



Regione Toscana

ILLEGALITÀ E CRIMINALITÀ ORGANIZZATA NELL'ECONOMIA DELLA TOSCANA

a cura di IRPET

Rapporto 2023



N. 9 - I LIBRI DELLA GIUNTA REGIONALE - società



Regione Toscana

**ILLEGALITÀ E
CRIMINALITÀ ORGANIZZATA
NELL'ECONOMIA DELLA TOSCANA
Rapporto 2023
a cura di IRPET**



Regione Toscana

Regione Toscana

Assessorato Infrastrutture digitali e Innovazione, Legalità, Sicurezza e Immigrazione



IRPET

Istituto Regionale
Programmazione
Economica
della Toscana

Questo rapporto è stato realizzato dai ricercatori dell'IRPET con il coordinamento di Patrizia Lattarulo, dirigente dell'Area di ricerca Economia Pubblica.

I capitoli sono così attribuiti:

Capitoli 1-2 Giuseppe Francesco Gori

Capitolo 3 Tommaso Ferraresi (§§ 3.1 e 3.2) e Donatella Marinari (§ 3.3)

Capitoli 4-7 Donatella Marinari

Capitolo 8 Giuseppe Francesco Gori

Capitolo 9 Leonardo Piccini e Leonardo Ghezzi (§ 9.1), Donatella Marinari (§§ 9.2-9.3)

Capitolo 10 Letizia Ravagli e Maria Luisa Maitino (§ 10.1), Tommaso Ferraresi e Leonardo Ghezzi (§ 10.2), Claudia Ferretti (§ 10.3)

Capitolo 11 Damiano Baldaccini e Patrizia Lattarulo

Editing Elena Zangheri, IRPET

Coordinamento editoriale

Regione Toscana

Direzione generale della Giunta Regionale

Settore Comunicazione Cerimoniale ed Eventi

Dirigente Paolo Ciampi

Catalogazione nella pubblicazione (CIP) a cura della
Biblioteca Toscana Pietro Leopoldo del Consiglio regionale della Toscana

Illegalità e criminalità organizzata nell'economia della Toscana: rapporto 2023 / a cura di
IRPET ; Regione Toscana, Assessorato Infrastrutture digitali e Innovazione, Legalità, Sicurezza
e Immigrazione ; presentazione di Eugenio Giani e Stefano Ciuoffo.

- Firenze : Regione Toscana, 2024

1. IRPET 2. Toscana <Regione> : Assessorato Infrastrutture digitali e Innovazione, Legalità,
Sicurezza e Immigrazione 3. Giani, Eugenio 4. Ciuoffo, Stefano

364.10609455

Criminalità organizzata - Toscana - Ricerche

ISBN 0978-88-7040-162-2

Stampa a cura del Consiglio Regionale della Toscana. Marzo 2024

Sommario

Presentazione	5
Sintesi	7
Introduzione	15
Parte I. VULNERABILITÀ SOCIO-ECONOMICHE E POTENZIALE ILLEGALITÀ NEL MONDO DELLE IMPRESE	
1 Minacce e vulnerabilità nell'economia e nelle imprese	21
1.1 Le categorie di analisi	21
2 I fattori di fragilità socio-economica	25
2.1 Gli indicatori economici e sociali	25
2.2 Le province in sintesi	29
3 Segnali di potenziale illegalità nel sistema produttivo	31
3.1 Le imprese cartiere	32
3.2 L'eccesso di mortalità entro 3 anni dalla nascita	35
3.3 L'eccesso di part-time	38
Parte II. L'ECONOMIA ILLEGALE	
4 La Toscana nelle indagini antimafia	43
4.1 Le mafie tradizionali	43
4.2 Le organizzazioni criminali straniere	46
5 La presenza mafiosa	53
5.1 La costruzione di un indice sintetico regionale	53
5.2 La Toscana nel contesto italiano	55
5.3 Il quadro provinciale	58
6 Dove investono le mafie e le infiltrazioni nelle imprese	63
6.1 I beni confiscati	63
6.2 Le interdittive antimafia	65
7 I principali reati	69
7.1 Il riciclaggio	69
7.2 La contraffazione	74
7.3 I reati nel ciclo dei rifiuti	80
7.4 Il narcotraffico	90

Parte III. IL RISCHIO CORRUZIONE

8	Il mercato degli appalti e il PNRR	97
	8.1 I contratti dei lavori pubblici	98
	8.2 Concorrenzialità ed efficienza negli affidamenti del PNRR	102

Parte IV. L'ECONOMIA SOMMERSA

9	Il lavoro irregolare nell'economia della Toscana	111
	9.1 Il valore aggiunto derivante dal lavoro irregolare	111
	9.2 Focus: lo sfruttamento lavorativo in agricoltura	114
	9.3 Focus: lo sfruttamento nelle aziende cinesi di Prato	117
10	Il tax gap	121
	10.1 Il tax gap IRPEF e addizionale	121
	10.2 Il tax gap IRAP	127
	10.3 Il tax gap IMU	132
11	L'evasione nella fiscalità regionale: gettiti e <i>compliance</i> della tassa automobilistica	139
	11.1 La tassa automobilistica nella fiscalità regionale	139
	11.2 La regolamentazione regionale	141
	11.3 Il gettito, l'evasione e l'azione di recupero	142
	11.4 L'eterogeneità dei comportamenti di <i>compliance</i>	145

Presentazione

Un fatto è sicuro e va tenuto sempre ben presente: di qualunque tipo sia la criminalità prospera nella misura in cui non le si presta la giusta attenzione. Ovvero, nella misura in cui non solo si sottovaluta, ma non ci si dota dei giusti strumenti per riconoscerla e farla emergere nelle attività, nelle relazioni, nelle modalità operative.

Non usiamo a caso il verbo emergere, perché è proprio di questi fenomeni cercare il sommerso e abitare le zone d'ombra. Non solo, è loro propria la capacità di trasformarsi rapidamente, adattandosi ai più vari contesti sociali e stabilendo connessioni nel mondo dell'economia e delle professioni.

Per tutto questo abbassare la guardia, ne siamo convinti, significa in primo luogo non operare con la dovuta consapevolezza.

Per questo è di grande valore il Rapporto che, ormai da diversi anni, la Regione Toscana è in grado di fornire e di mettere a disposizione di tutti.

Da esso si ricavano valutazioni che certo sono tutt'altro che rassicuranti. La conferma, prima di tutto, che la Toscana non è più un'isola felice, se mai lo è stata, estranea alle infiltrazioni criminali.

Non c'è bisogno di riscontrare il classico controllo del territorio che in altre regioni e in altri tempi le mafie hanno saputo assicurarsi. È altro a cui le mafie puntano, soprattutto in una realtà come la Toscana dove esse hanno operato e operano soprattutto sul terreno economico-finanziario.

Quanto a questo il Rapporto è strumento prezioso, per esaminare i settori più esposti e appetibili, sia per la loro ricchezza sia per la loro fragilità, in anni complicati dalla crisi sanitaria che ci siamo lasciati alle spalle. Allo stesso modo ci aiuta a essere più attenti ai danni che l'economia illegale provoca all'economia sana, che sta nelle regole ma è minacciata da una concorrenza sleale.

Il riciclaggio e i rischi di corruzione, in relazione anche al mercato degli appalti; ma anche ciò che si può nascondere sotto l'economia sommersa, il lavoro irregolare, l'evasione fiscale. Tutto questo ricostruisce questo Rapporto, che senz'altro è fonte di preoccupazione, ma allo stesso tempo ci rafforza nella convinzione che si stia battendo la strada giusta.

Se è presente la criminalità organizzata non sono meno presenti le istituzioni.

Le mafie si combattono parlandone a voce alta e dandoci gli strumenti necessari di studio e analisi. Per questo non si può che esprimere apprezzamento e gratitudine per tutti coloro che hanno lavorato a questa nuova edizione, che ci rende tutti più attrezzati nella battaglia per la legalità.

Eugenio Gianì

Presidente della Regione Toscana

Stefano Ciuoffo

Assessore alle Infrastrutture digitali e Innovazione, Legalità,
Sicurezza e Immigrazione della Regione Toscana

Sintesi

Il Rapporto fornisce per la Toscana una ricostruzione, di dettaglio, delle attività illegali o sommerse che generalmente sfuggono all'osservazione statistica e alle rilevazioni ufficiali. Sintetizziamo per punti i principali risultati.

- **Quanto vale l'economia non osservata nella nostra regione**

In Toscana, secondo le stime dell'IRPET, l'economia connessa alle attività illegali, cioè l'insieme dei prodotti la cui produzione, vendita o distribuzione è proibita dalla legge, vale un giro di affari pari a 1,2 miliardi di euro. Se a questa cifra sommiamo i 10,1 miliardi attribuibili all'economia sommersa (in cui rientrano le attività celate alle autorità fiscali), possiamo quantificare in 11,3 miliardi il valore complessivo dell'attività non osservata in Toscana.

Si tratta di un ordine di grandezza non trascurabile, che rappresenta l'11,7% del prodotto interno lordo regionale, ma che è complessivamente in linea con il corrispondente dato nazionale. Rispetto all'Italia, l'incidenza del sommerso è analoga (o poco inferiore), mentre è superiore l'incidenza dell'attività illegale. Il tutto è in linea con le caratteristiche di una regione che, come sottolinea la DIA (Direzione Investigativa Antimafia) nelle sue relazioni è *«una delle aree privilegiate per le attività di riciclaggio e la realizzazione di reati economici finanziari su larga scala»*. Da queste relazioni emerge, infatti, *«che sebbene le mafie non esprimano nella regione uno stabile radicamento territoriale, la Toscana si conferma una delle aree privilegiate per attività di riciclaggio e più in generale per la realizzazione di reati economici finanziari su larga scala»*¹, per la multiforme e variegata ricchezza del suo territorio. La cultura mafiosa, aggiunge la DIA, non è riuscita a contaminare il tessuto sociale della regione, ma utilizza la Toscana – come le altre regioni sviluppate del centro-nord – per i propri illeciti affari.

INDICATORI DI CONTESTO E POTENZIALE ILLEGALITÀ NEL MONDO DELLE IMPRESE

- **Il posizionamento regionale negli indicatori di contesto, possibili segnali di fragilità del sistema socio-economico**

ANAC ha predisposto e mette a disposizione una molteplicità di indicatori, economici e sociali, che consentono di classificare le pro-

¹ Relazione DIA del 2° semestre 2020, p. 306.

vince italiane sulla base della loro potenziale esposizione a fenomeni corruttivi e/o genericamente illegali. Le province toscane su 14 indicatori complessivamente considerati, solo 2 volte assumono un valore significativamente peggiore a quello degli altri. L'opposto di quanto possa dirsi per molte regioni del Sud. Il posizionamento anomalo della Toscana non solo è numericamente ridotto, perché riguarda solo due province in due specifici indicatori, ma accade anche su due dimensioni (quota laureati e partecipazione femminile alla vita politica) solo indirettamente collegabili alla vulnerabilità e alla presenza criminale. Pertanto il profilo delle province toscane non pare quindi caratterizzato da sostanziali fragilità di natura socio-economica.

- *L'esposizione potenziale del sistema delle imprese ai fenomeni di illegalità*

Ponendo l'accento sul sistema produttivo, in Toscana è relativamente contenuta l'incidenza delle cosiddette **imprese cartiere**, che sono quelle che nascono con intenti di evasione, elusione e/o riciclaggio attraverso l'emissione di fatture per operazioni inesistenti. Sono imprese che presentano più anomalie nella loro attività (ad esempio operano contemporaneamente con alti ricavi e alti costi, ma contemporaneamente zero o bassi costi di personale, bassi valori degli investimenti, bassa capitalizzazione, assenza di debiti bancari), che possono nascondere una potenziale esposizione a comportamenti illegali. In Toscana, dunque, la fattispecie delle imprese cartiere incide per il 3,6% del totale imprese, contro il 5,0% in Italia. I settori in Toscana che presentano valori più elevati sono le Attività Finanziarie ed assicurative (6,6%), delle Costruzioni (5,8%) e del Commercio (5,4%).

Oltre le cartiere, altri due indicatori che possono restituirci segnalazioni dell'esposizione del sistema imprenditoriale ai fenomeni di illegalità sono le ditte individuali detenute da soggetti stranieri che si disattivano entro 3 anni dalla nascita e quelle che utilizzano una quota eccessiva di part-time. **L'eccesso di mortalità** dà conto della presenza di imprese per le quali è più difficoltosa l'attività di accertamento fiscale. Invece **l'eccesso di contratti part-time** attivati dalle imprese del territorio è un indicatore di potenziale lavoro sommerso, in termini di dichiarazione solo parziale dell'orario di lavoro. Per questi due indicatori non è possibile il confronto regionale. Ma è utile acquisire l'informazione per il dettaglio settoriale e/o territoriale. I casi di mortalità anomala (in eccesso) si addensano prevalentemente nei settori dell'abbigliamento e della pelletteria e calzature (Prato, Empoli). Il ricorso in eccesso al part-time riguarda principalmente l'area della Toscana settentrionale, quella a più alto tasso di imprenditorialità, e in particolare Prato, dove supera il 40% dei contratti, soprattutto per via del ricorso anomalo a questi contratti nel settore dell'abbigliamento.

L'ECONOMIA ILLEGALE

• *La Toscana nelle indagini antimafia*

La Toscana viene descritta nelle Relazioni semestrali della DIA come regione di alto interesse delle mafie non tanto dal punto del “controllo del territorio”, quanto come ambito di “gestione del mercato” degli affari, attrattiva per la ricchezza diffusa. Le denunce di reati associativi con aggravante del metodo mafioso negli anni 2000 sono in numero inferiore ad altre realtà del paese e le condanne con sentenza irrevocabile per questo tipo di reato si riducono negli anni. È necessario, però, considerare, in merito, che la Relazione per l'Anno Giudiziario 2023 della Procura Generale riporta un deciso aumento dei procedimenti per associazione mafiosa (da 13 a 28) avviati tra il 1° luglio 2021 e il 30 giugno 2022.

Il fenomeno delle infiltrazioni delle mafie straniere suscita particolare allarme per i legami che può instaurare con le mafie locali, in particolare la mafia cinese, con elevati tassi di criminalità economico-finanziaria, e la mafia albanese, specializzata nel traffico internazionale di droga.

• *La presenza mafiosa in Toscana*

L'analisi che utilizza un insieme di indicatori oggettivi, di varia natura e fonte, ricomposti attraverso un approccio multidimensionale in tre diversi domini, conferma quanto emerge dalle Relazioni DIA. In un'ottica pluriennale, che sintetizza i dati dell'ultimo decennio, la regione si pone in coda all'ordinamento regionale (al 16° posto) per il dominio **“indicatori oggettivi di presenza di crimine organizzato”** (associazione di tipo mafioso, associazione per delinquere, interdittive antimafia, aziende in gestione e destinate, immobili in gestione e destinati, operazioni finanziarie attinenti criminalità organizzata). La regione si colloca al di sotto della mediana per il dominio **“indicatori spia di controllo del territorio”** (al 13° posto) (danneggiamento seguito a violenza, attentati, sequestri, estorsione, usura e corruzione ovvero in generale controllo attraverso violenza, coercizione, corruzione). Al contrario, la Toscana presenta valori più critici e si colloca tra le prime regioni del centro-nord per il dominio **“indicatori di esercizio di attività illecite”** (al 9° posto) (riciclaggio, contraffazione, contrabbando, stupefacenti, reati del ciclo dei rifiuti, sfruttamento della prostituzione). L'indicatore sintetico dei tre domini ci colloca a metà strada (10° posto) nella graduatoria regionale. Su base provinciale il valore più elevato spetta a Livorno, a cui seguono l'area della piana tra Firenze, Prato e Pistoia e l'area della costa centro-meridionale.

