti durante questo ultimo anno. Crediamo pertanto che, a fronte dei numerosi sforzi già riposti da parte delle organizzazioni sindacali, le prospettive che questi attori possano efficacemente sostituirsi alla capillarità di controlli coordinati dallo Stato siano inverosimili.

“In primo luogo, per combattere l’illegalità sul posto di lavoro, andrebbe potenziato il sistema ispettivo. Invece, in questi anni il governo Renzi in particolare ha ridimensionato all’estremo i servizi ispettivi, accorpando quelli dell’INPS, dell’INAIL e del lavoro, non assumendo ulteriori ispettori. Questo è un paese dove le leggi non mancano; ... ci sono sistemi ispettivi che potrebbero funzionare, ma mancano le persone per farli funzionare, perché spesso si preferisce che questi organi non controllino. Il sistema ispettivo dovrebbe essere terzo, indipendente: chi va a fare un’ispezione non dovrebbe telefonare prima nel luogo dove va a farla. In Toscana, dal punto di vista lavorativo, si vive una situazione di degrado assoluto. Anche quello che è successo negli ultimi giorni nel pratese, all’Osmannoro, nei famosi capannoni dove ci sono gli schiavi a lavorare; un efficace ed efficiente sistema ispettivo dovrebbe evitare queste cose.” (Stefano Cecchi)

“C’è tutto il tema della destrutturazione degli ispettorati: noi chiediamo più ispettori e più controlli, ma ci rendiamo conto che con la spending review ci sono intere provincie che hanno a malapena due ispettori per tutto il territorio. ... Personalmente spero che regioni che hanno un tessuto democratico avanzato, come storicamente riconosciuto alla Regione Toscana, provino un po’ a sperimentare delle buone pratiche che possano essere anche nell’interesse delle policy che vengono fatte a livello nazionale.” (Roberto Iovino)

Un’altra proposta riguarda la **limitazione dell’uso del contante** – “un tema totalmente scomparso dalla riflessione politica” (Roberto Iovino) – e la **tracciabilità dei pagamenti**: “[Ci] dovrebbe essere la tracciabilità totale di tutti i compensi anche attraverso una semplice PostePay, cioè dire: su una serie di filiere produttive i compensi devono essere tracciati, non si può pagare in contanti” (Claudio Renzetti).

Infine, gli attori intervistati evidenziano una serie criticità legate alla Legge Bossi-Fini, che legano indissolubilmente problematiche del mondo del lavoro (e il suo sfruttamento) e la criminalizzazione dello status delle popolazioni extracomunitarie.

“La Bossi-Fini e, a questo punto, anche il ‘decreto sicurezza’ sono dei limiti enormi all’affermazione della piena legalità. Finché le persone rimangono ricattabili e rischiano l’espulsione dal nostro paese se denunciano una condizione di sopruso e ingiustizia, è chiaro che le persone abbiano paura. Il grosso delle segnalazioni avviene dunque in modo informale e anonimo.” (Claudio Renzetti)

“Nel momento in cui una persona perde un posto di lavoro non può essere considerata un criminale. Se perdi il posto di lavoro e non ti rinnovano il permesso di soggiorno e diventi un clandestino, è più facile che tu cada in questi circuiti di illegalità.” (Pier Paolo Micci)

Quest'ultimo appello è chiaramente diretto al legislatore nazionale e volto a superare una situazione che è destinata a ingigantire, direttamente o indirettamente, le problematiche di illegalità sul quale questo rapporto si è concentrato, e le proposte volte a contrastarla fin qui presentate.

Riferimenti bibliografici

- Andretta, M. & L. Mosca (2008) 'I sentieri della partecipazione. Colloquio con Alessandro Pizzorno'. *PACO – Partecipazione e Conflitto*, 0(0)
- della Porta, D., L. Caruso & A.L.P. Pirro (a cura di) (2017) *Special Issue: Anti-Corruption from Below*. *PACO – Partecipazione e Conflitto*, 10(3).
- 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 2016.
- della Porta, D., A.L.P. Pirro, S. Sberna & A. Vannucci (2018) *Secondo Rapporto sui Fenomeni di Criminalità organizzata e corruzione in Toscana*. Firenze: CCLD Regione Toscana.
- Green, J. (2007) 'When Voters and Parties Agree: Valence Issues and Party Competition'. *Political Studies*, 55(3): 629-655.
- Klandermans, B., & Oegema, D. (1987) 'Potentials, Networks, Motivations, and Barriers: Steps Towards Participation in Social Movements'. *American Sociological Review*, 52(4): 519-531.
- Marotta, C., F. Di Gennaro, P. Parente, G. Putoto & D. Mosca (2019) 'Stop the exploitation of migrant agricultural workers in Italy': <https://blogs.bmj.com/bmj/2019/03/27/stop-the-exploitation-of-migrant-agricultural-workers-in-italy/>.
- Osservatorio Placido Rizzotto (a cura di) *Agromafie e Caporalato. Quarto Rapporto*. Roma: Bibliotheka Edizioni.
- Pirro, A.L.P. & D. della Porta (in stampa) 'On corruption and state capture: The struggle of anti-corruption activism in Hungary'. *Europe-Asia Studies*.
- Snow, D.A., S.A. Soule, & H. Kriesi (a cura di) *The Blackwell Companion to Social Movements*. Oxford: Blackwell.
- Stokes, D. (1963) 'Spatial Models of Party Competition'. *American Political Science Review*, 57(2): 368-377.