- *I principali reati*

Entrando nello specifico delle attività illecite, la Toscana emerge come un caso critico nel reato di contraffazione. Otto province su dieci sopravanzano il valore mediano nazionale, mentre Firenze, Prato, Grosseto e Livorno si posizionano nel gruppo delle province italiane con i valori più elevati (ultimo quartile). Firenze e Prato, sono coinvolte prevalentemente nella produzione di merci contraffatte, Livorno e Grosseto, invece nelle connesse attività di logistica e successiva distribuzione.

Anche il dato relativo ai reati di riciclaggio denunciati dalle forze dell'ordine all'autorità giudiziaria colloca nel confronto regionale la Toscana su livelli relativamente elevati. Tuttavia, negli ultimi tre anni si evidenziano segnali di miglioramento che sono più accentuati di quelli osservati nel resto del Paese.

Le segnalazioni di operazioni sospette (SOS), che gli intermediari finanziari e gli altri operatori qualificati hanno l'obbligo di comunicare all'Unità di Informazione Finanziaria (UIF) della Banca d'Italia, sono in termini procapite in linea con le regioni del centro-nord, ma la posizione è più critica se si guarda alla incidenza del fenomeno in alcune province: Prato compare tra le prime cinque e a seguire Siena, Firenze e Lucca. Non dissimile è l'andamento dell'indicatore di rischio di utilizzo anomalo del contante (UIF). Nel complesso, le province di Prato e Firenze si posizionano ai vertici nazionali, per quanto assieme ad altre realtà del centro-nord.

Infine, il numero di reati denunciati relativi al ciclo dei rifiuti colloca la Toscana nella 9^a posizione nell'ordinamento regionale nel 2022, dopo il periodo critico tra il 2016 e il 2019 (4^a posizione). Certamente, nel confronto con le altre realtà del nord la nostra regione mostra valori sensibilmente più elevati (in particolare rispetto ad Emilia Romagna, Veneto e Lombardia, con tassi pari alla metà di quello toscano), mentre è allineata ai valori delle altre tre regioni del centro e ha tassi inferiori rispetto a quelle meridionali. Contesti di particolare criticità sono rappresentati dagli scarti tessili del distretto pratese; dal commercio degli indumenti usati; e dai rifiuti dell'industria conciaria.

IL RISCHIO CORRUZIONE

Le importanti risorse rese disponibili dall'Europa attraverso il **PNRR/PNC** rappresentano una grande opportunità di ripresa, ma destano anche preoccupazione, per il potenziale interesse da parte della criminalità. L'ingente mole di procedure da avviare può comportare una riduzione del controllo e una maggior permeabilità a fenomeni corruttivi o, più in generale, a spreco di risorse pubbliche. La necessità di velocizzare la spesa ha portato inoltre, negli ultimi anni, e in ultimo proprio con la riforma del codice dei contratti richiesta dal PNRR, all'introduzione di misure di semplificazione nella

progettazione e nell'affidamento dei lavori, che non devono incidere sull'attenzione nei confronti di possibili condotte illecite.

L'IRPET ha valutato il profilo di concorrenzialità ed efficienza dei contratti di lavori pubblici del PNRR/PNC le cui gare sono state avviate nel periodo 2022-2023. Prendendo a riferimento 5 indicatori di particolare interesse per la misurazione dell'efficienza del mercato dei contratti, si è osservata la presenza di eventuali specificità delle procedure riconducibili al PNRR/PNC, rispetto agli altri contratti analoghi avviati dalle amministrazioni. I risultati suggeriscono che, ad oggi, le procedure di lavori pubblici associate al PNRR (il 17% del totale regionale, 1.200 su 6.700) sono caratterizzate da migliori performance rispetto alle restanti procedure e, in alcuni casi, anche rispetto alle dinamiche registrate nel recente passato, sia in Italia che in Toscana. Le procedure del PNRR, confrontate con analoghi lavori delle amministrazioni non finanziati dal PNRR, presentano una **maggior apertura alla concorrenza** rappresentata da un maggior ricorso a procedure di tipo aperto (+12,6% in Toscana, +10% in Italia) e una **minor frammentazione della committenza** rappresentata da un maggior ricorso a soluzioni centralizzate (+10% in Toscana, +20% in Italia). Questi aspetti non sembrano però tradursi, almeno nella congiuntura, in un effettivo aumento della partecipazione da parte delle imprese e in un incremento dei ribassi di aggiudicazione. Nel periodo di osservazione, questi aspetti sono infatti fortemente condizionati dalla tensione sui prezzi delle materie prime e dall'effetto spiazzamento indotto dai bonus edilizi. Infine, sulla base dell'analisi della durata della fase di affidamento, le procedure PNRR sembrano caratterizzate da **tempi di affidamento inferiori** ovvero una maggior celerità dell'attività amministrativa in molte regioni del centro-nord, inclusa la Toscana. La riduzione stimata della durata della fase tra presentazione delle offerte e verbale di aggiudicazione è pari a -13% (-12% Italia), e arriva al -23% in Toscana (-17% Italia) per le sole procedure aperte.

L'ECONOMIA SOMMERSA

L'economia sommersa, per sotto dichiarazione o lavoro irregolare, rappresenta una componente molto rilevante dell'economia non osservata. Movimenta un ammontare di risorse che vengono sottratte alle finanze pubbliche e che comportano squilibri nel funzionamento del mercato.

- *Il lavoro irregolare*

Le stime IRPET quantificano in Toscana, un valore aggiunto legato al lavoro irregolare di 3,6 miliardi, pari al 3,7% del valore aggiunto regionale. Questa incidenza, che dipende dalla composizione settoriale dell'economia, è in linea con le regioni del nord, e

inferiore al centro-sud. Si ricorda che in Toscana nel 2020 il numero di occupati irregolari era pari a 168mila unità, il 10,2% del totale, inferiore alla media del paese (12%), ma non distante dalle realtà del nord. È un fenomeno che negli ultimi anni è in diminuzione (rispetto al 12,4% del 2000), con l'eccezione del settore dell'agricoltura, dove raggiunge il 17,6% (rispetto al 13,8% del 2000). Nell'ambito della manifattura, un contesto tradizionalmente meno incline al lavoro irregolare, il distretto pratese rappresenta un'area di particolare criticità.

Complessivamente, l'evasione contributiva legata al lavoro irregolare è stimata per la nostra regione nell'ordine di circa 604 milioni di euro.

- *Tax gap IRPEF, IRAP e IMU*

L'IRPET stima per la Toscana un **tax gap** (divario tra gettito fiscale teorico e gettito effettivo) **IRPEF**, in rapporto all'imposta potenziale, del **19%**. Livelli più elevati sono riscontrabili nell'area più industriale, quella della Toscana centrale che si sviluppa lungo la direttrice dell'Arno verso la costa. Sulla base delle stime MEF, relativamente alle addizionali, la Toscana è vicino alla media del paese. Una quantificazione dell'IRPEF evasa in Toscana, che è possibile ottenere dai nostri modelli restituisce un ammontare di poco superiore a **2,5 miliardi** di euro.

L'IRPET stima per la Toscana un **tax gap IRAP pari al 18%** e un mancato gettito di circa **210 milioni di euro**. La stima del tax gap è molto diversa per settori economici: bassa nell'industria in senso stretto e molto elevata nel settore delle costruzioni e dell'agricoltura, dove supera il 30%, e dei servizi. Nel confronto tra regioni il tax gap è più elevato in regioni come Lazio e Campania, mentre la Toscana si colloca vicina a Piemonte, Veneto e Liguria.

L'IRPET stima per la Toscana un **tax gap IMU al 2020 pari al 23,2%** e un mancato gettito di **319 milioni** contro un gettito effettivo di un miliardo. Sempre secondo le stime IRPET, il tax gap è più elevato nei sistemi economici locali più urbanizzati e industrializzati delle aree fiorentine, pratesi e pisane. Le stime di fonte MEF evidenziano l'ampia differenza tra i territori meno virtuosi (fino al 40% in Calabria del gettito teorico) e le regioni più virtuose (14% in Emilia Romagna). La Toscana si colloca vicino alla media del paese, ma con valori più elevati delle regioni del centro-nord.

- *L'evasione nella fiscalità regionale: gettiti e compliance della tassa automobilistica*

In Italia la **tassa automobilistica** è tra le principali entrate tributarie delle regioni a statuto ordinario e rappresenta uno dei pilastri dell'autonomia finanziaria regionale. Le Regioni godono, infatti, di

marginari di manovra sulle aliquote e hanno competenze in termini di riscossione. In particolare, in Toscana il profilo ambientale di tale prelievo è piuttosto marcato, dal momento che le aliquote sono mediamente alte rispetto ad altre regioni e viene penalizzata più che altrove tanto la potenza del motore che la categoria Euro di appartenenza (ovvero la capacità emissiva). Nonostante la facilità con cui il mancato pagamento della tassa sia noto all'autorità competente, la percentuale di contribuenti che risultano non pagare questo tributo non è trascurabile. Per questo motivo la Regione ha attivato da tempo, e recentemente rafforzato, un sistema di remind e sollecito di pagamento rivolto a favorire l'adempimento spontaneo, rispetto all'azione di recupero. Si tratta di una misura proposta in letteratura e sostenuta a livello europeo come privilegiata per favorire il contrasto all'evasione.

In Toscana, a fronte di un gettito nel 2019 (anno pre-Covid) di poco più di 450 milioni, il non pagato è di 106 milioni, pari al 19% del dovuto. Se si guarda ai soli autoveicoli di proprietà, il dovuto di 410 milioni e il non pagato di 72 milioni con un'evasione del 18%. L'evasione di questa tassa è maggiore nelle province della costa, Livorno, Grosseto e Massa Carrara, e nella provincia di Prato, nonché tra la popolazione straniera. Rispetto alla distribuzione per quintile di importo dovuto, l'evasione è particolarmente alta nell'ultimo quintile, ovvero tra i proprietari di più veicoli, più potenti e con categorie Euro più costose.

Introduzione

In Toscana l'economia connessa alle attività illegali, cioè l'insieme dei prodotti la cui produzione, vendita o distribuzione è proibita dalla legge, vale un giro di affari pari a 1,2 miliardi di euro. Se a questa cifra si sommano i 10,1 miliardi attribuibili all'economia sommersa (in cui rientrano le attività celate alle autorità fiscali), è possibile quantificare in 11,3 miliardi il valore complessivo dell'attività non osservata in Toscana.

Si tratta di un ordine di grandezza non trascurabile, che rappresenta l'11,7% del prodotto interno lordo regionale, ma che è complessivamente in linea con il corrispondente dato nazionale. Rispetto all'Italia, l'incidenza del sommerso è analoga (o poco inferiore), mentre è superiore l'incidenza dell'attività illegale.

Le stime più recenti riportano, infatti, un importo relativo all'economia non osservata in Italia pari a 192 miliardi nel 2021 (MEF, 2023)¹. La componente prevalente è riconducibile all'economia sommersa che ammonta a 174 miliardi, a cui si aggiungono 18 miliardi di attività illegali, per una percentuale importante del PIL pari al 10,5%.

Il quadro è coerente con le caratteristiche di una regione che, come sottolinea la DIA (Direzione Investigativa Antimafia) nelle sue relazioni *«sebbene le mafie non esprimano nella regione uno stabile radicamento territoriale, la Toscana si conferma una delle aree privilegiate per attività di riciclaggio e più in generale per la realizzazione di reati economici finanziari su larga scala»*², per la multiforme e variegata ricchezza del suo territorio. La cultura mafiosa, aggiunge la DIA, non è riuscita a contaminare il tessuto sociale della regione, ma utilizza la Toscana – come le altre regioni sviluppate del centro-nord – per i propri illeciti affari.

Tuttavia, al di là della dimensione delle risorse sottratte all'economia, la presenza della criminalità organizzata impone costi elevati al sistema produttivo e alla società nel suo complesso e, ancora di più, incide sulla crescita nel medio lungo periodo.

¹ MEF-Ministero dell'Economia e delle Finanze (2023). *Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva - Anno 2023*.

² Relazione DIA del 2° semestre 2020, p. 306.

Il Rapporto vuole fornire una estesa ricostruzione del fenomeno dell'illegalità e criminalità organizzata in Toscana, per le relazioni con il sistema economico regionale e le sue caratteristiche settoriali e territoriali.

Esso si interroga sulle relazioni tra illegalità, criminalità organizzata ed economia, cercando di rappresentare le diverse forme che questa relazione assume, nei settori e territori della Toscana. A questo scopo il lavoro prende spunto dalla vasta letteratura sul tema, ma soprattutto dagli approcci di taglio quantitativo, e sistematizza le diverse fonti informative disponibili. L'arco temporale che si osserva è pluriennale quando questa prospettiva meglio si presta ad osservare fenomeni che hanno una evoluzione nel medio lungo periodo, ma specifica attenzione viene prestata all'aggiornamento delle fonti informative e agli andamenti congiunturali, là dove pertinente. Il quadro che ne deriva colloca la realtà toscana in un confronto tra regioni, e individua i contesti di maggiore criticità per fenomeno e per area territoriale all'interno della regione.

Il lavoro si articola in quattro parti.

La prima parte guarda al contesto economico e sociale che può eventualmente favorire la presenza delle attività criminali o l'attecchire di comportamenti illegali. Questi fenomeni, infatti, si radicano e sviluppano soprattutto laddove le condizioni locali sono più inclini e tanto più dove, per quanto di nostro interesse, lo è il sistema produttivo. Ponendo l'attenzione proprio sul sistema produttivo, si presentano indicatori di potenziale illegalità.

La seconda parte analizza e misura la presenza dell'economia illegale prendendo a riferimento le fonti ufficiali, ovvero le relazioni da parte dell'autorità investigativa e giudiziaria e le fonti statistiche disponibili. A questo scopo, in particolare, le Relazioni semestrali della DIA, che riportano le indagini antimafia, forniscono una descrizione accurata degli interessi delle mafie nella regione. L'ottica è pluriennale e l'attenzione è prevalentemente rivolta alle condanne passate in giudicato. L'ISTAT rende disponibile un sistema informativo sulla materia, che fornisce una lettura tempestiva dei reati denunciati dalle forze dell'ordine alla Direzione Antimafia, per regioni e capoluoghi. A questa fonte statistica si sono accompagnati altri sistemi informativi, oggi resi disponibili tanto da soggetti istituzionali, in primo luogo il Ministero degli Interni e della Giustizia, che associazioni. La lettura che si fornisce, adottando la metodologia dell'ISTAT, restituisce un indicatore di sintesi di tre domini: indicatori oggettivi di presenza di crimine organizzato; indicatori spia di controllo del territorio; indicatori di esercizio di attività illecite. Alla lettura di sintesi, si accompagna la descrizione dei singoli indicatori e dei territori.

La terza parte viene dedicata al rischio corruzione. Le importanti risorse europee rese disponibili attraverso il PNRR/PNC rappresentano una grande opportunità, ma destano anche preoccupazione per il potenziale interesse da parte della criminalità. Per questo motivo, si presentano alcuni indicatori di concorrenzialità e trasparenza negli affidamenti dei contratti per lavori pubblici, rivolti a cogliere tempestivamente possibili anomalie.

La quarta parte, infine, è dedicata all'economia sommersa, tanto nella componente relativa al lavoro irregolare che in quella relativa all'economia non osservata o fiscal gap. Anche quando non rientrano tra le attività criminali, si tratta di comportamenti che distolgono impropriamente risorse alla spesa pubblica e danneggiano la concorrenzialità del mercato. In questa parte si forniscono stime del fiscal gap relative ai principali tributi IRPEF, IRAP e IMU e si analizza l'evasione della tassa automobilistica, principale tributo autonomo della regione.

Parte I

VULNERABILITÀ SOCIO- ECONOMICHE E POTENZIALE ILLEGALITÀ NEL MONDO DELLE IMPRESE

La prima parte guarda al contesto economico e sociale che può eventualmente favorire la presenza delle attività criminali o l'attecchire di comportamenti illegali. Questi fenomeni, infatti, si radicano e sviluppano soprattutto laddove le condizioni locali sono più inclini e tanto più dove, per quanto di nostro interesse, lo è il sistema produttivo. Ponendo l'attenzione proprio sul sistema produttivo, si presentano indicatori di potenziale illegalità.

1

Minacce e vulnerabilità nell'economia e nelle imprese

1.1 Le categorie di analisi

Ciò che rende l'attività delle organizzazioni criminali un problema di primordine non è solo la dimensione sostanziale del business, ma soprattutto i costi che impone all'economia e alla società nel suo complesso (Daniele, 2009¹; Mocetti e Rizzica, 2023²). Queste interferiscono con il sistema produttivo attraverso l'innalzamento di barriere all'ingresso di nuove imprese sul mercato, compromettendo l'efficienza e la competitività delle imprese attive (Champeyrache, 2018³; Fabrizi e Parbonetti, 2021⁴) e delle economie locali (Ganau, Rodriguez-Pose, 2018⁵). Più in generale, le stime disponibili suggeriscono che la presenza delle mafie può ridurre sostanzialmente la crescita del PIL nel medio lungo periodo (Pinotti, 2015)⁶.

Una crescente letteratura di tipo economico si è sviluppata negli anni recenti, oltre che attorno alla misurazione dell'impatto dei fenomeni di illegalità sulle prospettive di crescita dei territori, anche attorno alla definizione dei profili di permeabilità a questi fenomeni dei tessuti economici locali. A proposito di questo ultimo aspetto, la complessa natura delle interazioni tra diversi attori (istituzioni, cittadini, imprese) rende il compito particolarmente arduo.

Per sistematizzare a livello logico le determinanti della permeazione del tessuto economico e sociale ai fenomeni di illegalità è utile riferirsi alle fattispecie di *threats o vulnerabilities*, definite dalle Linee Guida della *Financial Action Task Force (FATF, 2013)*⁷.

¹ Daniele, V. (2009). "Organized crime and regional development. A review of the Italian case". *Trend in Organized Crime*, 12, 211-234.

² Mocetti, S., Rizzica, L. (2023). "Organized Crime in Italy: An Economic Analysis". *Italian Economy Journal* (<https://doi.org/10.1007/s40797-023-00236-4>).

³ Champeyrache, C. (2018). "Destructive Entrepreneurship: The Cost of the Mafia for the Legal Economy". *Journal of Economic Issues*, 52(1), 157-172.

⁴ Fabrizi, M., & Parbonetti, A. (2021). "The economic consequences of criminal firms". In *Global issues in accounting conference at Chicago Booth*.

⁵ Ganau, R., Rodriguez-Pose, A. (2018), "Industrial clusters, organized crime, and productivity growth in Italian SMEs". *Journal of Regional Science*.

⁶ Pinotti, P. (2015). "The economic costs of organised crime: Evidence from southern Italy". *Economic Journal*, 125(586), 203-232.

⁷ FATF (2013). *National money laundering and terrorist financing risk assessment*. Paris (Financial Action Task Force - Organization for Economic Cooperation and Development. http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/content/images/NationalML_TF_RiskAssessment.pdf).

Nel caso della categoria delle minacce (*threats*) le linee guida rimandano a eventi esterni anche di natura esogena, quali ad esempio i fenomeni migratori da aree di tradizionale insediamento mafioso o il trasferimento di affiliati mafiosi (Buonanno e Pazzona, 2014⁸; Scognamiglio, 2018⁹). Tra le minacce si aggiunge il perseguimento da parte delle organizzazioni criminali dei loro obiettivi, che includono la necessità di riciclare i proventi di attività illecite, l'estensione delle fonti di profitto e la ricerca di consenso sociale (ad esempio mediante l'impiego di lavoratori locali), che consenta all'organizzazione mafiosa di espandere la propria influenza e il proprio controllo sul territorio (UNICRI, 2016)¹⁰.

Nel caso delle vulnerabilità (*vulnerabilities*), più rilevante nella nostra analisi, si fa riferimento a una pluralità di fattori generalmente riconducibili alle caratteristiche strutturali del tessuto economico, sociale ed istituzionale e alle fragilità di natura contingente delle singole imprese.

Secondo Varese (2011)¹¹, ad esempio, il fattore chiave cui ricondurre il successo del trapianto mafioso riguarda la capacità delle associazioni mafiose di soddisfare una domanda di protezione criminale, grazie alla quale esse stabiliscono forme reciprocamente vantaggiose con segmenti più o meno ampi della società locale.

Il recente lavoro di Mocetti & Rizzica (2023)¹², adottando una prospettiva di tipo economico, offre una descrizione della diffusione a livello territoriale della criminalità organizzata.

Questo lavoro analizza le determinanti e le conseguenze del radicamento sul territorio dei fenomeni mafiosi, in particolare al di fuori dei loro confini tradizionali, che non avviene attraverso il semplice svolgimento di attività illecite ma anche attraverso la riproduzione dei modelli originari di azione e di organizzazione dei gruppi criminali nei nuovi contesti.

Sulla base della loro analisi è possibile concludere che i maggiori fattori di rischio infiltrazione a livello territoriale siano un elevato PIL pro-capite e un maggior grado di dipendenza dell'economia locale dalla spesa pubblica (si veda anche Acconcia et al., 2014)¹³. Gli autori rilevano, inoltre, come elemento centrale la contrazione dell'attività economica a seguito dei recenti shock negativi e la relativa maggior vulnerabilità economico-finanziaria delle impre-

⁸ Buonanno, P., Pazzona, M. (2014). "Migrating Mafias", *Regional Science and Urban Economics*, 44, 75-81.

⁹ Scognamiglio, A. (2018). "When the Mafia Comes to Town", *European Journal of Political Economy*, 55, 573-590.

¹⁰ UNICRI (2016). *Organized crime and the legal economy. The Italian case*. United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute, Torino.

¹¹ Varese, F. (2011). *Mafie in movimento. Come il crimine organizzato conquista nuovi territori*. Einaudi, Torino.

¹² Mocetti, S., Rizzica, L. (2023). *Op. cit.*

¹³ Acconcia, A., Corsetti, G., Simonelli, S. (2014). "Mafia and Public Spending: Evidence on the Fiscal Multiplier from a Quasi-experiment". *American Economic Review*. 104(7), July, 2185-2209.

se. Il risultato è in linea con quanto osservato da de Blasio et al. (2016)¹⁴ a seguito della crisi economica del 2007-2012.

Tra i lavori più recenti, quello di Riccardi et al. (2019)¹⁵ propone una nuova metodologia per misurare il rischio di riciclaggio tra le regioni di un Paese e la testa sulle 110 province italiane. In particolare, sviluppa un indicatore composito del rischio di riciclaggio, che combina una serie di fattori di rischio, tra i quali molti riferiti all'ambito delle *vulnerabilities*, quali l'evasione fiscale, l'intensità dell'utilizzo di contanti e l'opacità della struttura aziendale. L'applicazione della metodologia all'Italia fornisce evidenze che le aree con il più alto rischio di riciclaggio si trovano nel sud del Paese, in particolare in Calabria, con alcune eccezioni al centro (ad esempio la provincia di Prato) e al nord (ad esempio Imperia).

Indicazioni sui profili di vulnerabilità del tessuto economico vengono anche da contributi più specificatamente rivolti alla definizione delle fattispecie criminali a livello di impresa e filiera (Mirenda et al., 2021¹⁶; Pellegrini et al., 2020¹⁷) che associano un maggior rischio infiltrazione a una sproporzionata incidenza nel sistema produttivo locale dei settori le cui caratteristiche si adattano perfettamente agli obiettivi delle organizzazioni criminali, ovvero quello del commercio (adatto alla ricezione e riciclaggio di denaro sporco) e quello delle costruzioni (adatto alla generazione di profitti¹⁸).

Infine, i contributi che analizzano le dinamiche economiche, patrimoniali e finanziarie delle imprese infiltrate dalla criminalità organizzata, con lo scopo di identificarne gli elementi caratteristici della gestione e dell'operatività, permettono anche di definire una tassonomia delle imprese criminali (Fabrizi et al., 2017¹⁹; Parbo-

¹⁴ De Blasio, G., Maggio, G., & Menon, C. (2016). "Down and out in Italian towns: Measuring the impact of economic downturns on crime". *Economics Letters*, 146, 99-102.

¹⁵ Riccardi, M., Milani, R., Camerini, D. (2019). "Assessing money laundering risk across regions. An application in Italy". *European Journal on Criminal Policy and Research*, 25, 21-43.

¹⁶ Mirenda, L., Mocetti, S., Rizzica, L. (2021). *The Economics Effects of Mafia: Firm Level Evidence*. working paper. Gli autori mostrano che la diversa finalità dell'infiltrazione mafiosa nelle imprese dei due settori si rispecchia nell'andamento delle principali variabili di bilancio: nel caso delle costruzioni le infiltrazioni mafiose generano un forte aumento del fatturato accompagnato da un aumento proporzionale dei principali input produttivi, suggerendo un effettivo aumento della scala produttiva dell'impresa; nel caso del commercio, invece, si osserva un aumento dei fatturati senza alcuna sostanziale variazione nel processo di accumulazione di capitale e lavoro, circostanza che segnala l'esistenza di potenziali introiti fittizi registrati a fini di riciclaggio.

¹⁷ Pellegrini, A., De Franceschis, P., Bentivogli, C., Laurenza, E. (2020). "Un indicatore sintetico per individuare le società cosiddette cartiere". *Quaderni dell'antiriciclaggio*, 15. UIF-Banca d'Italia.

¹⁸ Riescono a godere di un vantaggio competitivo sui concorrenti grazie a una pluralità di fattori: una cospicua disponibilità di liquidità in un settore caratterizzato da elevata leva finanziaria; lo sfruttamento del lavoro irregolare e l'aggiornamento dei vincoli normativi esistenti con il conseguente abbattimento dei costi operativi; la capacità di intercettare le commesse pubbliche sfruttando il proprio potere coercitivo e corruttivo.

¹⁹ Fabrizi, M., Malaspina, P., Parbonetti, A. (2017.). "Caratteristiche e modalità di gestione delle aziende criminali". *Rivista di Studi e Ricerche sulla criminalità organizzata*, 3(1), 47-66.

netti, 2021²⁰; De Simoni, 2022²¹; Pellegrini et al., 2020²²):

- Aziende di “supporto”: si tratta di aziende “anomale” che non producono e vendono il prodotto per cui sono state costituite, salvo però utilizzare molti servizi, non generare reddito ma avere una elevata liquidità. Gli elementi che caratterizzano tale gruppo inducono a ritenere che si tratti di aziende di supporto alle esigenze dell’organizzazione criminale, costituite per favorire traffici illeciti, consentire costose latitanze e alimentare circuiti corruttivi proprio mediante l’acquisto di servizi non necessari e mai effettivamente erogati.
- Aziende di “competizione”: sono gestite in modo da ottenere il controllo del mercato locale di interesse, utilizzando all’occorrenza metodi mafiosi per danneggiare i concorrenti, sabotandoli o costringendo i clienti ad acquistare i propri prodotti anche con metodi violenti, in modo da ottenere una sorta di potere monopolistico. Sono caratterizzate da attività di facile liquidazione e da un alto ricorso a beni di terzi.
- Aziende “investimento”: sono utilizzate come tramite per investire i proventi illeciti attraverso attività legali. Dopo l’investimento iniziale non vengono finanziate con fondi illeciti e competono “lealmente” nel loro mercato locale.
- Aziende “star”: rientrano nel più ampio gruppo delle aziende “investimento” ma sono aziende più grandi delle altre criminali e con una performance elevata. Sono imprese di successo che proprio grazie alla capacità di apparire dinamiche e forti riescono ad attirare un vasto consenso sociale, economico e politico. Hanno elevati investimenti in attività finanziarie (azioni e/o quote di società) e ciò favorisce collegamenti societari che agevolano scambi anche di natura commerciale orientati al riciclaggio di denaro.
- Aziende “cartiere”: emettono fatture per operazioni inesistenti consentendo a imprese produttive di utilizzarle sia a fini di evasione fiscale, indicando in bilancio costi inesistenti, sia a fini di riciclaggio o per altri scopi illegali. Nell’accezione della Financial Action Task Force (FATF-Egmont Group, 2018)²³, si tratta principalmente delle cosiddette *shell companies* che fanno parte del più ampio gruppo delle imprese che compiono un’azione di oscuramento del reale beneficiario (*Concealment of Beneficial Ownership*).

²⁰ Parbonetti, A. (2021). *La presenza delle mafie nell’economia: profili e modelli operativi*. Padova University press.

²¹ De Simoni, M. (2022). “The Financial Profile of Firms Infiltrated by Organised Crime in Italy”. *Quaderni dell’antiriciclaggio*, 17. UIF-Banca d’Italia.

²² Pellegrini, A., De Franceschis, P., Bentivogli, C., Laurenza, E. (2020). *Op. cit.*

²³ FATF-Egmont Group (2018). *Concealment of Beneficial Ownership*. Paris; www.fatf-gafi.org/publications/methodandtrends/documents/concealment-beneficial-ownership.htm.

2

I fattori di fragilità socio-economica

2.1 Gli indicatori economici e sociali

In questa prima parte del lavoro si vuole delineare il contesto di eventuali vulnerabilità della regione e delle sue province in termini di fragilità socio-economica, che possano costituire delle pre-condizioni o in qualche modo possano assecondare l'insediamento di attività illecite.

Con l'obiettivo di fornire un quadro statistico fruibile alla più ampia platea di interessati, ANAC (2022)²⁴ ha predisposto un sistema di indicatori definito proprio "di contesto" che consentono di classificare le province italiane sulla base della loro esposizione a fenomeni corruttivi e/o genericamente illegali. L'analisi del contesto esterno, infatti, si pone l'obiettivo di individuare le caratteristiche culturali, economiche, sociali del territorio nel quale l'amministrazione opera, tali da poter favorire, o viceversa ostacolare, il verificarsi di tali fenomeni. In questa sede, si recepisce, adattandolo, tale quadro di contesto per fornire una più generale rappresentazione del rischio illegalità dei territori, connesso alla loro vulnerabilità sotto il profilo socio-economico. In particolare, si farà riferimento agli indicatori ANAC relativi ai tre domini: economia e territorio, capitale sociale, istruzione²⁵.