Sezione IV

Considerazioni conclusive

La cornice analitica e l'approccio metodologico entro i quali questa ricerca è stata condotta si fondano su una precisa ipotesi interpretativa: presenza, radicamento, espansione dei cellule criminali e gruppi mafiosi sul territorio toscano e la gamma di distorsioni e abusi che contraddistinguono le vicende di corruzione in Toscana sono realtà potenzialmente e in qualche caso concretamente interconnesse. Per un verso le mafie sempre più spesso usano la strategia della corruzione. D'altro canto, una pubblica amministrazione e una sfera politica inquinate da pratiche opache sono sia una calamita per i gruppi criminali, che entrano con le proprie imprese nei mercati pubblici cogliendovi le occasioni di profitto, che un'arena dove l'offerta di protezione dei gruppi mafiosi può incontrare la domanda di regolazione e "disciplina" tra gli attori della corruzione e di altre pratiche illegali, volti a scongiurare attriti e a proteggersi dall'intrusione degli organi di controllo – secondo quanto emerge anche da una recente inchiesta giudiziaria avviata nel territorio toscano. Come si osserva nella relazione del 2018 della commissione parlamentare antimafia:

“È un fatto il calo del numero dei reati di sangue per cause di criminalità organizzata di tipo mafioso. Ma se la conflittualità sanguinaria è diminuita, è aumentata al contrario l'incidenza economica delle mafie. Non si riducono gli affari, anzi essi aumentano; si riduce lo scontro armato e il numero di omicidi. Se aumenta il ruolo economico delle mafie, aumenta per esse la possibilità di servirsi della corruzione piuttosto che della violenza fisica per farsi avanti negli affari, perché la corruzione è un sistema diffuso di relazioni nel sistema economico. Le mafie si adeguano. Non determinano la corruzione ma arrivano dove essa già c'è. La corruzione sostituisce la forza o si affianca ad essa. La forza di intimidazione si accompagna alla forza di persuasione della reciproca convenienza economica.” (CPAM 2018, p.30).

Al pari di quanto emerge nell'analisi delle infiltrazioni mafiose nel tessuto economico, professionale, imprenditoriale e politico-amministrativo locale, si conferma dall'analisi sviluppata in questo rapporto che le pratiche di corruzione in Toscana si configurano come un fenomeno complesso e multidimensionale, capace di adattarsi plasticamente alle mutate condizioni di contesto (in relazione agli intervenuti cambiamenti istituzionali, normativi, socio-economici, etc.), e dunque di stratificarsi secondo modelli mutevoli di regolazione interna e di organizzazione. Diversi indicatori quantitativi e qualitativi

mostrano come la corruzione si inserisca spesso all'interno di reti estese e a composizione variabile – quanto a identità degli attori e pluralità di risorse di scambio utilizzate – che legano in modo sotterraneo attori pubblici, imprenditori, operatori economici e finanziari, professionisti, e occasionalmente anche attori criminali. L'espansione criminale e il coinvolgimento di soggetti mafiosi in attività illecite non vanno dunque letti come una realtà indipendente rispetto alle distorsioni interessate e ai condizionamenti impropri nel funzionamento della macchina amministrativa, sviluppandosi al contrario secondo traiettorie che si intrecciano, combinandosi in una “nuova area grigia” anche con ulteriori forme di criminalità economica e finanziaria.

Nel rapporto del 2017 si evidenziava la presenza di molteplici segnali della presenza in Toscana, al pari di altre regioni del centro-nord, di attori criminali che hanno colto l'opportunità di sedersi attorno a tavoli per “fare affari” e stringere intese con i “colletti bianchi”, componenti della classe dirigente, all'interno di veri e propri *comitati d'affari*. I soggetti coinvolti in svariate attività irregolari, informali, illegali ad alto profitto atteso nel mondo degli appalti pubblici, delle speculazioni urbanistiche, delle frodi finanziarie e fiscali, etc., possono riuscire in questa “area grigia” di commistione oscura, dai confini mobili e porosi, tra legale e illegale, di coordinarsi e “governare” in modo autonomo scambi e relazioni sotterranee. Laddove presenti in questa costellazione di rapporti informali, non sempre e non necessariamente in ruolo egemone o dominante, si può osservare come gli attori mafiosi abbiano svolto la funzione di erogatori di servizi e prestazioni domandate per rinsaldare il legame fiduciario e i patti occulti che legano “colletti bianchi”. Accanto ai mafiosi che corrompono vi sono politici, funzionari, professionisti, imprenditori che consapevolmente fanno conto della rassicurante presenza di soggetti criminali per coordinarsi nei loro affari, assicurare il rispetto delle regole e degli “impegni contrattuali” (esazione crediti, pagamenti informali, etc.), tenere alla larga magistrati e organi di controllo giudiziario. L'espansione delle mafie, in altri termini, si accompagna in una sorta di “isomorfismo organizzativo” alla capacità di reticoli autonomi di attori pubblici e privati, tipicamente appartenenti alla classe dirigente e a categorie privilegiate, di rispecchiare nei loro affari non dichiarabili una tipologia di condotte che finisce per somigliare – per la spietata efficacia deterrente dei meccanismi di regolazione ed *enforcement*, che pur non arrivando all'eliminazione fisica posso tuttavia determinare la “morte” imprenditoriale, politica, professionale dei soggetti inaffidabili – a quello che l'articolo 416bis del codice penale configura come “metodo mafioso”: forza intimidatrice capace di indurre (anche in contesti di corruzione sistemica) assoggettamento ed omertà.