La sintesi che presentiamo è, dunque, basata sugli indicatori di tipo composito forniti da ANAC, che, per ogni dominio applica la metodologia Adjusted Mazziotta Pareto Index (AMPI) dell'ISTAT (Mazziotta e Pareto, 2022)²⁶. Gli indicatori sono calcolati per ciascuna annualità del periodo 2014-2017 e, nel seguito della trattazione, ne verrà presentata la media provinciale sull'intero periodo. Inoltre, per ogni indicatore composito, identifichiamo le province italiane caratterizzate da più basso rischio (con valore inferiore al quinto percentile²⁷ della distribuzione delle medie provinciali) e quelle con più alto rischio (ovvero con valore nel 5% più alto della distribuzione).

Nel dominio relativo all'economia e al territorio, ANAC fa riferimento a 6 indicatori:

²⁴ ANAC (2022). *Indicatori di rischio a livello comunale*.

²⁵ Si esclude il quarto dominio, relativo alla criminalità, che sarà oggetto di specifica trattazione nel corso delle parti successive vedi questo lavoro.

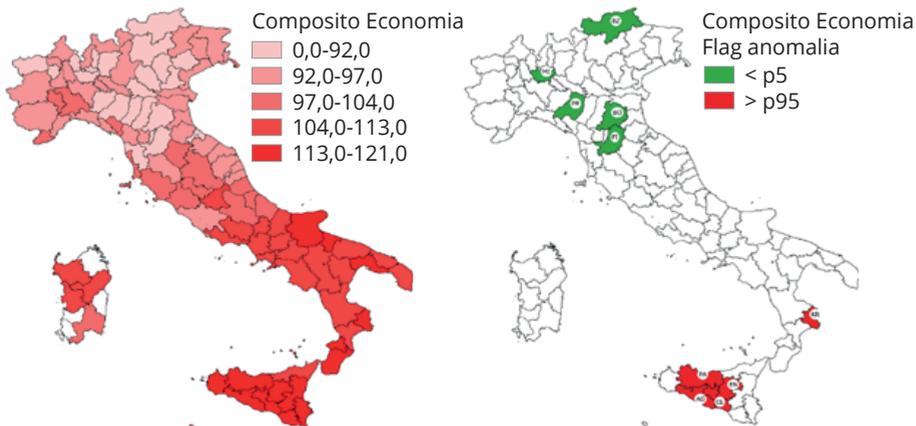
²⁶ Mazziotta, M., Pareto, A. (2022). "Composite indices construction: The performance interval approach". *Social indicators research*, 161, 541-551.

²⁷ I percentili sono quei valori che dividono una distribuzione ordinata in cento parti uguali.

- Reddito lordo pro-capite: rapporto tra il reddito complessivo lordo delle famiglie anagrafiche e il numero totale di componenti delle famiglie anagrafiche (in euro);
- Occupazione: numero degli iscritti in anagrafe di 20-64 anni occupati nel mese di ottobre per 100 persone della stessa fascia di età iscritte;
- Tasso di imprenditorialità: numero di imprese per 1.000 abitanti;
- Indice di attrazione: rileva la capacità di un territorio di attrarre individui economicamente attivi o che stanno svolgendo un percorso di formazione. È uguale al rapporto tra i flussi di individui che svolgono un'attività lavorativa o di studio in entrata e il totale degli individui attivi;
- Diffusione della banda larga: numero di unità immobiliari raggiunte dalla banda Ultra-larga 30 Mb. È uguale al numero di unità immobiliari raggiunte dalla banda Ultra-larga per 100 unità immobiliari.
- Raccolta differenziata: Rileva la raccolta differenziata dei rifiuti urbani. Misura l'ammontare di rifiuti urbani oggetto di raccolta differenziata per 100 unità di rifiuti urbani.

Guardando alla distribuzione dell'indice composito (Fig. 2.1) emerge come le province toscane si collochino nella metà inferiore della distribuzione nazionale, con le province di Firenze, Prato e Pisa caratterizzate da un indice più basso associato a questa dimensione di analisi. La provincia di Firenze, in particolare, figura tra le province italiane dove l'indicatore di fragilità è più basso (assieme a Bologna, Parma, Milano e Bolzano).

Figura 2.1
Indicatore composito del dominio Economia e territorio. Media 2014-2017



Nel dominio relativo al capitale sociale, i 5 indicatori considerati sono:

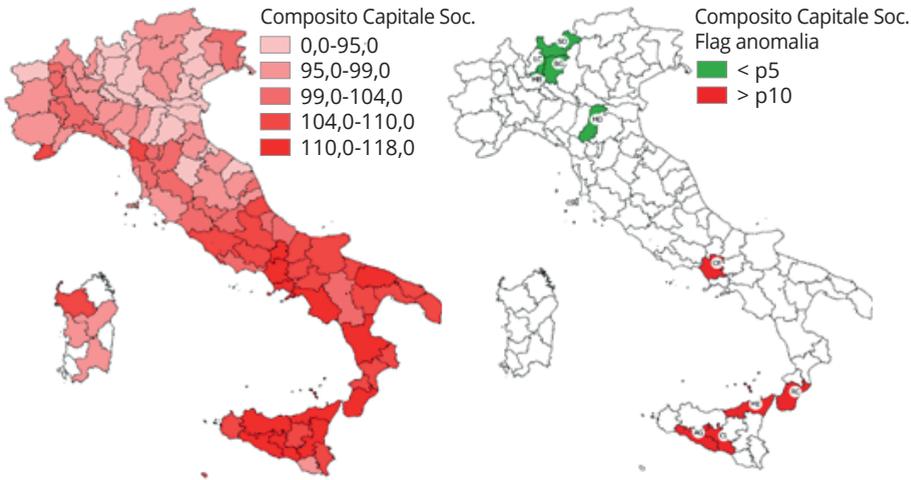
- Segregazione grado V (classe V scuola primaria): media delle differenze tra *Economic, Social and Cultural Status* (ESCS²⁸) medio delle classi che appartengono alla stessa scuola e ESCS medio della scuola. L'indicatore, espresso a livello provinciale, indica pertanto in che misura la composizione socioeconomica culturale media delle classi di una stessa scuola si discosta da quella complessiva della scuola.
- Cheating grado II Test INVALSI Matematica: il cheating indica quelle pratiche messe in atto dagli studenti (student cheating) o dagli insegnanti (teacher cheating) per alterare – sovrastimandoli – i risultati delle prove standardizzate di profitto, come quelle somministrate dall'INVALSI. L'indicatore di cheating è quello impiegato in Italia dall'INVALSI.
- Variabilità dei risultati tra classi grado V Test INVALSI Matematica: L'indicatore rileva, a livello provinciale, la quota percentuale di scuole nelle quali la variabilità (o varianza) dei punteggi ottenuti nelle prove INVALSI di matematica tra classi appartenenti alla medesima scuola, con riferimento alla classe V scuola primaria, è superiore a quella media nazionale, sul numero totale di scuole che hanno sostenuto la prova INVALSI corrispondente. L'indicatore un'indicazione della presenza di dinamiche di segregazione nella formazione delle classi.
- Donazione di sangue: rapporto tra numero di donazioni e popolazione residente. L'indicatore rappresenta una proxy della densità di capitale sociale.
- Partecipazione delle donne alla vita politica: numero di sindaci donna su totale dei sindaci

Nel caso dell'indice composito relativo ai fattori di debolezza di capitale sociale (Fig. 2.2) il caso di Lucca, unica provincia toscana a collocarsi nel quarto quintile²⁹ della distribuzione, è unicamente determinato da un basso indice di partecipazione delle donne alla vita politica. Nel complesso, le province toscane, fatta eccezione per quella di Arezzo, si collocano tutte tra il secondo e il terzo quintile della distribuzione nazionale, ossia in posizione intermedia.

²⁸ L'ESCS è un indicatore impiegato in modo esteso sia nelle rilevazioni degli apprendimenti internazionali (come OCSE Pisa e IEA TIMMS) che nazionali (come INVALSI). L'indicatore definisce lo status sociale, economico e culturale delle famiglie degli studenti rilevando tre aspetti: i. lo status occupazionale dei genitori; ii. il livello d'istruzione dei genitori; iii. il possesso di alcuni beni materiali, intesi come variabili di prossimità di un contesto economico-culturale favorevole all'apprendimento (<https://www.invalsiopen.it/indicatore-escs-valutazione-equa/>).

²⁹ I quintili sono quei valori che dividono una distribuzione ordinata in cinque parti uguali.

Figura 2.2
Indicatore composito del dominio Capitale Sociale. Media 2014-2017



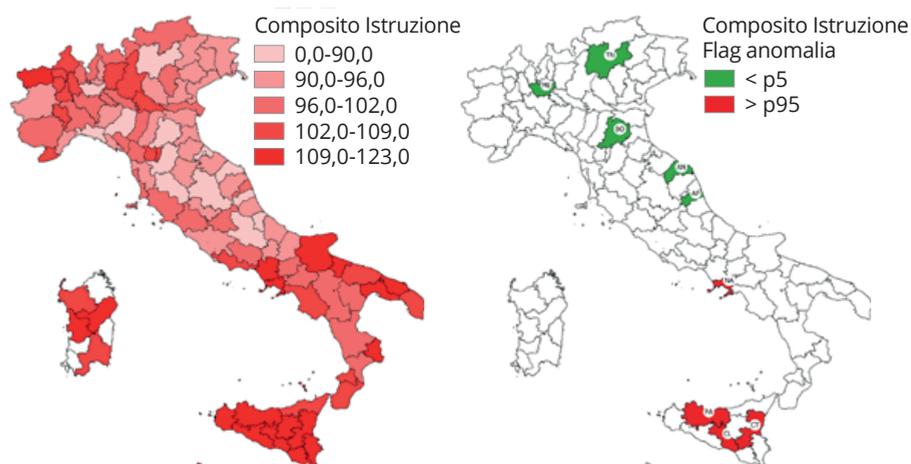
Fonte: elaborazioni su dati ANAC

Infine, il dominio istruzione, comprende 3 indicatori così definiti:

- **Diplomati:** rileva il numero dei diplomati tra i 25 e i 64 anni iscritti in anagrafe. È calcolato come il numero degli iscritti in anagrafe di 25-64 anni che hanno completato almeno la scuola secondaria di II grado per 100 persone di 25-64 anni iscritte in anagrafe.
- **Laureati:** rileva il numero dei laureati 30-34 anni iscritti in anagrafe. È calcolato come il numero degli iscritti in anagrafe di 30-34 anni che hanno conseguito un titolo universitario per 100 persone di 30-34 anni iscritte in anagrafe.
- **Neet:** rileva il numero dei giovani (15-29 anni) iscritti in anagrafe che non hanno un'occupazione regolare ad ottobre e non seguono un percorso di studio (Not in Education, Employment or Training - NEET). È uguale al numero di iscritti in anagrafe di 15-29 anni non occupati né inseriti in un percorso di istruzione o formazione per 100 persone di 15-29 anni iscritte in anagrafe.

Qui, le province di Prato e Pistoia, si collocano nel quarto quintile della distribuzione, per effetto di una relativamente bassa quota di laureati tra i 30 e i 34 anni, dato questo che le accomuna a un numero consistente di province del Nord del Paese (Fig. 2.3). Le province di Firenze, Siena e Pisa che ospitano importanti sedi universitarie, si collocano invece tra il primo e il secondo quintile della distribuzione nazionale.

Figura 2.3
Indicatore composito del dominio Istruzione. Media 2014-2017



Fonte: elaborazioni su dati ANAC

2.2 Le province in sintesi

Un modo per valutare in maniera ancora più sintetica il posizionamento delle Toscana rispetto a questi indicatori è quello di osservare il numero di casi (indicatori) in cui il valore di una provincia ricade oltre la soglia di “anomalia” di tipo negativo definita in base al percentile della distribuzione del singolo indicatore (Tab. 2.4). Facciamo qui riferimento al complesso degli indicatori, esclusi i compositi, relativi ai tre domini finora considerati.

Tabella 2.4
Casi di anomalie provinciali per regione italiana

	5°-95° percentile	10°-90° percentile
Sicilia	30	57
Puglia	10	16
Calabria	9	27
Campania	7	13
Sardegna	4	6
Friuli-Venezia Giulia	3	3
Molise	3	4
Toscana	2	4
Basilicata	1	1
Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	1	1
Abruzzo	0	1
Emilia-Romagna	0	1
Lazio	0	1
Liguria	0	1
Lombardia	0	1
Marche	0	1
Piemonte	0	1
Trentino-Alto Adige/Südtirol	0	0
Umbria	0	1
Veneto	0	0

Nel caso della Toscana, si rilevano due casi di anomalia nell'ipotesi in cui le soglie siano definite sulla base del 5° e del 95° percentile della distribuzione, e 4 casi nel caso in cui si voglia adottare un criterio meno stringente, definendole sulla base del 10° e del 90° percentile. Ben lontana dalle performance della gran parte delle regioni meridionali del Paese, che registrano come atteso un numero consistente di casi in cui gli indicatori di rischio corruzione e illegalità assumono valori estremamente alti, la Toscana registra comunque un numero di casi anomali positivo a differenza di molte regioni del centro-nord (fatta eccezione per il Friuli Venezia Giulia).

I casi coinvolgono, nello specifico, unicamente le province di Prato, Lucca e Grosseto (Tab. 2.5). In particolare, nell'ipotesi di anomalia definita sul 5° e 95° percentile, le province di Prato e Lucca si collocano nella coda sinistra della distribuzione provinciale dell'indice di partecipazione delle donne alla vita politica, mentre nel caso dell'ipotesi di anomalia definita sul 10° e 90° percentile, la provincia di Prato registra anche un valore sotto la soglia dell'indicatore relativo al numero di laureati, mentre la provincia di Grosseto si colloca tra quelle con più basso indice di attrazione.

In conclusione, il profilo delle province toscane non pare caratterizzato da sostanziali fragilità di natura socio-economica, sulla base del set di indicatori proposti da ANAC. Anche i pochi casi in cui i valori registrati si collocano nella coda alta della distribuzione sono relativi a indicatori che non rappresentano di per sé un segnale di forte vulnerabilità ma che concorrono a una più estensiva e multi-dimensionale definizione del rischio.

Tabella 2.5
Casi di anomalie provinciali, province toscane

	5°-95° percentile	10°-90° percentile
Prato	1	2
Lucca	1	1
Grosseto	0	1
Arezzo	0	0
Firenze	0	0
Livorno	0	0
Massa-Carrara	0	0
Pisa	0	0
Pistoia	0	0
Siena	0	0

3

Segnali di potenziale illegalità nel sistema produttivo

Nell'indagare le relazioni tra economia, territori e presenza di illegalità, specifica attenzione merita il mondo delle imprese, tanto per le modalità con cui si afferma e attecchisce la presenza criminale, quanto per le conseguenze che la presenza di imprese infiltrate ha sull'intero sistema produttivo, laddove le imprese sane vengono spinte fuori mercato. È quanto emerge dalla letteratura sulla diffusione dei fenomeni mafiosi al di fuori dei contesti originali, e quanto si vuole approfondire in questo specifico lavoro, con particolare attenzione ai settori e ai territori della Toscana.

Per questo motivo si sono voluti definire e si presentano, qui di seguito, tre indicatori che ben si prestano a cogliere potenziali fenomeni di illegalità nel sistema produttivo regionale, per le peculiarità assunte nello specifico contesto delle diverse aree del nostro territorio.

Il primo, basato sul lavoro di Pellegrini et al. (2020)³⁰, è funzionale alla rilevazione della potenziale presenza sul territorio di imprese cosiddette "cartiere". Nella fenomenologia dell'illegalità che coinvolge il sistema produttivo, queste imprese sono soggetti la cui attività non è volta alla produzione e allo scambio di beni e servizi, bensì funzionale all'evasione, all'elusione e al riciclaggio specialmente dell'IVA attraverso l'emissione di fatture per operazioni inesistenti.

Il secondo indicatore, invece, si concentra sull'incidenza, nella popolazione di imprese che insiste su una data economia locale, di imprese dalle quali è più difficile esigere il debito fiscale. Si osservano, in particolare, ditte individuali detenute da soggetti stranieri disattivate entro 3 anni dalla nascita. L'indicatore coglie due elementi in particolare. La mortalità entro 3 anni dalla nascita è indice di una elevata presenza sul territorio di imprese rispetto alle quali sarà più difficoltosa l'attività di accertamento fiscale, che non viene fatta nei primi anni di vita dell'azienda. Inoltre, il fatto di concentrarsi su ditte individuali detenute da soggetti stranieri serve, da una parte, a cogliere l'elemento di maggiore opacità dei bilanci che caratterizza le prime, dall'altra, la maggiore difficoltà di esigere l'eventuale debito fiscale dai secondi³¹.

Il terzo indicatore, infine, si concentra sull'eccesso di contratti part-time attivati dalle imprese del territorio. Qualora un settore/terri-

³⁰ Pellegrini, A., De Franceschis, P., Bentivogli, C., Laurenza, E. (2020). *Op. cit.*

³¹ Infatti, in teoria, la ditta individuale di per sé non rende più difficile la riscossione del debito fiscale ravvisato, in quanto il titolare resta responsabile in solido dello stesso.

torio faccia un molto alto ricorso a questo tipo di contratti, infatti, si segnala per un'anomalia rispetto alle proprie esigenze produttive e per una maggior probabilità di richiedere una certa quota di lavoro sommerso.

Si tratta, per questi indicatori, di fenomeni di cui è nota la presenza nei nostri territori, ma difficili da cogliere per la loro dimensione quantitativa.

3.1 Le imprese cartiere

Per quanto concerne l'indicatore relativo alla probabilità della presenza di imprese cartiere sul territorio regionale seguiamo l'approccio di Pellegrini et al. (2020)³² e individuiamo nei cinque indicatori da questi utilizzati le principali caratteristiche di tali imprese. Più in particolare si tratta di:

- immobilizzazioni materiali/attivo. L'indicatore varia tra 0 e 1 ed è zero quando l'azienda non ha capitale produttivo. Dato che le imprese cartiere operano senza struttura produttiva, queste tenderanno a presentare un valore dell'indicatore pari o molto vicino a zero;
- interessi e altri oneri finanziari/ricavi. L'indicatore rappresenta il costo di indebitamento. L'assenza di debiti bancari, alquanto rara specie nelle fasi di avviamento dell'attività di impresa, è una ulteriore *proxy* per l'identificazione delle società cartiere in quanto queste ultime tendono a evitare qualunque processo di *screening* della propria attività da parte di soggetti esterni;
- (capitale sociale versato + riserve nette)/passivo. L'indicatore cattura l'investimento nella società da parte dei soci. Le cartiere si caratterizzano per valori molto bassi di questo indicatore a causa della scarsa progettualità imprenditoriale dietro la loro attività;
- [1 - (acquisti netti + costi per servizi e godimento di beni di terzi)/ricavi] valore assoluto. L'indicatore cattura l'intensità di valore aggiunto per ogni euro di ricavi. Le cartiere, di norma, presentano ricavi molto alti ma anche elevati costi funzionali alla restituzione dei fondi ricevuti dalle imprese a favore delle quali emettono fatture;
- spese per il personale/ricavi. Anche in questo caso l'indicatore coglie una caratteristica delle imprese cartiere, le quali si distinguono per un elevato volume d'affari in presenza di scarso o nullo personale.

³² Pellegrini, A., De Franceschis, P., Bentivogli, C., Laurenza, E. (2020). *Op. cit.*

Una volta ricostruiti per un arco temporale triennale (2017-2019)³³ e standardizzati gli indicatori, l'indice proposto è costituito dalla somma degli indicatori stessi. Consideriamo come soggetti che maggiormente approssimano le caratteristiche delle cartiere le imprese appartenenti ai primi cinque percentili della distribuzione (il 5% delle imprese con indicatore più elevato). I risultati non sono perfettamente sovrapponibili a quelli di Pellegrini et al. (2020)³⁴, sia per le annualità considerate (2017-2019 vs. 2016-2018) che per le basi dati utilizzate (Aida vs. Cerved). Tuttavia, per controllo, abbiamo verificato che l'indicatore da noi costruito fosse allineato con quello di Pellegrini.

Utilizzando le stime che gli autori riportano, alternativamente, per regione e per settore, abbiamo controllato attraverso due modelli di regressione lineare che le nostre fossero con queste significativamente correlate. Dai risultati in tabella 3.1 si vede chiaramente come l'indicatore costruito sia significativamente correlato con i risultati del lavoro citato.

Tabella 3.1

Correlazione tra l'indicatore cartiere IRPET e quello di Pellegrini et al. (2020)*

	Correlazione	Errore Standard	Statistica t	p-value	R2 corretto
Settori	0,92	0,17	5,40	0,000	0,51
Regioni	0,74	0,13	5,67	0,000	0,62

* Coefficiente di correlazione calcolato attraverso regressioni con costante e indicatore cartiere IRPET calcolato per regione e per settore

Fonte: elaborazioni su dati Bureau van Dijk e Pellegrini et al. (2020, *op. cit.*)

Verificata la coerenza delle stime con la precedente analisi, valutiamo i risultati per l'economia toscana. Per quanto riguarda l'incidenza di imprese più probabilmente cartiere sul territorio regionale, questa risulta leggermente inferiore rispetto al lavoro di Pellegrini (che riporta un valore del 4,3%) e si attesta attorno al 3,6%. La sostanza dell'analisi risulta tuttavia confermata. Considerando che l'incidenza di imprese cartiere sulla popolazione di imprese in Italia è del 5%, la Toscana ne risulta sottorappresentata. Figurano come sovra-rappresentate territorialmente (percentuale superiore al 5%) Lazio (7,5%), Campania (6,5%), Lombardia (5,4%) e Sicilia (5,0%).

Concentrandoci sui soli risultati per la Toscana, i settori che presentano i valori più elevati sono le attività finanziarie (6,6%), il commercio (5,4%) e le costruzioni (5,8%). Al di là dei problemi di misurazione, tra gli altri settori coinvolti, pur con incidenza inferiore al 5%, figurano numerosi ambiti delle attività di servizi alle imprese.

³³ L'analisi si basa su bilanci pre-2020 in modo da escludere il periodo Covid-19.

³⁴ Pellegrini, A., De Franceschis, P., Bentivogli, C., Laurenza, E. (2020). *Op. cit.*

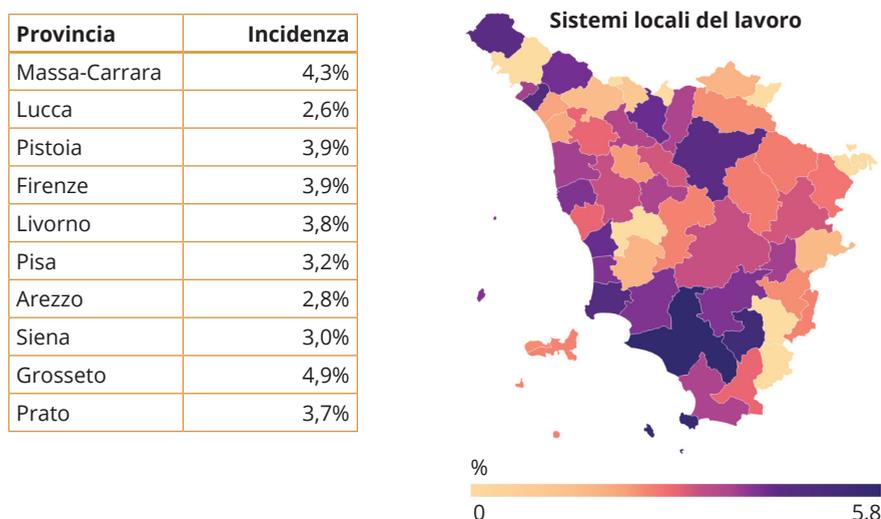
Tabella 3.2
 Incidenza di imprese con caratteristiche più assimilabili alla definizione di cartiere in
 Toscana per settore di specializzazione

Settori (ateco 2 digits in parentesi)	Incidenza
Agricoltura, caccia e silvicoltura (01-02)	1,6%
Pesca, piscicoltura e servizi connessi (03)	2,5%
Industrie alimentari, delle bevande e del tabacco (10-12)	0,2%
Industrie tessili, confezione di arti. di abbigliamento e di art. in pelle e simili (13-15)	2,7%
Industria del legno, della carta, editoria (16-18)	1,2%
Cokerie, raffinerie, chimiche, farmaceutiche (19-21)	2,5%
Fabbricazione di articoli in gomma e materie plastiche e altri prod. della lavorazione di min. non metalliferi (22-23)	1,5%
Attività metallurgiche; fabbricazione di prodotti in metallo, esclusi macchinari e attrezzature (24-25)	1,1%
Fabbr. di computer e prodotti di elettronica e ottica, fabbricazione di apparecchiature elettriche, fabbricazione di macchinari e apparecchiature n.c.a. (26-28)	2,8%
Fabbricazione di mezzi di trasporto (29-30)	4,1%
Fabbricazione di mobili; altre industrie manifatturiere; riparazione e installazione di macchine e apparecchiature (31-33)	2,4%
Fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata (35)	2,6%
Fornitura di acqua; reti fognarie, attività di trattamento dei rifiuti e risanamento (36-39)	1,9%
Costruzioni (41-43)	5,8%
Commercio all'ingrosso e al dettaglio; riparazione di autoveicoli e motocicli (45-47)	5,4%
Trasporti e magazzinaggio (49-53)	4,6%
Servizi di alloggio e di ristorazione (55-56)	0,9%
Servizi di informazione e comunicazione (58-63)	2,7%
Attività finanziarie e assicurative (64-66)	6,6%
Attività immobiliari (68)	3,1%
Attività professionali, scientifiche e tecniche (69-75)	4,4%
Attività amministrative e di servizi di supporto (77-82)	4,2%
Istruzione (85)	4,4%
Sanità e assistenza sociale (86-88)	2,0%
Attività artistiche, di intrattenimento e divertimento (90-93)	1,9%
Altre attività di servizi (94-96)	1,0%

Fonte: elaborazioni su dati Bureau van Dijk

Figura 3.3

La distribuzione territoriale delle imprese con caratteristiche più assimilabili alla definizione di cartiere



Fonte: elaborazioni su dati Bureau van Dijk

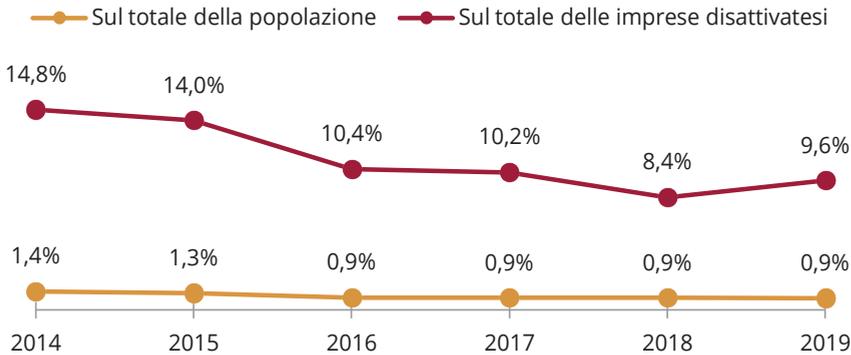
Dal punto di vista territoriale le province toscane con la maggior incidenza di imprese con queste caratteristiche sono Grosseto (4,9%) e Massa-Carrara (4,3%), ma l'indice appare superiore alla media regionale anche in quelle di Firenze, Pistoia, Livorno e Prato. A livello di sistemi locali del lavoro (SLL) emergono quelli di Grosseto (5,8%), Monte Argentario (5,6%) e Castel del Piano (5,3%) nel sud della regione; Massa (4,7%), Piombino (4,6%) e Pontremoli (4,3%) sulla costa; Firenze (4,3%) e Pistoia (4,2%) nella zona interna della Toscana settentrionale.

3.2 L'eccesso di mortalità entro 3 anni dalla nascita

La rapida nati-mortalità di impresa può nascondere una pratica strategicamente messa in atto a scopo di evasione o più in generale per sfuggire a controlli in merito ad eventuali attività illegali. Identifichiamo come parametro di criticità l'eccesso di ditte individuali detenute da soggetti stranieri che vengono disattivate entro i tre anni di vita. Queste rappresentano tra lo 0,5% e lo 0,6% dell'insieme della popolazione di imprese attive (Asia Imprese - ISTAT), nel periodo 2014-2019. La quota di queste sul totale delle imprese disattivate in ciascuno degli anni varia, invece, tra un valore di 6,3% massimo (2015) e 3,8% minimo (2018). I valori sono particolarmente elevati nella manifattura, rispetto al resto dell'economia, dove queste imprese rappresentano una percentuale che va dal 14,8% nel 2014 al 9,6% nel 2019 (Graf. 3.4).

Grafico 3.4

Incidenza di ditte individuali detenute da soggetti stranieri disattivatesi entro tre anni dalla nascita, nella manifattura



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

Riguardo proprio alle imprese manifatturiere, la tabella 3.5 mostra la dinamica della quota di ditte individuali detenute da soggetti stranieri disattivatesi entro tre anni dalla nascita sul totale delle disattivazioni per settore. Ben si coglie come i settori in cui la quota è più elevata siano quelli dell'abbigliamento (14), della pelletteria e calzature (15) e dell'industria tessile (13).

Tabella 3.5

Incidenza di ditte individuali detenute da soggetti stranieri disattivatesi entro tre anni dalla nascita sul totale delle disattivazioni nella manifattura toscana

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Manifattura	14,8%	14,0%	10,4%	10,2%	8,4%	9,6%
<i>Di cui:</i>						
Alimentare	2,0%	2,3%	0,5%	0,5%	2,7%	1,1%
Bevande alcoliche	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Tessile	9,0%	11,0%	8,1%	7,0%	1,9%	4,2%
Abbigliamento	32,5%	27,9%	20,5%	23,7%	18,1%	17,5%
Pelletteria e calzature	23,1%	20,4%	17,8%	14,0%	15,4%	15,7%
Legno	2,8%	0,7%	0,7%	2,3%	1,8%	0,7%
Carta	0,0%	0,0%	0,0%	4,2%	0,0%	4,3%
Editoria e stampa	3,6%	3,8%	4,5%	6,1%	5,7%	3,1%
Chimica	4,5%	5,6%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Farmaceutica	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Gomma e plastica	8,3%	4,8%	2,2%	12,8%	2,4%	0,0%
Min. non metall.	0,8%	2,5%	1,7%	0,0%	0,7%	0,0%
Metalli	0,0%	8,3%	0,0%	13,3%	0,0%	0,0%
Lavorazione metalli	4,1%	3,1%	3,5%	1,5%	2,4%	5,4%
Meccanica di precisione	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	2,9%	0,0%
Componenti elettriche	4,7%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	3,4%
Meccanica	0,0%	2,0%	0,0%	0,0%	1,7%	0,0%
Automotive	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Altri mezzi di trasporto	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Mobili	2,4%	4,3%	3,1%	3,8%	3,2%	6,1%
Altre industrie manifatturiere	4,0%	9,1%	6,1%	5,8%	5,0%	6,6%

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

La tabella 3.6 riporta un indicatore sintetico normalizzato.