La ricostruzione fornita in questo rapporto, così come nei due precedenti, è inevitabilmente parziale e frammentaria, limitandosi a cogliere e analizzare i “riflessi” sulla superficie osservabile delle inchieste giudiziarie, dei dati statistici, delle informazioni di stampa da cui – pur con le distorsioni della rifrazione – di possono comunque trarre indicazioni sull'universo sommerso della corruzione, nei suoi

occasionalmente ma preoccupanti intrecci con le mafie. Il richiamo all'importanza della *conoscenza*, dell'*informazione* e degli *strumenti di comprensione analitica* come armi decisive nella lotta a mafie e corruzione vale per tutti gli attori in campo, amministrazioni pubbliche così come società civile. Ci appare necessario, in conclusione, un richiamo alle parole di padre Puglisi che ben catturano questo punto: “credo a tutte le forme di studio, approfondimento e di protesta contro la mafia. La mafiosità si nutre di una cultura e la diffonde: la cultura dell'illegalità”. Una vera e propria “cultura dell'illegalità” è quella che anima e giustifica la partecipazione di tanti esponenti della classe dirigente a comitati d'affari e altri nuclei criminali di molteplici “aree grigie” che, a prescindere dalla presenza mafiosa, possono costituire un'autonoma centrale di incubazione e disseminazione diffusa di pratiche illecite aventi quale unica bussola la ricerca di profitti.

Questo rapporto, al pari di quelli precedenti, ha dunque l'intento di fornire un contributo di conoscenza utile ad affinare la sensibilità dei “ricettori” e delle antenne coi quali gli enti pubblici, gli amministratori, i cittadini, i gruppi e le associazioni, le “comunità monitoranti” (Ferrante e Vannucci 2017) leggono, esaminano, cercano risposte alla realtà talvolta pervasiva dei fenomeni criminali qui oggetto di approfondimento, nella continua ricerca di chiavi interpretative più efficaci dei dati disponibili. L'auspicio è quello di rafforzare la forza del discorso pubblico e della riflessione critica su questi temi, tesi al rafforzamento di una coscienza civile sensibile alla rilevanza di questi temi, al di là delle visioni semplicistiche, stereotipate, illusorie veicolate sempre più spesso nel discorso pubblico in relazione al tema *sicurezza*. La vera sfida consiste nel rafforzare la capacità di tutti gli attori istituzionali, funzionari, politici, imprenditori, operatori del terzo settore, privati, di “leggere segnali”, riconoscere anomalie nei processi decisionali della pubblica amministrazione, mobilitarsi in forme di partecipazione e risposta civica. In definitiva, chi ha collaborato alla redazione di questa ricerca esprime la speranza che – anche grazie al lavoro condotto in questi anni – lentamente maturi tra i cittadini una maggiore consapevolezza del fardello insostenibile della presenza di forme di cattiva amministrazione, corruzione, infiltrazione mafiosa non solo in termini economici, ma di degrado della qualità del vivere civile, cura degli interessi condivisi, salvaguardia dei fondamentali diritti sanciti dalla Carta Costituzionale. Occorrerebbe, in altre parole, riscoprire il valore del richiamo a quella tanto sfortunata quanto cruciale battaglia per affermare la sussistenza di una “questione morale”, lanciata nel 1981 da Enrico Berlinguer:

“La questione morale non si esaurisce nel fatto che, essendoci dei ladri, dei corrotti, dei concussori in alte sfere della politica e dell'amministrazione, bisogna scovarli, bisogna denunciarli e bisogna metterli in galera. La questione morale, nell'Italia d'oggi, fa tutt'uno con l'occupazione dello stato da parte dei partiti governativi e delle loro correnti, fa tutt'uno con la guerra per bande, fa tutt'uno con la concezione della politica e con i metodi di governo di costoro, che vanno semplicemente abbandonati e superati. Ecco perché dico che la questione morale è il centro del problema italiano”. (Intervista di Enrico Berlinguer a Eugenio Scalfari, «La Repubblica», 28 luglio 1981)

APPENDICE

I.

La destinazione a Ente Terre Regionali Toscane e ai comuni di Monteroni d'Arbia e di Murlo dell'Azienda agricola Suvignano.

A cura del

Centro di documentazione "Cultura della Legalità Democratica"

Settore Politiche per la Sicurezza dei Cittadini e Cultura della Legalità

www.regione.toscana.it/legalita

Descrizione del contesto, soggetti interessati e atti propedeutici al trasferimento delle quote della Società Agricola Suvignano Srl

La Società Agricola Suvignano Srl era un'azienda le cui quote, detenute dall'Immobiliare Strasburgo, erano state sequestrate nel 1996 a Vincenzo Piazza, imprenditore edile appartenente a Cosa nostra, e confiscate in via definitiva nel 2007. Si tratta della confisca più grande avvenuta in una regione del Centro-Nord Italia.

Nel corso degli anni, a partire dal 2008, la Regione Toscana ha manifestato l'interesse proprio e degli enti locali all'assegnazione della Società, in particolare con le delibere della Giunta Regionale n. 455 del 31/03/2010 e n. 657 del 05/07/2016. La restituzione alla gestione pubblica, e quindi della collettività, dei beni sottratti alla criminalità organizzata costituisce un'importantissima vittoria della legalità che consente di coniugare le esigenze di valorizzazione delle risorse del territorio con le finalità di interesse pubblico e di promozione sociale che stanno alla base della normativa antimafia.

L'interesse della Regione Toscana alla assegnazione della Società Agricola Suvignano Srl ha come obiettivo primario l'avvio di un progetto, condiviso con il territorio, di grande progetto di promozione della cultura della legalità. Al contempo Suvignano rimane comunque una tenuta agricola complessa e rilevante come superficie, e la Regione Toscana ha individuato in Ente Terre Regionali Toscane il soggetto della gestione agricola.

Ente Terre Regionali Toscane, in base alla legge istitutiva è tenuto a gestire le aziende agricole e altre superfici agricole e forestali di sua proprietà o di proprietà della Regione assegnategli in gestione, nelle quali svolge anche attività di ricerca applicata, sperimentazione e dimostrazione in campo agricolo

e forestale, attività di tutela e valorizzazione delle produzioni agricole e forestali e delle risorse genetiche autoctone toscane, nonché la gestione del parco stalloni regionale. L'Ente Terre Regionali Toscane, ai sensi della istitutiva LR 80/12 non è però chiamato a perseguire alcun fine di lucro né a operare su mercati contendibili, se non in via residuale nella misura in cui ciò sia necessario per assicurare la sostenibilità dell'attività istituzionale.