Tabella 3.6

Principali settori in cui si manifesta l'eccesso di disattivazione di ditte individuali entro tre anni dalla nascita. Indicatore sintetico normalizzato

Non pesato per addetti		Pesato per addetti	
Settore	Indicatore	Settore	Indicatore
Abbigliamento	4,49	Abbigliamento	5,48
Pelletteria e calzature	3,44	Pelletteria e calzature	3,49
Servizi supporto edifici	1,96	Mobili	2,24
Commercio al dettaglio	1,86	Tessile	2,08
Assistenza sociale non res.	1,67	Stampa e editoria	1,63

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

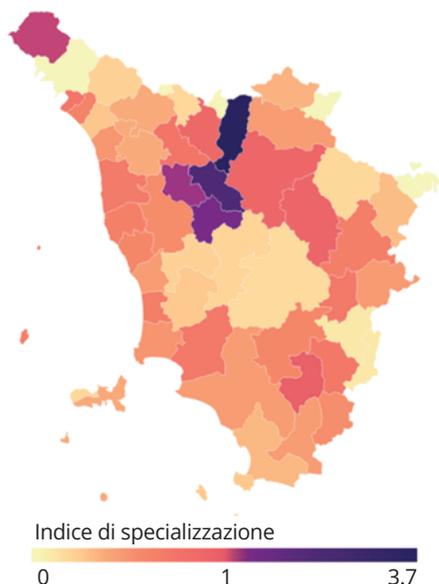
Considerando i settori che, nell'arco dei 6 anni analizzati, mostrano un maggior scostamento positivo rispetto alla media regionale (normalizzata a 1), osserviamo come abbigliamento e pelletteria e calzature si denotino per valori molto superiori alla media regionale, mentre alcune attività di servizi emergono soprattutto nel caso in cui l'indicatore non venga ponderato per il peso degli addetti delle imprese disattivate (Tab. 3.6).

Nella figura 3.7 mostriamo l'indice di eccesso di mortalità nei sistemi locali del lavoro (SLL). Questo si concentra in particolare nei SLL già menzionati di Prato, Empoli, Castelfiorentino e San Miniato. Si tratta proprio dei contesti in cui si concentra la presenza di imprese straniere nei settori dell'abbigliamento e della pelletteria e calzature.

Figura 3.7

La distribuzione territoriale dell'indicatore di eccesso di mortalità entro tre anni di ditte individuali detenute da soggetti stranieri

Indicatore di eccesso di mortalità



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

3.3 L'eccesso di part-time

L'ultimo indicatore che si propone riguarda l'eccesso di part-time. Un ricorso a questa forma di rapporto di lavoro particolarmente elevato può infatti segnalare che su un territorio insistono imprese che remunerano "in nero" una parte delle ore di lavoro domandate ai propri dipendenti. Si tratta di un fenomeno importante dal punto di vista dell'evasione contributiva e dello sfruttamento lavorativo, una componente rilevante, ma meno studiata, del mondo del sommerso (per la cui trattazione si rimanda al Capitolo 9).

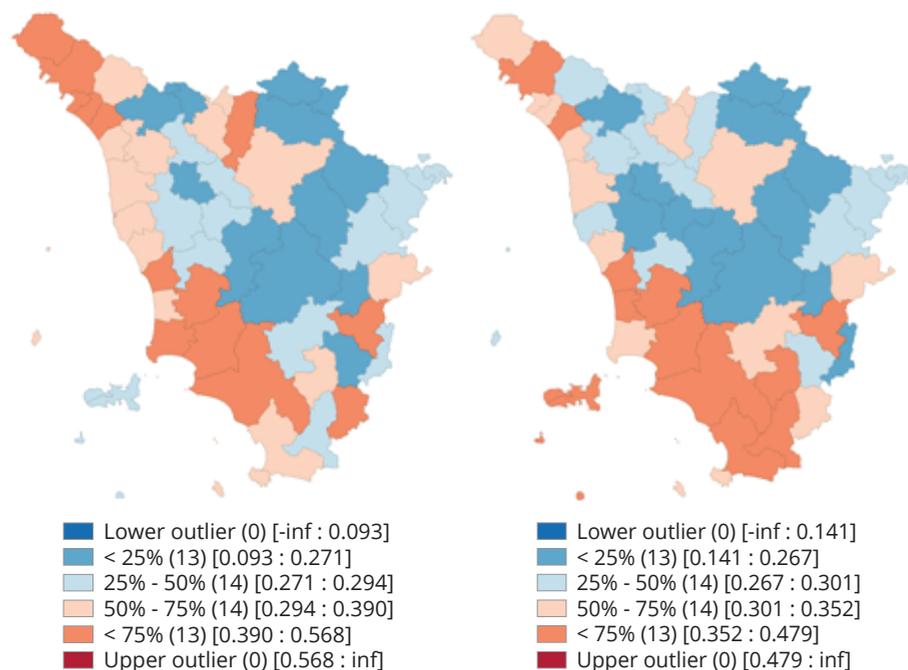
La metodologia impiegata ha puntato alla costruzione di un indicatore per SLL basato sull'eccesso di ricorso al part-time rispetto al dato nazionale, al netto della Toscana, (su dati Asia Occupazione - ISTAT - anno 2017, settori dell'industria e del terziario). In particolare, da una parte, si è ricostruita, a livello dei Sistemi Locali del Lavoro della regione, la quota di dipendenti impiegati con contratti di part-time, dall'altra, abbiamo stimato una quota "contro-fattuale", basata sulla quota di dipendenti part-time, distinta tra donne e uomini, per settore nell'insieme delle altre regioni. In altre parole, abbiamo stimato la quota di contratti part-time a livello di SLL che si osserverebbe nel caso in cui i settori di questi ultimi rispettassero le quote medie, per sesso e settore, osservate sul territorio nazionale. L'indicatore di "eccesso" di part-time è stato poi costruito come rapporto tra le due grandezze.

Nella figura 3.8 riportiamo due mappe dei SLL della Toscana. Nella prima si riporta la percentuale di dipendenti con contratto part-time osservata nei SLL toscani. In quella di destra, invece, mostriamo quella che osserveremmo nel caso in cui i diversi settori che compongono ciascuna economia locale rispettassero la media nazionale. È evidente come le economie della costa, in cui la presenza di contratti part-time è molto legata alle attività ricettive e turistiche in generale, così come quelle del sud della regione, mostrano tassi elevati di ricorso al part-time. Anche i tassi di part-time stimati con l'incidenza media collocano i sistemi costieri nella parte alta della distribuzione, quindi sopra il valore mediano, per via della loro composizione settoriale.

Combinando i risultati mostrati sopra, attraverso il rapporto tra l'incidenza osservata e quella stimata, otteniamo un indicatore territoriale di eccesso di part-time (Fig. 3.9). I valori più elevati si registrano nei sistemi costieri poiché, seppure la struttura settoriale "giustifichi" un maggiore utilizzo di part-time, in queste aree ciò avviene con intensità più elevate, in particolare nei sistemi della provincia di Massa Carrara e dell'area Livorno, Rosignano, Cecina e Piombino. La Toscana della manifattura, quella a più alto tasso di imprenditorialità, così come il capoluogo di

regione registrano invece un impiego del lavoro a tempo ridotto, in linea o al di sotto di quelli che la media nazionale presupporrebbe. Fa eccezione il sistema di Prato che, con il 40% dei dipendenti con contratti part-time, rappresenta il valore estremo. In quest'area nel settore delle confezioni di abbigliamento, quasi esclusivamente composto da ditte individuali cinesi, la quota di dipendenti con orario ridotto raggiunge il 65% contro un peso stimato del 31%.

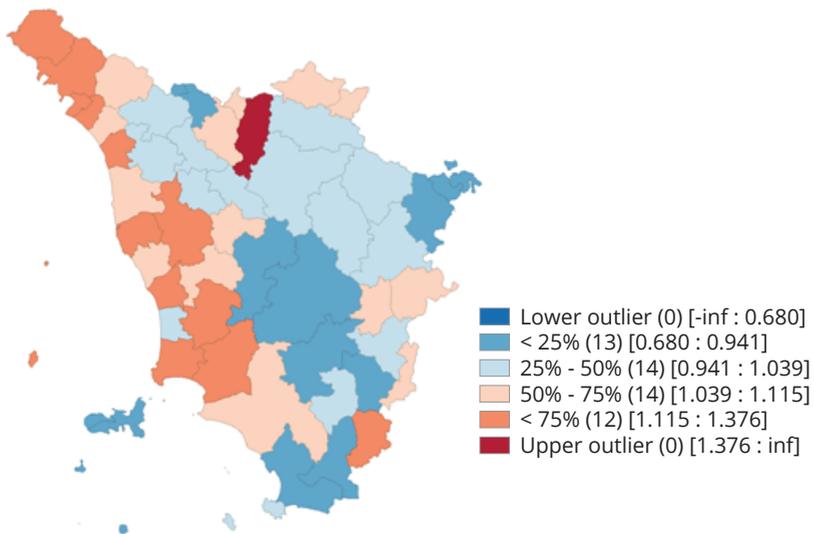
Figura 3.8
Percentuale di lavoratori con contratto part-time per SLL (sinistra) e percentuale di lavoratori stimata nel caso in cui i SLL rispettassero la media nazionale (destra)



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

Appare sotto-rappresentata la parte centro-meridionale della regione, ricordiamo, però, come si vedrà nei prossimi capitoli, che le aree del sud della regione sono caratterizzate da gravi fenomeni di sommerso che contraddistingue in particolare il lavoro agricolo (§ 9.2).

Figura 3.9
Eccesso di part-time per SLL



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

Parte II

L'ECONOMIA ILLEGALE

La seconda parte analizza e misura la presenza dell'economia illegale prendendo a riferimento le fonti ufficiali, ovvero le relazioni da parte dell'autorità investigativa e giudiziaria e le fonti statistiche disponibili. A questo scopo, in particolare, le Relazioni semestrali della DIA, che riportano le indagini antimafia, forniscono una descrizione accurata degli interessi delle mafie nella regione. L'ottica è pluriennale e l'attenzione è prevalentemente rivolta alle condanne passate in giudicato. L'ISTAT rende disponibile un sistema informativo sulla materia, che fornisce una lettura tempestiva dei reati denunciati dalle forze dell'ordine alla Direzione Antimafia, per regioni e capoluoghi. A questa fonte statistica si sono accompagnati altri sistemi informativi, oggi resi disponibili tanto da soggetti istituzionali, in primo luogo il Ministero degli Interni e della Giustizia, che associazioni. La lettura che si fornisce, adottando la metodologia dell'ISTAT, restituisce un indicatore di sintesi di tre domini: indicatori oggettivi di presenza di crimine organizzato; indicatori spia di controllo del territorio; indicatori di esercizio di attività illecite. Alla lettura di sintesi, si accompagna la descrizione dei singoli indicatori e dei territori.

4

La Toscana nelle indagini antimafia

4.1 Le mafie tradizionali

Nelle Relazioni semestrali della Direzione Investigativa Antimafia (DIA), dal 2017 al 2022, la Toscana viene sempre presentata come una tra le regioni del centro-nord privilegiate dalle mafie, in particolare per il reinvestimento delle liquidità di provenienza illecita, data la ricchezza del suo territorio.

A tale proposito si legge come *«Lo sviluppato tessuto socio-economico della Toscana rende la regione particolarmente appetibile per la criminalità organizzata. 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.»*³⁵. *«Sebbene, infatti, le mafie non esprimano nella regione uno stabile radicamento territoriale la Toscana si conferma come una delle aree privilegiate per attività di riciclaggio e più in generale per la realizzazione di reati economico-finanziari su larga scala.»*³⁶.

E così, nella Relazione per l'anno giudiziario 2021 del Procuratore Generale di Firenze si riporta: *«Se è vero che la cultura mafiosa non è riuscita a contaminare il tessuto sociale della Toscana, si registra nondimeno la continua emersione di spunti investigativi che 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.»*³⁷.

In tale contesto, la criminalità organizzata si mette al servizio del mercato proponendosi per attività che consentono l'abbattimento dei costi di impresa, in particolare attraverso servizi per il riciclaggio del fatturato realizzato con attività criminose così come da evasione fiscale, spesso attraverso l'emissione di fatture per operazioni

³⁵ Relazione DIA del 1° semestre 2018, p. 277.

³⁶ Relazione DIA del 2° semestre 2020, p. 306.

³⁷ Procura Generale della Repubblica presso la Corte d'Appello di Firenze (2021). *Inaugurazione dell'Anno Giudiziario 2021. Intervento del Procuratore Generale Marcello Viola*. Firenze, 30 gennaio, p. 11.

inesistenti, lo smaltimento dei rifiuti, l'esercizio abusivo del credito per portare all'estero i soldi "sporchi". Per tali "servizi", inoltre, spesso ricorre alle competenze di professionisti locali.

Se, da un lato, dunque, è forte la vocazione alla "gestione del mercato", dall'altro invece è relativamente più contenuto il numero di reati denunciati associabili, per tipologia, a manifestazioni di controllo del territorio. Allo stesso modo le denunce di reati associativi con l'aggravante del metodo mafioso (art. 416bis del codice penale) sono in numero inferiore a molte altre realtà del paese, pari a 8 tra il 2006 e il 2022³⁸.

Per quanto riguarda le condanne con sentenza irrevocabile, per questo tipo di reato se ne contano 14 tra il 2000 e il 2007 - 0,2 per milione di abitanti - e dopo questo anno non se ne registra più alcuna, almeno fino al 2017, anno a cui si ferma il dato ISTAT³⁹. Da fonti di stampa risultano due condanne in primo grado nel 2020 di soggetti appartenenti a 'ndrine calabresi in seguito a un'estorsione avvenuta nel 2016 al Mercato ortofrutticolo di Firenze⁴⁰, e nell'ottobre 2022, almeno una condanna in primo grado, a Massa, per estorsione e usura aggravata dal metodo mafioso nel processo seguito alle indagini della DDA di Genova nell'operazione, del 2018, denominata "Drago"⁴¹.

È necessario, però, considerare, in merito, che la Relazione per l'Anno Giudiziario 2023 della Procura Generale⁴² riporta un preoccupante aumento del numero dei procedimenti per il delitto di associazione mafiosa avviati tra il 1° luglio 2021 e il 30 giugno 2022 (+115%).

Dall'altra parte il numero di denunce del reato di riciclaggio per 100mila abitanti, considerate per l'intero periodo 2014-2022, mostra il valore più elevato in Italia e la Toscana è la quinta regione per segnalazioni di operazioni sospette all'Unità di Informazione Finanziaria su 100mila abitanti.

Oltre che nel riciclaggio di denaro o reimpiego in attività immobiliari o imprenditoriali, con particolare riferimento al settore turistico-alberghiero, le attività criminali si concentrano nella nostra

³⁸ ISTAT (anni vari). *Delitti denunciati all'autorità giudiziaria da Polizia di Stato, Arma dei Carabinieri e Guardia di Finanza*, <https://www.istat.it/it/archivio/216749>.

³⁹ Il processo di acquisizione ed elaborazione dei dati relativi alle sentenze irrevocabili è stato sospeso dal 2018 causa la ridefinizione del quadro normativo in materia di protezione dei dati personali. L'ISTAT è in attesa della pubblicazione del decreto ministeriale che disciplina il trattamento dei dati giudiziari per poter riprendere le normali attività di rilevazione.