Il Settore Gestioni Agricole dell'Ente Terre Regionali Toscane, tra le altre specifiche funzioni, si occupa della gestione della Tenuta di Alberese (oltre 4.200 ettari), della Tenuta di Cesa (oltre 70 ettari nel Comune di Marciano della Chiana), nonché del Parco stalloni Regionale di Pisa. A partire dal 2019 a tali aziende agricole, in base alle indicazioni ricevute dalla Regione Toscana, si è aggiunta anche la Società Agricola Suvignano Srl (oltre 630 ettari).

Infatti con lettera protocollo n. 38826 del 10 settembre 2018 l'Agenzia Nazionale per l'Amministrazione e la Destinazione dei Beni Sequestrati e Confiscati alla Criminalità Organizzata (ANBSC) ha valutato che l'assegnazione dell'azienda Agricola di Suvignano ad Ente Terre Regionali Toscane ai sensi del comma 8-ter dell'articolo 48 del decreto legislativo 6 settembre 2011 n.159 potrà garantire il percorso di restituzione alla collettività e a tal fine ha richiesto l'invio di formale manifestazione di interesse all'assegnazione da parte di Ente Terre Regionali Toscane.

L'Agenzia Nazionale per l'Amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, con Decreto n. 38 del 16/11/2018, ha trasferito le quote dell'intero capitale sociale dell'Agricola Suvignano s.r.l all'Ente Terre Regionali Toscane che è chiamato a gestirle per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, ai sensi dell'articolo 48, comma 8 ter del codice antimafia.

L'azienda Agricola di Suvignano, per la sua estensione e per le sue caratteristiche, rappresenta un elemento fondamentale del territorio dei Comuni di Murlo e di Monteroni d'Arbia su cui ricade.

Le forme di utilizzo dell'azienda agricola non possono prescindere dalla dimensione etica e sociale, dal perseguimento di obiettivi occupazionali e di inserimento sociale, il coinvolgimento di reti locali, nonché la promozione di aspetti educativi. Elemento chiave del progetto di utilizzo deve dunque essere il partenariato istituzionale, economico e sociale volto a far fruttare al meglio le risorse a disposizione e che presuppone una buona comunicazione e un buon coordinamento tra i soggetti coinvolti. Per questo motivo è necessaria un'efficace sinergia fra le istituzioni, le associazioni e i soggetti privati del territorio, attraverso un proficuo rapporto di collaborazione volto anche a individuare soluzioni appropriate in merito alla gestione e all'utilizzo del bene. E' stato così approvato dalla Giunta Regionale, con Deliberazione n. 1147 del 22 ottobre 2018, un accordo, ex articolo 15 della L. 241/1990, fra Regione Toscana, Ente Terre Regionali Toscane, Comune di Monteroni D'Arbia (SI) e Comune di

Murlo (SI) per l'assegnazione e gestione dell'Azienda Agricola Suvignano, che è stato siglato da tutte le parti in data 25 ottobre 2018.

Fra le altre cose l'accordo istituisce un Tavolo di Coordinamento, presieduto dall'Assessore regionale con delega alle Politiche per la sicurezza dei cittadini e cultura della legalità, composto da sei membri effettivi in rappresentanza di Regione Toscana (Assessore Regionale Agricoltura o suo delegato), Ente Terre Regionali Toscane (Direttore o suo delegato), Comune di Murlo (Sindaco o suo delegato) e Comune di Monteroni d'Arbia (Sindaco o suo delegato), con l'obiettivo di conseguire un'efficiente gestione del bene e delle attività previste per la sua valorizzazione, compiere attività volte alla definizione di atti di indirizzo, linee guida, contenuti, strategie, nel rispetto dell'equilibrio economico finanziario della gestione. Il tavolo è chiamato a redigere le linee guida del progetto di sviluppo e a definire le linee di indirizzo con cui realizzare la gestione della Azienda Agricola Suvignano attraverso Ente Terre Regionali Toscane.

Le sopra richiamate linee guida e indirizzi, stabilite dal tavolo di coordinamento, rappresenteranno gli indirizzi degli enti firmatari e saranno assunte dalla Giunta Regionale per la definizione delle Direttive per la redazione della proposta del Piano delle attività di Ente Terre Regionali Toscane ai sensi dell'articolo 10, comma 1, della l.r. 80/2012; a tal fine nelle Direttive a Ente Terre da parte della Giunta Regionale sarà prevista una specifica sezione inerente l'azienda Agricola Suvignano. Per quanto stabilito nell'accordo la presente sezione delle Direttive - Gestione della Società Agricola Suvignano Srl- sarà quindi integrata successivamente con le linee guida e gli indirizzi che scaturiranno dal Tavolo di Coordinamento.

Breve descrizione dell'Azienda

L'azienda agricola di Suvignano, sita nella zona collinare delle crete e distante circa 15 Km da Siena, da circa 40 anni svolge la propria attività nel settore produzione agricola/zootecnica e da giugno 2006 ha esteso la propria attività nel settore dei servizi agrituristici. Come riportato nella visura camerale della Società Agricola Suvignano Srl del 21 novembre 2018, la Società ha per oggetto esclusivo l'esercizio dell'attività agricola in generale e cioè le attività di coltivazione del fondo, la viticoltura, la silvicoltura, l'allevamento del bestiame, le attività di manipolazione, conservazione, trasformazione, commercializzazione e valorizzazione dei prodotti agricoli, ottenuti prevalentemente dalla coltivazione del fondo e dall'allevamento - l'attività agrituristica - la vendita diretta dei prodotti che provengono

prevalentemente dall'azienda e, comunque, quanto prevede per l'imprenditore agricolo l'articolo 2135 del Codice Civile.