⁴⁰ Vedi "Ndrangheta alla Mercafir di Firenze, condannati i due estorsori". *Fruitbook Magazine*, 20/07/2020, <https://www.fruitbookmagazine.it/ndrangheta-alla-mercafir-di-firenze-condannati-i-due-estorsori/>.

⁴¹ Vedi "Estorsioni e usura con metodo mafioso, 6 condannati a Massa. C'è anche un caanzarese". *Gazzetta del Sud online*, 6/10/2022, <https://gazzettadelsud.it/articoli/cronaca/2022/10/06/estorsioni-e-usura-con-metodo-mafioso-6-condannati-a-massa-ce-anche-un-catanzarese-43cb6d32-2139-4a2f-b0e5-e05aff96528/>; "Di Stefano, l'ex-pentito della 'ndrangheta che a Massa ricominciò a delinquere". *Il Tirreno*, 18/11/2018, <https://www.iltirreno.it/massa/cronaca/2018/11/18/news/di-stefano-l-ex-pentito-della-ndrangheta-che-a-massa-ricomincio-a-delinquere-1.17475781>

⁴² Procura Generale della Repubblica presso la Corte d'Appello di Firenze (2023). *Relazione sull'attività degli Uffici requirenti per l'anno giudiziario 2023*, Firenze, 28 gennaio.

regione nella penetrazione nell'economia legale tramite la costituzione di attività imprenditoriali edili con l'obiettivo di acquisire appalti pubblici, nello smaltimento illecito di rifiuti, nel traffico e spaccio di sostanze stupefacenti e, infine, nell'estorsione e nell'usura.

Altra caratteristica della criminalità organizzata in Toscana e, più in generale nelle regioni del centro-nord, è la convivenza tra diverse organizzazioni senza evidenze di conflitto e, anzi, momenti di collaborazione in particolare nel traffico di stupefacenti. La Direzione Investigativa Antimafia già nella sua prima relazione del 1992 descrive come l'interesse prevalente della criminalità organizzata mafiosa nell'Italia centro-settentrionale sia di natura economico-commerciale e ciò fa sì che prevalgano tra le diverse organizzazioni la coesistenza o l'accordo piuttosto che lo scontro per il controllo del territorio.

Per ciò che riguarda le organizzazioni presenti sul territorio, nel corso del tempo, si è registrata una sensibile diminuzione di gruppi riconducibili a Cosa Nostra mentre la Camorra e la 'ndrangheta si confermano protagoniste di un consolidamento organizzativo.

Riguardo a Cosa Nostra le evidenze investigative raccolte negli anni mostrano come la Toscana ricorra oltre che come lucroso territorio su cui investire, anche come area di dimora abituale di soggetti collegati a detta organizzazione⁴³.

Non si rilevano insediamenti strutturati di 'ndrangheta in Toscana e le attività illecite riconducibili a queste organizzazioni non forniscono un quadro definito delle aree coinvolte, presentandosi in maniera non omogenea sul territorio. In questo la regione si differenzia dalle aree del nord dove, sulla base di riscontri investigativi e giudiziari, la DIA ha recentemente censito 46 "locali" operative, di cui 25 in Lombardia, 16 in Piemonte, 3 in Liguria, 1 in Veneto, 1 in Valle d'Aosta ed 1 in Trentino Alto Adige⁴⁴.

Anche in Emilia Romagna le indagini hanno gradualmente disvelato una ragguardevole incisività della 'ndrangheta (il clan "Grande Aracri" di Cutro. Relazione DIA del 2° semestre 2022, p. 27); indagini che hanno portato al maxiprocesso "Aemilia" conclusosi, in cassazione il 7 maggio 2022, con un totale di 75 condanne su 87 imputati di cui 31 per associazione mafiosa⁴⁵.

Pur non rilevando insediamenti strutturati di natura 'ndrangheta le diverse indagini susseguitesesi negli anni hanno segnalato la presenza di soggetti collegati alle cosche calabresi nelle province di Firenze, Prato, Pistoia e Massa.

⁴³ Relazione DIA 1° semestre 2017, p. 106.

⁴⁴ Relazione DIA 1° semestre 2022, p. 17.

⁴⁵ "Ndrangheta: 700 anni di carcere al maxiprocesso Aemilia". *Lavialibera*, 9/05/2022, https://lavialibera.it/it-schede-946-ndrangheta_processo_aemilia_sentenza_cassazione_emilia_romagna.

Le proiezioni criminali di matrice camorristica nella regione risultano distribuite in maniera eterogenea sul territorio, con maggiore concentrazione sulla fascia costiera, in particolare nelle province di Grosseto, nell'alta Maremma, e di Lucca, in Versilia, con la presenza di soggetti legati al clan dei Casalesi, nonché nella provincia di Prato.

4.2 Le organizzazioni criminali straniere

Il riconoscimento giuridico delle cosiddette "Mafie straniere" è avvenuto con la riforma del 2008 disponendo che le pene indicate nell'articolo 416bis del codice penale trovino applicazione anche *«alle altre associazioni, [...], anche straniere, che valendosi della forza intimidatrice del vincolo associativo perseguono scopi corrispondenti a quelli delle associazioni di tipo mafioso»*.

• Criminalità organizzata cinese

Tra le mafie straniere presenti in Toscana, quella più strutturata è la mafia cinese, che presenta molti punti di contatto con il modus operandi, nelle regioni a tradizionale presenza mafiosa, delle mafie italiane per quanto riguarda i comportamenti criminali all'interno della comunità dove si riscontrano reati quali estorsioni, sequestri a scopo di estorsione e rapine in danno dei connazionali.

Le attività commerciali e imprenditoriali condotte da cinesi producono un fatturato sicuramente rilevante, che attira gli interessi di gruppi criminali connazionali che competono tra loro al fine di imporre un regime estorsivo in un clima di diffusa omertà.

È in questo contesto che nel 1999 un processo ha portato alla prima condanna in Toscana per 416bis del codice penale a carico di cittadini cinesi⁴⁶. Data la grande concentrazione della comunità in Toscana, la regione risulta la più interessata da reati di tipo associativo commessi da suoi membri. Nella relazione del secondo semestre 2010 la Direzione Investigativa Antimafia evidenziava come un terzo dei cittadini cinesi segnalati in Italia per reati associativi risiedesse nelle province toscane.

Attività interne alla comunità, sempre caratterizzate da metodi intimidatori, sono il traffico di esseri umani dalla Cina, lo sfruttamento dei lavoratori immigrati, regolari o clandestini, le estorsioni anche con sequestri a fini di estorsione e lo sfruttamento della prostituzione, spesso all'interno dei cosiddetti centri massaggi.

L'attività illecita verso l'esterno si esprime invece nella contraffazione di marchi, nel traffico e spaccio di metanfetamine – il cosiddetto "shaboo" pressoché in regime di monopolio da pusher cinesi

⁴⁶ "È cinese l'unico condannato per 416bis" di Pietro Suchan, articolo sul *Blog Mafie di Repubblica* del 13/07/2017, <https://mafie.blogautore.repubblica.it/2017/07/13/e-cinese-lunico-condannata-per-416-bis/>

anche se, a volte, in collaborazione con gruppi filippini – nel traffico illecito di rifiuti, nella gestione di giochi e scommesse clandestine e nella commissione di reati economico-finanziari.

La criminalità di tipo economico e di impresa è molto alta, infatti «*la competitività delle aziende a conduzione cinese è legata strettamente anche a pratiche illecite assai diffuse all'interno della comunità, quali l'impiego di manodopera clandestina, l'inosservanza degli oneri previdenziali e delle norme di sicurezza sui luoghi di lavoro, spesso trasformati in dormitori, i pagamenti in nero, l'evasione fiscale, gli orari di lavoro prolungati e notturni e l'imitazione sistematica del design italiano*»⁴⁷.

L'indagine del mese di luglio 2021 "A solis ortu"⁴⁸ ha rivelato come l'imprenditoria cinese nel territorio sia caratterizzata dal fenomeno delle società "apri e chiudi". Molteplici ditte individuali riconducibili a soggetti di origini cinese sono caratterizzate da una estrema brevità del loro "ciclo di vita", in media tre anni, funzionale a eludere il sistema dei controlli, dopo avere maturato consistenti debiti nei confronti dell'Erario. Queste imprese sono frequentemente gestite da prestanomi. Sempre dall'indagine citata sono emerse responsabilità a carico di professionisti italiani che prestano la loro opera professionale in favore di imprenditori cinesi. Tra le 30 custodie cautelari eseguite 5 hanno riguardato commercialisti italiani appartenenti a uno studio associato (vedi § 3.2).

Anche un'altra indagine del 2021 – "Easy Permit" – ha consentito di far emergere le attività illecite di sette studi professionali che si occupavano di gestione della contabilità e consulenza del lavoro per conto di aziende che sfruttavano il lavoro di cittadini cinesi, nonché di titolari di società elaborazione dati. Questi professionisti fornivano alle aziende coinvolte sia falsa documentazione ai fini del rinnovo/ottenimento di permessi soggiorno, sia meccanismi di "schermatura" trovando i prestanome che sollevavano i titolari effettivi da responsabilità amministrative e fiscali, responsabilità per l'acquisto irregolare di materie prime, lo sfruttamento dei lavoratori e il riciclaggio dei guadagni illeciti. Le aziende "fittizie" erano quasi tutte ditte individuali che pur cambiando frequentemente partita iva mantenevano, però, la stessa sede, i medesimi macchinari e gli stessi lavoratori. I prestanome, poi, erano spesso i dipendenti dell'azienda⁴⁹.

⁴⁷ Camera dei Deputati, Commissione parlamentare di inchiesta sui fenomeni della contraffazione, della pirateria in campo commerciale e del commercio abusivo, *Relazione sulla contraffazione nel settore tessile: il caso del distretto produttivo di Prato*, (relatore: On. Susanna Cenni), approvata dalla Commissione nella seduta del 4 agosto 2015.

⁴⁸ Relazione DIA 2° semestre 2021, p. 317.

⁴⁹ Relazione DIA 1° semestre 2021, p. 527 e "Prato, operazione «"Easy permit": scoperti sette studi professionali che producevano falsa documentazione per i permessi di soggiorno. Sette professionisti ai domiciliari». *Fivedabliu.it*, 13/10/2021, <https://www.fivedabliu.it/2021/10/13/prato-operazione-easy-permit-scoperti-sette-studi-professionali-che-producevano-falsa-documentazione-per-i-permessi-di/>

In questo contesto, particolare attenzione desta il reato di riciclaggio, dal momento che più volte negli anni sono state scoperte attività illecite di *money transfer*, oltre a vere e proprie banche clandestine.

Nel 2010, in Toscana, con l'indagine "Cian Liu" (fiume di denaro) della Guardia di Finanza cui sono seguite, sempre sugli stessi reati, "Cian Ba" (diga sul fiume) nel 2012 e "Nemesi" nel 2016, è stato rilevato come tra il 2006 ed il 2010 siano state raccolte ed inviate – con modalità illecite – rimesse di denaro contante per 4,8 miliardi di euro dirette verso la Cina. Attività di trasferimento di denaro dall'Italia che avvenivano attraverso il ricorso a *money transfers* che raccoglievano il denaro con la tecnica dello "*smurfing*", cioè sminuzzando gli importi sotto le soglie del limite massimo esportabile (1.999 euro). Gli intestatari delle operazioni finanziarie, inoltre, sono risultati essere persone fittizie oppure soggetti inconsapevoli.

Gli investigatori definiscono questo sistema "China underground bank", sigla che è entrata anche nei sistemi dell'Europol che ha lanciato un alert a tutte le polizie dell'Unione europea e «a questo istituto di credito sommerso si rivolgono non solo i cinesi stessi che hanno liquidità frutto di evasione fiscale»⁵⁰, «ma anche imprenditori italiani che hanno capitali frutto di evasione e vogliono riciclarli in fretta, così come narcotrafficanti legati alla Camorra e alla 'ndrangheta per pagare i cartelli della droga sud americani o gli imprenditori edili protagonisti di truffe milionarie oggi anche legate ai superbonus»⁵¹. Tanto che «È emersa una significativa correlazione, in termini di importi e tempistica, tra l'incasso dei corrispettivi per le cessioni di crediti e il trasferimento dei fondi accreditati su rapporti incardinati all'estero, con una netta prevalenza di paesi asiatici (Cina, Hong Kong) e in subordine dell'Est europeo (Slovenia, Bulgaria), anche se questi ultimi, dall'esperienza di analisi maturata dall'Unità, si configurano sovente come mero punto di transito di somme trasferite, in ultima istanza, nel territorio cinese.»⁵².

Anche un'indagine del 2020 ("Habanero", Relazione DIA del 2° semestre 2020, p. 310)⁵³ ha rilevato come un soggetto contiguo alla 'ndrangheta di Cutro, in Lombardia, avendo ottenuto un finanziamento a fondo perduto a sostegno della sua impresa per l'emergenza Covid, avrebbe affidato il denaro ricevuto a un membro della

⁵⁰ Tenente Colonnello Fabrizio Notaro, comandante del nucleo di polizia economico-finanziaria di Asti: "Il Nucleo ha elaborato un'analisi di rischio su alcune posizioni anomale di soggetti che avevano generato dei crediti fiscali. Nella fattispecie un piccolo imprenditore albanese di Asti che aveva emesso fatture per lavori edili di ristrutturazione per 2,3 milioni di euro. I crediti in questione passano vorticosamente da un conto all'altro, per poi trovare approdo definitivo in una banca cinese" ("La banca clandestina", *la Repubblica*, 05/03/2023, https://www.repubblica.it/cronaca/2023/03/05/news/banche_cinesi_riciclaggio_evasione_fiscale-390252498/).

⁵¹ Vedi "Superbonus, come funzionano le truffe miliardarie ai danni dell'erario", articolo di Lorenzo Sorrentino, *Fortune Italia*, 04/04/2023, <https://www.fortuneita.com/2023/04/04/superbonus-come-funzionano-le-truffe-miliardarie-ai-danni-dellerario/>.

⁵² Vedi il *Rapporto UIF anno 2022*, <https://uif.bancaditalia.it/pubblicazioni/rapporto-annuale/2023/Rapporto-UIF-anno-2022.pdf>.

⁵³ Vedi <https://direzioneeinvestigativaantimafia.interno.gov.it/semestrali/sem/2020/2sem2020.pdf>

comunità cinese di Prato che riusciva a occultare i soldi in società o su conti del suo paese d'origine, per poi portarli "ripuliti" in Italia sotto forma di denaro contante.

Nel marzo del 2023 è stata scoperta dalla guardia di finanza, dopo anni di indagini, una banca clandestina, con sede a Firenze e succursale a Prato⁵⁴, che avrebbe trasferito in Cina tre milioni di euro provenienti da imprenditori e lavoratori, tutti di origine cinese del settore confezioni e pelletteria.

In questo contesto si inserisce la forte riduzione delle rimesse dei cinesi da Prato verso la Cina, che si sono quasi azzerate, passando da 480 milioni nel 2009 a poco più di 6 nel 2022, in Toscana, da 2 miliardi e 600 milioni nel 2012 a 23 milioni nel 2022, in Italia. Nonostante in Toscana gli addetti di imprese individuali cinesi siano triplicati tra il 2007 e il 2019, le rimesse si sono ridotte di 567 milioni, e ciò fa supporre la presenza di un ulteriore canale di riciclaggio.