Dagli oltre 700 ettari dichiarati nella relazione sulla gestione della Azienda, allegata al bilancio di esercizio 2017, a seguito della vendita nel 2018 di una parte degli immobili e dei terreni alla capogruppo Immobiliare Strasburgo Srl in liquidazione (necessaria per il ripianamento di debiti pregressi con la capogruppo), la superficie si è complessivamente ridotta ad ettari 638,12 (di cui 620,16 sul territorio del Comune di Monteroni d'Arbia e 17,95 sul territorio del Comune di Murlo). Con atto notarile registrato a Palermo nel giugno 2018 sono stati infatti ceduti 6 poderi (Capramorta, Forlì, Terrabianca, Mirabello, Belvedere, Sorraccia) estesi per circa 65 ettari con i relativi fabbricati.

Tenuto conto anche degli edifici collabenti, gli immobili residui attualmente in proprietà della Società sono 24, per una superficie complessiva di 2.899 metri quadrati e 76,5 vani, secondo la seguente tabella:

Categoria	descrizione catastale	Numero immobili	mq	Vani
A3	Abitazione di tipo economico	4	644	29,5
A4	Abitazione di tipo popolare	2	798	30,5
A8	Abitazione in villa	1	458	16,5
C2	Magazzini e locali di deposito	4	999	-
D10	Fabbricati per funzioni produttive connesse all'attività agricola	8	-	-
Collabenti		5	-	-
TOTALE		24	2.899	76,5

L'attuale situazione dei fabbricati necessita di approfondimento in quanto alcune strutture appaiono in sufficienti/discrete condizioni di conservazione ed altre invece necessitano di interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria anche molto rilevanti per garantirne prioritariamente la messa in sicurezza e ove necessario l'agibilità. Ben 5 sono i fabbricati ormai in stato di rudere.

Attualmente in uso e in discrete condizioni di conservazione sono le strutture adibite all'attività agrituristica, ma con la necessità, come sotto descritto di interventi:

- “Villa Tinaio”, che è un unico appartamento con 22 posti letto e rappresenta il cuore del complesso, vantando l'uso di una piscina ad uso esclusivo, presenta tuttavia un cedimento in un'ala che necessita di intervento di consolidamento urgente;

- “Villa Santo Stefano” composto da due appartamenti con 8 posti letto (appartamento est) e 6 posti letto (appartamento ovest) a loro volta serviti da una piscina esclusiva e contigui ad una antica chiesa di Santo Stefano, sconsacrata e recentemente restaurata, sempre di proprietà della Società.

Locale dedicato alla segreteria della Società che fa anche da punto accoglienza dei turisti e da reception. La struttura al piano superiore (3 appartamenti) necessita di interventi straordinari di ristrutturazione del tetto.

Di notevole interesse storico e architettonico è la "Villa Padronale", risalente ai primi dell'Ottocento, costruita dall'architetto Marri Mignanelli, in origine a due piani, poi rialzata e, purtroppo, adesso in stato di abbandono e a rischio crollo

Anche le altre strutture sono in pessime condizioni di conservazione, inagibili e inaccessibili per pericolo crollo, necessitando di interventi di ristrutturazione profonda e messa in sicurezza, a maggior ragione per quelle in prossimità delle aree utilizzate per uso ricettivo e per quelle tuttora in uso per le attività agricolo/zootecniche. Nel complesso tali edifici vanno a costituire 5 poderi indipendenti.

I terreni agricoli vengono attualmente coltivati per le produzioni di colture autunno-vernine e in particolare grano duro, grano tenero, erbai misti, trifoglio, loietto. Vengono coltivati anche circa 22 ettari di colture a perdere per la selvaggina e prodotti su altre superfici foraggi destinati prevalentemente all'alimentazione degli animali allevati in azienda. Le coltivazioni sono condotte con il metodo della produzione integrata.

L'attività zootecnica costituisce una voce rilevante per l'Azienda che conduce, con contratto di soccida un allevamento di circa 1400 pecore di razza sarda dedite alla produzione di latte e agnelli da carne di cui la Società Agricola Suvignano è proprietaria al 50%. Sono presenti anche suini di razza cinta senese. La tenuta ospita anche alcuni soggetti di cavalli di razza Sanfratellana.

La Società Agricola Suvignano Srl partecipa inoltre a un Consorzio Faunistico Venatorio.

L'approvvigionamento irriguo è garantito dalla presenza di 3 bacini artificiali di complessivi 300.000 metri cubi di acqua che a loro volta alimentano due bacini di carico in quota..

Possibili attività future qualificanti per il territorio

La Tenuta di Suvignano, risolte le principali criticità di messa in sicurezza del proprio importante e consistente patrimonio immobiliare e avviato un progetto più consistente e pluriennale di recupero di locali anche storici e poderi ora dismessi, accompagnate da un processo di riorganizzazione della produzione agricola che generi maggiori ricavi, può diventare un modello unico e innovativo di gestione di un bene confiscato alla criminalità organizzata. La Società Agricola Suvignano Srl è entrata nel sistema delle Gestioni Agricole di Terre Regionali Toscane potendo così operare in sinergia anche con le altre Tenute regionali di Alberese, di Cesa e del Parco Stalloni ubicato presso la Tenuta di San Rossore a Pisa.

La Tenuta inoltre rappresenta un punto di riferimento permanente per le attività di educazione alla legalità realizzate dalla Regione Toscana e dall'associazionismo impegnato su questi temi. Fin dai primi mesi dall'acquisizione, Suvignano è stata oggetto di numerose visite da parte di scuole e della cittadinanza e fra la fine di giugno e il mese di luglio ha ospitato due campi nazionali antimafia, organizzati rispettivamente dal Libera e dall'Arci. A tutte queste iniziative partecipano i comuni di Monteroni d'Arbia e di Murlo che contribuiscono anche organizzativamente all'ospitalità dei ragazzi. Il 23 giugno 2019 la Tenuta è stata presentata ufficialmente ai cittadini con la manifestazione pubblica "Suvignano Tenuta aperta".

II.

CODEBOOK PER CODIFICA EVENTI DI CORRUZIONE (CECO)

LISTA DELLE VARIABILI

01. CASONUM (ID Evento uguale al codice MIDA, come da nomenclatura file)

In caso di eventi multipli entro lo stesso lancio, codice MIDA + *_bis, _ter, _quater*, ecc.
Ad es., per eventuale caso multiplo nell'ambito del lancio 20160713_02416, creare variabile 20160713_02416_bis

02. DATAART (data del 1° articolo che parla dell'evento)

Formato variabile: YYMMDD, ad es. 14 giugno 2017 > 170614²⁷⁷
* Data di pubblicazione della news MIDA, si crea dalla variabile "ID Evento"

03. DATAEVEN (eventuale data di reazione istituzionale/politica/sociale: YYMMDD)

04. TIPOEVEN (tipo di reazione istituzionale/politica/sociale; possibilità risposte multiple)

Codifica dicotomica: 0=assente, 1=presente

01. Inchiesta giudiziaria – notizia di indagini in corso-avviso di garanzia
02. Inchiesta giudiziaria – ordinanza di custodia cautelare
03. Inchiesta giudiziaria – arresto in flagranza di reato
04. Inchiesta giudiziaria – rinvio a giudizio
05. Inchiesta giudiziaria – fasi processuali (interrogatori; udienze; ecc.)
06. Inchiesta giudiziaria – sentenza di primo grado
07. Inchiesta giudiziaria – sentenza di secondo grado
08. Inchiesta giudiziaria – sentenza di Cassazione
09. Inchiesta giudiziaria – proscioglimento
10. Inchiesta o sentenza Corte dei Conti
11. Provvedimento disciplinare o altri controlli interni all'ente
12. Provvedimento o istruttoria ANAC o altre Authorities
13. Reazioni politiche (richiesta di provvedimenti disciplinari o dimissioni, esclusione da liste, ecc.)
14. Reazioni pubbliche (campagne di protesta, manifestazioni, ecc.)
15. Altro

05. DATACORR (data dell'episodio o degli episodi di corruzione, quando riportato/i: YYMMDD)

06. LUOGOEVEN (ad es., sede della Procura che ha emesso l'ordinanza)

Variable	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

²⁷⁷ Il formato YYMMDD qui riportato resta valido per la codifica delle variabili che richiedano l'inserimento di date.

		06	Friuli-Venezia Giulia
		07	Liguria
		08	Emilia-Romagna
		09	Toscana
		10	Umbria
		11	Marche
		12	Lazio
		13	Abruzzo
		14	Molise
		15	Campania
		16	Puglia
		17	Basilicata
		18	Calabria
		19	Sicilia
		20	Sardegna
LUOGOEVEN_PROV	Provincia		Lista province ISTAT (inserire codici statistici delle unità amministrative territoriali, 110 province)
LUOGOEVEN_COM	Comune		Lista comuni ISTAT (inserire codici statistici delle unità amministrative territoriali)

07. LUOGOCORR (luogo/luoghi dove si è realizzata l'ipotizzata corruzione)

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	LUOGOCORR_PROV		Lista province ISTAT (inserire codici statistici delle unità amministrative territoriali, 110 province)
LUOGOCORR_COM	Comune		Lista comuni ISTAT (inserire codici statistici delle unità amministrative territoriali)

08. TIPOREATI (in caso di procedimento giudiziario, reato o reati imputati)

Codifica dicotomica: 0=assente, 1=presente

01. Concussione
02. Indebita induzione
03. Corruzione (tipo non specificato)
04. Corruzione della funzione
05. Corruzione per atto contrario ai doveri d'ufficio
06. Corruzione in atti giudiziari
07. Corruzione di incaricato di pubblico servizio
08. Istigazione alla corruzione
09. Corruzione internazionale
10. Corruzione privata
11. Traffico di influenze illecite
12. Peculato, malversazione, frode nelle pubbliche forniture
13. Turbativa d'asta
14. Voto di scambio
15. Associazione mafiosa, concorso esterno o favoreggiamento
16. Associazione a delinquere
17. Altri reati

09. NOME Specificare il nome dell'ente o degli enti coinvolti negli episodi di corruzione – ricavabile da https://www.istat.it/it/files/2016/09/Allegato2Listacompleta_2017_DEF2.pdf **Errore. Riferimento a collegamento ipertestuale non valido.** per le pubbliche amministrazioni; se società pubblica o partecipata, inserire il nome).

01. Amministrazione pubblica (variabile string; da https://www.istat.it/it/files/2016/09/Allegato2Listacompleta_2017_DEF2.pdf; se ente territoriale specificare quale – ad es., Comune di Pisa; Regione Toscana)
02. Società pubblica o a partecipazione pubblica (variabile string; indicare, in sequenza, il settore e il nome: ad es., “(02_05) ATAF”)
 - Settore
 - 02_01. Acqua
 - 02_02. Energia
 - 02_03. Rifiuti
 - 02_04. Multiservizi
 - 02_05. Trasporti locali

02_06. Riscossione tributi

02_07. Altri servizi

03. Società privata (variabile string; in caso di corruzione privata)

10. SETEPIS Specificare il settore o i settori degli episodi di corruzione

Codifica dicotomica: 0=assente, 1=presente

SETEPIS01. Appalti per opere pubbliche

SETEPIS02. Appalti per forniture

SETEPIS03. Appalti per servizi

SETEPIS04. Governo del territorio (licenze, concessioni, ecc.)

SETEPIS05. Assistenza sociale e sussidi

SETEPIS06. Nomine, incarichi, assunzioni e carriere

SETEPIS07. Controlli verifiche, ispezioni e sanzioni (fiscali, lavoro, sanitari, ecc., ad eccezione dei procedimenti giudiziari)

SETEPIS08. Finanziamento imprese

SETEPIS09. Ambiente e territorio

SETEPIS10. Istruzione e università

SETEPIS11. Istituzionale (decisioni politiche e regolative)

SETEPIS12. Elettorale (compravendita del voto)

SETEPIS13. Giustizia e contenzioso

SETEPIS14. Gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio

SETEPIS15. Sanità

SETEPIS16. Altro

11. FASEPIS Specificare in quale fase/i della procedura si è verificato l'episodio di corruzione

Codifica dicotomica: 0=assente, 1=presente

01. Appalti

02. Governo del territorio

03. Assistenza sociale

04. Nomine, incarichi, assunzioni, carriere

05. Controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni

06. Finanziamento imprese

07. Ambiente e territorio

08. Istruzione, università, formazione

09. Istituzionale e regolativa

10. Elettorale

11. Giustizia

12. Gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio

13. Altro

12. FASEPIS_SPEC Specificare in quale fase/i della procedura si è verificato l'episodio di corruzione (opzionale, in riferimento alla variabile **11. FASEPIS**; variabile string)

Per includere una o più modalità sotto indicate, copiare e incollare il testo nel file Excel, e separarle, qualora ci siano più modalità, con un punto e virgola (“;”).

Appalti

- Programmazione
- Progettazione della gara
- Selezione del contraente:
 - > Prezzo più basso
 - > Offerta economicamente più vantaggiosa/appalto concorso
 - > Trattativa privata
 - > Affidamento diretto

- > Concessione
- > Contraente generale, project financing
- > Licitazione privata
- Verifica dell'aggiudicazione e stipula del contratto
- Esecuzione del contratto
- Rendicontazione e controllo sull'esecuzione del contratto

Governo del territorio

- Pianificazione territoriale regionale, provinciale o metropolitana
- Processi di pianificazione comunale generale (Varianti specifiche, Fase di redazione del piano, Fase di pubblicazione del piano e raccolta delle osservazioni, Fase di approvazione del piano)
- Processi di pianificazione attuativa (Piani attuativi d'iniziativa privata, Piani attuativi di iniziativa pubblica, Convenzione urbanistica, Approvazione del piano attuativo, Esecuzione delle opere di urbanizzazione)
- Permessi di costruire convenzionati
- Processo attinente al rilascio o al controllo dei titoli abilitativi edilizi (Assegnazione delle pratiche per l'istruttoria, Richiesta di integrazioni documentali, Calcolo del contributo di costruzione, Controllo dei titoli rilasciati)
- Vigilanza

Assistenza sociale

- Programmazione e definizione criteri di erogazioni di sussidi e altri benefici
- Accredito 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
- Accredimento 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_00. Politico (nessuna specifica)
- 01_01. Parlamentare
- 01_02. Consigliere regionale
- 01_03. Consigliere comunale
- 01_04. Ministro o sottosegretario
- 01_05. Assessore regionale
- 01_06. Assessore comunale
- 01_07. Presidente regione
- 01_08. Sindaco
- 01_09. Europarlamentare

Attori pubblici

- 01_10. Attore pubblico (nessuna specifica)
- 01_11. Manager/dirigente pubblico
- 01_12. Soggetto nominato da organi politici in enti pubblici, consorzi, ecc.
- 01_13. Soggetto nominato da organi politici in società pubbliche
- 01_14. Soggetto di altra nomina politica
- 01_15. Dipendente pubblico
- 01_16. Funzionario pubblico
- 01_17. Medico del servizio sanitario nazionale
- 01_18. Infermiere del servizio sanitario nazionale
- 01_19. Docente universitario
- 01_20. Magistrato
- 01_21. Cancelliere

Attori politici e non istituzionali

- 01_22. Funzionario o dirigente di partito
- 01_23. Sindacalista

16. RUOLATPUB (ruolo degli attori pubblici nella corruzione; codificarne uno per ciascun ruolo nel caso)

Codifica dicotomica: 0=assente, 1=presente

- 01. Destinatario risorse o altra utilità/beneficio in cambio di abusi di potere
- 02. Fornitore di informazioni ai destinatari di risorse (su inchieste, ecc.)
- 03. Fornitore di servizi di occultamento degli scambi occulti
- 04. Connivente coi destinatari di risorse
- 05. Garante della "regolarità" degli scambi occulti
- 06. Garante della carriera dei destinatari di risorse
- 07. Intermediario
- 08. Altro

17. TIPATPRIV (tipo di attori privati coinvolti)

Codifica dicotomica: 0=assente, 1=presente

- 01. Dirigente o rappresentante cooperativa
- 02. Commerciante
- 03. Libero professionista
- 04. Cittadino comune (nessuna specifica, oppure disoccupato, pensionato, invalido, studente)
- 05. Immigrato
- 06. Dirigente bancario
- 07. Impiegato bancario o consulente finanziario
- 08. Rappresentante di associazione
- 09. Rappresentante del clero
- 10. Amministratori o rappresentanti di fondazioni politiche

11. Amministratori o rappresentanti di fondazioni private
12. Gran maestro o altro rappresentante di loggia massonica
13. Attore dedito a traffici illeciti di beni o servizi
14. Attore appartenente ad organizzazioni di stampo mafioso
15. Imprenditore

18. RUOLATPRIV (ruolo degli attori privati nella corruzione)

Codifica dicotomica: 0=assente, 1=presente

01. Offerente risorse o altra utilità/beneficio ai destinatari in cambio di abusi di potere che lo avvantaggiano
02. Fornitore di informazioni ai destinatari di risorse (su inchieste, ecc.)
03. Fornitore di servizi di occultamento degli scambi occulti
04. Connivente coi partecipanti agli scambi
05. Partecipante ad accordo collusivo in un cartello di attori privati
06. Garante della “regolarità” degli scambi occulti
07. Intermediario
08. Vittima (in caso di concussione)
09. Altro

19. RISPUB (risorse utilizzate dagli attori pubblici nell’abuso di potere)

Codifica dicotomica: 0=assente, 1=presente

01. Decisioni di programmazione o regolazione
02. Decisioni discrezionali relative ad atti specifici
03. Omissione di decisioni, omissione di atti
04. Informazioni riservate
05. Informazioni ricattatorie
06. Protezione politica o burocratica
07. Accesso a contatti (capitale sociale)
08. Altro

20. RISPRIV (risorse utilizzate dagli attori privati per indurre l’abuso di potere)

Codifica dicotomica: 0=assente, 1=presente

01. Denaro
02. Beni materiali
03. Servizi
04. Informazioni confidenziali
05. Informazioni ricattatorie
06. Accesso a contatti (capitale sociale)
07. Protezione
08. Assunzione di personale
09. Voti e altre forme di sostegno politico
10. Violenza e intimidazione
11. Altro

21. DEFTANG (modalità di definizione delle risorse private utilizzate come contropartita)

01. Negoziata in ogni scambio
02. Definita in base a una regola applicata solo tra quegli attori (ad es.: una certa somma per ogni “piacere” del funzionario pubblico)
03. Definita in base a una regola avente una valenza generale (ad es.: % valore appalto pubblico)
04. Casuale e/o variabile
05. Altro

- 22. AMMTANG** (ammontare in euro del valore complessivo delle risorse private utilizzate come contropartita nel caso codificato, in cifre)
- 23. NUMTANG** (numero complessivo degli episodi di pagamento di risorse private ad agenti pubblici nel caso codificato, in cifre)
- 24. FREQTANG** (frequenza media delle interazioni con trasferimento di risorse private dagli stessi attori privati agli stessi attori pubblici)
01. Una volta soltanto
 02. Settimanalmente
 03. Mensilmente
 04. Annualmente
 05. Sporadicamente
- 25. VALRISPUB** (valore complessivo in euro delle risorse pubbliche oggetto di abuso utilizzate come contropartita nel caso codificato, in cifre)
- 26. PARTITI** (partiti che hanno esponenti politici coinvolti nel caso codificato)
01. PD
 02. FI
 03. M5S
 04. Lega Nord
 05. Fd'I
 06. SI
 07. MDP
 08. AP-NCD
 09. CoR
 10. UDC
 11. SVP
 12. PSI
 13. Verdi
 14. FN
 15. La Destra
 16. Altri e liste civiche di sinistra/centrosinistra
 17. Altri e liste civiche di centro
 18. Altri e liste civiche di destra/centrodestra
 19. Liste civiche non classificabili
 20. Altri
- 27. SVELA** (meccanismi che per primi svelano e fanno emergere la vicenda di corruzione)
01. Inchiesta della magistratura avviata a seguito di *confessione di uno dei partecipanti* attivi alla corruzione
 02. Inchiesta della magistratura avviata a seguito di *segnalazione di un soggetto che si riteneva danneggiato* dalla corruzione
 03. Inchiesta della magistratura avviata da una segnalazione di potenziale illecito di individuo (funzionario o privato) non direttamente coinvolto/*whistleblowing*
 04. inchiesta della magistratura avviata a seguito di *conflitti derivanti da contrasti tra i partecipanti* alla corruzione
 05. Inchiesta della magistratura avviata a seguito di *segnalazione anonima*
 06. Inchiesta della magistratura avviata a seguito di *segnalazione ad opera di comitati, associazioni, movimenti, gruppi di cittadini, partiti*
 07. Inchiesta della magistratura avviata a seguito di *segnalazione di irregolarità proveniente da Authorities* (ANAC, Antitrust, ecc.) o altre istituzioni pubbliche (Banca d'Italia, ecc.)
 08. Inchiesta della magistratura avviata a partire da notizia di reato derivante da *indagini su diverso reato*

09. Servizio giornalistico
10. Denuncia di blog o altra fonte di informazione online
11. Denuncia pubblica di comitati, associazioni, movimenti, gruppi di cittadini, partiti
12. Altro

28. SUNTO (breve riassunto; variabile string)

Chi, come, cosa, perché; copiare e incollare eventuali citazioni testuali e letterali tra virgolette di atti giudiziari e intercettazione: _____

29. TESTIM (riportare tra virgolette eventuali intercettazioni, confessioni, testimonianze, interviste e dichiarazioni di protagonisti rilevanti per il caso in esame; variabile string)

30. COSTOMON (se possibile, quantificare il costo monetario in euro complessivo derivante dalla vicenda di corruzione che grava sui bilanci pubblici, in cifre)

31. ALTRICOSTI (se possibile, individuare gli altri tipi di costi politici, economici e sociali derivanti dalla vicenda di corruzione)

Codifica dicotomica: 0=assente, 1=presente

01. Danno ambientale
02. Negazione del principio di uguaglianza nell'accesso ai servizi offerti dallo stato
03. Negazione dei diritti politici nella competizione democratica
04. Negazione del principio di concorrenza tra gli imprenditori
05. Negazione del riconoscimento di merito e competenze nelle carriere amministrative
06. Negazione del diritto alla salute
07. Facilitazione azione organizzazioni criminali e mafiose
08. Inefficienza amministrativa e tempi più lunghi nelle procedure burocratiche
09. Negazione del diritto alla giustizia
10. Altro