• *Criminalità organizzata albanese*

«La criminalità albanese, presente su gran parte del territorio nazionale, è tra i sodalizi di matrice etnica più complessi e articolati, in grado di esprimersi a diversi livelli. Se da un lato, infatti, si registrano azioni individuali o realizzate in concorso con altri solo per la commissione di specifici reati (in genere contro il patrimonio), dall'altro si constata l'esistenza di strutture criminali durevoli, radicate sul territorio e con caratteristiche tipiche della criminalità mafiosa. Ciò anche se la connotazione di mafiosità non è stata, ad oggi, sancita in alcuna sentenza.»⁵⁵.

I clan albanesi sono simili, nella loro organizzazione, alle 'ndrine calabresi: gruppi criminali saldamente uniti da vincoli familiari, o da rapporti tra soggetti provenienti dalla stessa città o area e che condividono i medesimi codici di comportamento⁵⁶, o da matrimoni con altre famiglie combinati al fine di accrescere il proprio potere ed evitare lotte armate per la spartizione del territorio e degli illeciti guadagni.

La DIA descrive i sodalizi criminali albanesi come quelli che, prima e più di altri, hanno saputo radicarsi nel territorio italia-

⁵⁴ Vedi "La banca clandestina dei cinesi Tre milioni da Quaracchi all'Oriente", *La Nazione*, 16/03/2023, <https://www.lanazione.it/firenze/cronaca/la-banca-clandestina-dei-cinesi-tre-milioni-da-quaracchi-alloriente-2df49e01>.

⁵⁵ Relazione DIA 2° semestre 2019, p. 629.

⁵⁶ Connesso a questo aspetto è il ruolo ricoperto dal Kanun, un codice di comportamento che ha disciplinato per secoli i rapporti nella società tradizionale albanese. La violazione di uno o più principi del codice può provocare una "gjakmarrja", ossia una vendetta di sangue, che coinvolge tutti i membri della famiglia o gruppo rivale e non conosce limiti di tempo. Il Kanun è diventato anche un codice di riferimento per clan e famiglie criminali albanesi, che fanno aperto uso della violenza come principale mezzo di intimidazione per imporre la propria forza criminale. Vedi «Documento descrizione fenomeno "Hakmarrja" e "Gjakmarrja" per la sensibilizzazione delle istituzioni albanesi e internazionali - III Edizione», Documento redatto a dicembre 2017 da Operazione Colomba - Corpo Nonviolento di Pace dell'Associazione Comunità Papa Giovanni XXIII, https://www.operazionecolomba.it/docs/Report_ITA-2017.pdf.

no, riuscendo ad interagire con altre organizzazioni – autoctone o straniere – in una apparente assenza di contrasti per il predominio del territorio, operando essenzialmente nel traffico di sostanze stupefacenti. Numerose inchieste hanno dimostrato come i gruppi criminali schipetari siano divenuti punti di riferimento per le mafie italiane nell’approvvigionamento di sostanze stupefacenti. L’Albania, inoltre, rappresenta uno snodo fondamentale per il traffico di stupefacenti essendo un paese produttore di marijuana, così come di transito per l’eroina proveniente dall’Asia centrale e dall’Afghanistan e destinata al mercato dell’Europa occidentale (la c.d. “rotta balcanica”).

Nel corso degli anni, le indagini hanno dimostrato come i gruppi albanesi ricoprano un ruolo di primo piano nella rete di approvvigionamento e distribuzione di eroina, cocaina e cannabis in Italia essendo in grado di gestire l’intero ciclo, dall’importazione, alla lavorazione e alla conclusiva attività di spaccio e potendo confidare su una fitta rete di connazionali, oltre che in madrepatria, anche in Olanda, Spagna, Turchia, Inghilterra e America del sud. *«Nell’ultimo decennio si è assistito a un aumento delle spedizioni all’ingrosso di cocaina dal Sud America controllate da gruppi albanesi principalmente destinate ai Paesi dell’Ue. Questo sviluppo è il risultato dei forti legami che sono riusciti a stabilire con i cartelli della droga di Colombia, Ecuador, Perù, Brasile e Messico.»*⁵⁷. Nella distribuzione al dettaglio, i gruppi criminali albanesi si avvalgono di extracomunitari provenienti principalmente dall’area del Maghreb.

Nel 2020 l’attività della Squadra Mobile di Firenze e del Servizio Centrale Operativo, in collaborazione con altre squadre mobili sul territorio e con le polizie di altri Stati dell’Unione Europea interessati e la polizia albanese, ha permesso di ricostruire le dinamiche di un “cartello” albanese denominato “Kompania Bello” (il gruppo marchiava la “propria” droga con un caratteristico logo – il nome “Bello” – impresso sui panetti) dedito all’importazione dal Sudamerica di enormi partite di cocaina, finanziate da importanti gruppi di narcotrafficienti operanti in tutta Europa. Per gli inquirenti, il “cartello” avrebbe gestito una considerevole parte di traffico di cocaina in Europa, basando la propria struttura su un’organizzazione parallela a quella dei grandi cartelli sudamericani e costituendo, in ambito europeo, l’indiscusso ed apicale punto di riferimento per i gruppi albanesi specializzati nel traffico di droga. Il capo di questo cartello albanese, definito “el rey de la cocaína”, lo ha costituito e gestito mentre era detenuto in Ecuador, dal 2014, dopo due precedenti evasioni in Italia e in Belgio. Nuovamente

⁵⁷ Vedi “Il procuratore Altin Dumani: “I clan albanesi hanno inondato l’Italia di droga grazie alla Sacra Corona Unita. E riciclano con Cosa Nostra”, articolo di Lirio Abbate, *la Repubblica*, 10/04/2023, https://www.repubblica.it/cronaca/2023/04/10/news/intervista_altin_dumani_magistrato_albania_capo_procura_lotta_clan_albanesi-395664121/.

evaso, dal regime di semi-libertà, è stato arrestato a Istanbul il 12 novembre del 2023⁵⁸.

Sebbene la criminalità albanese in Italia risulti attiva anche nella tratta di esseri umani, nello sfruttamento della prostituzione nonché nel traffico di armi, in Toscana emerge come dedita essenzialmente al traffico di stupefacenti spesso nel ruolo di broker internazionale e fornitore dei sodalizi mafiosi. Infatti, come attestano gli esiti delle diverse inchieste susseguitesesi negli anni, i gruppi criminali albanesi sembrano aver acquisito, in Toscana, una sorta di monopolio di tutta la filiera relativa alla distribuzione degli stupefacenti, dimostrando elevate capacità relazionali anche con altre compagini delinquenziali. Tra il 2017 e il secondo semestre del 2022 le relazioni DIA riportano, per la Toscana, 432 arresti in 31 operazioni che hanno coinvolto soggetti albanesi, di cui 16 per traffico internazionale di stupefacenti e 13 per traffico e spaccio. In 20 di queste indagini erano coinvolti albanesi in collaborazione con altre organizzazioni criminali, sia straniere che italiane, compreso camorra, 'ndrangheta e criminalità pugliese. Una indagine nel periodo ha riguardato il riciclaggio di proventi da attività sempre legate al traffico degli stupefacenti e solo una rapine in abitazioni.

Tabella 4.1

Numero di operazioni e di arresti in Toscana. 1° semestre 2017 – 2° semestre 2022

	Operazioni	Arresti
Criminalità albanese	11	140
Criminalità albanese in concorso	20	292
<i>di cui con camorra, 'ndrangheta, sacra corona unita</i>	3	50
<i>di cui con altra criminalità italiana</i>	11	161
<i>di cui con altra criminalità straniera</i>	6	81
TOTALE	31	432

Fonte: nostre elaborazioni su fonti varie

⁵⁸ Vedi "Il Sisco di Firenze cattura il Pablo Escobar albanese. Era ricercato in tutto il mondo", *la Nazione*, 11/11/2023, <https://www.lanazione.it/firenze/cronaca/arrestato-dritan-rexhepi-kpp5t1nl>.

La presenza mafiosa

Misurare l'intensità della presenza sul territorio di organizzazioni criminali di tipo mafioso è complesso perché le attività delle mafie sono, ovviamente, nascoste e sfuggono alle rilevazioni statistiche. I dati disponibili fotografano i delitti "emersi" in seguito alle indagini e conseguenti segnalazioni delle Forze di Polizia all'autorità giudiziaria. «*Negli studi sulla criminalità organizzata bisogna rassegnarsi all'impossibilità di produrre misurazioni esatte, "scientifiche", della quantità e qualità dei fenomeni*»⁵⁹.

5.1 La costruzione di un indice sintetico regionale

In continuità con altri studi⁶⁰ si propone qui la costruzione di un indice sintetico, attraverso le statistiche ISTAT sulla delittuosità e altre fonti disponibili, utilizzando un set di reati "spia" della presenza del crimine organizzato nelle regioni italiane.

I dati ISTAT sui reati si riferiscono ai delitti denunciati all'autorità giudiziaria dalle Forze di Polizia; l'attribuzione del potenziale delitto è frutto dell'attività operativa delle forze dell'ordine e non si riferisce, invece, al successivo percorso giudiziario.

Le altre fonti sono Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), Direzione Investigativa Antimafia (DIA), Unità di Informazione Finanziaria (UIF), Agenzia Nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei Beni Sequestrati e Confiscati alla criminalità organizzata (ANBSC), Ufficio Italiano Brevetti e Marchi (UIBM), Direzione Centrale per i Servizi Antidroga (DCSA), Libera e Legambiente.

L'indice raggruppa tre domini diversi e ciascun dominio, a sua volta, è composto da sei diversi indicatori elementari.

Il primo dominio contiene indicatori oggettivi di presenza di crimine organizzato come il numero di denunce per associazione a delinquere di stampo mafioso, il numero di interdittive antimafia

⁵⁹ Dalla Chiesa, N., Cabras, F. (2022). "Il Fenomeno mafioso nelle Regioni del Nord Italia: nuove tendenze e prospettive", in *Istituzioni del federalismo*. Rivista di studi giuridici e politici. 1, 102. Rubbettino ed.

⁶⁰ Asmundo, A. (2013). *Indicatori e costi di criminalità mafiosa (Indicators and Costs of Organized Crime)*, originariamente pubblicato in AA. VV. (2011). *Alleanze nell'ombra. Mafie ed economie locali in Sicilia e nel Mezzogiorno*. Donzelli ed. (SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2497937>); Mocetti, S., Rizzica, L. (2021). "N. 661 - La criminalità organizzata in Italia: un'analisi economica", in Banca d'Italia, *Questioni di Economia e Finanza-Occasional Paper*, Banca d'Italia.

(comunicazioni e informazioni) emesse nei confronti di imprese e il numero di aziende e immobili sequestrati o confiscati a condannati per mafia. Sono state incluse anche le denunce per associazione a delinquere, poiché possono esservi casi in cui la natura mafiosa non venga identificata in sede di denuncia all'autorità giudiziaria, in particolare nelle regioni di non tradizionale presenza delle mafie. Il secondo dominio include indicatori relativi alla sfera di controllo del territorio attraverso l'uso della violenza, la coercizione e la corruzione. Il terzo dominio include i reati connessi alle principali attività illegali in cui le mafie sono coinvolte e da cui traggono i loro profitti.

Tabella 5.1
Indicatori selezionati per la costruzione dell'indice sintetico

INDICATORI OGGETTIVI DI PRESENZA
Associazione di tipo mafioso (ISTAT)
Associazione per delinquere (ISTAT)
Interdittive antimafia (Ministero dell'Interno)
Operazioni Finanziarie attribuite alla Criminalità Organizzata (DIA-UIF)
Aziende in gestione e destinate (ANBSC)
Immobili in gestione e destinati (ANBSC)
INDICATORI SPIA "CONTROLLO DEL TERRITORIO"
Danneggiamento seguito da incendio (ISTAT)
Attentati (ISTAT)
Sequestri di persona (ISTAT)
Estorsioni (ISTAT)
Usura (ISTAT)
Corruzione (ISTAT)
INDICATORI ESERCIZIO DI ATTIVITÀ ILLECITE
Riciclaggio e impiego di denaro, beni o utilità di provenienza illecita (ISTAT)
Contraffazione di marchi e prodotti industriali (UIBM)
Contrabbando (ISTAT)
Reati nel ciclo dei rifiuti (Legambiente)
KG di sostanze stupefacenti sequestrati (DCSA)
Sfruttamento della prostituzione e pedo-pornografia (ISTAT)

Poiché il fenomeno mafioso ha una natura strutturale, che si modifica lentamente nel tempo, abbiamo usato il periodo temporale più ampio a disposizione comune a tutti gli indicatori (Mocetti e Rizzica, 2021)⁶¹. È stato considerato il volume complessivo dei reati nel periodo 2014-2022 con l'eccezione delle denunce per il reato di corruzione per le quali gli anni disponibili sono 2014-2021, delle operazioni finanziarie sospette classificate dalla DIA come potenzialmente attinenti alla criminalità organizzata, per le quali il periodo è 2018-2022, e delle interdittive antimafia (2019-2022). Le

⁶¹ Mocetti, S., Rizzica, L. (2021). *Op. cit.*

aziende e gli immobili sequestrati e confiscati in gestione o destinati della Agenzia Nazionale (ANBSC) sono lo stock presente nel data base al 13 dicembre 2023.

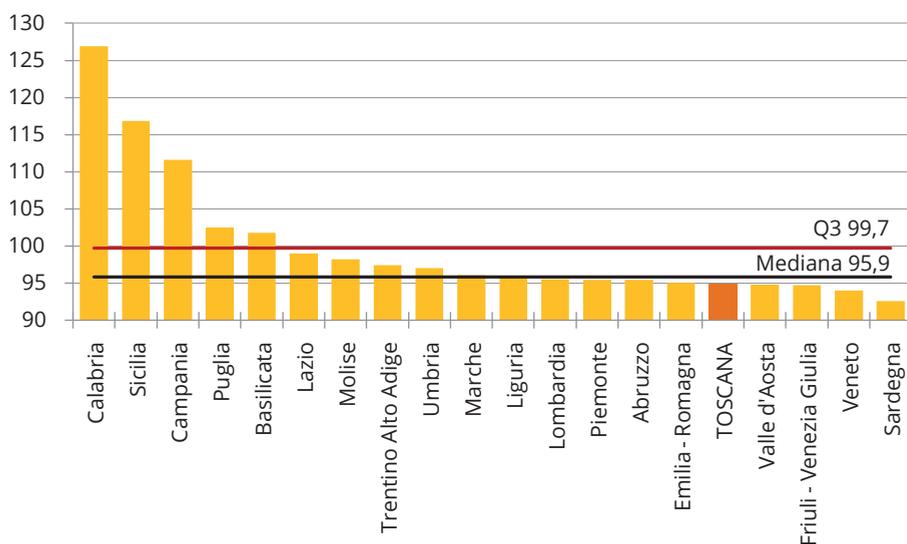
I dati sono stati relativizzati sulla popolazione del periodo, quindi sono tassi per 100mila abitanti; nel caso delle interdittive antimafia e delle aziende in gestione o destinate il denominatore è costituito dalle imprese attive di fonte camerale. Tali indicatori, rapportati per ogni regione al valore nazionale, sono stati successivamente standardizzati in modo da avere media pari a 100 e deviazione standard pari a 10.

Sono stati costruiti tre indici sintetici, uno per ciascun ambito, e, infine, uno complessivo.

5.2 La Toscana nel contesto italiano

Per quanto riguarda l'indice di presenza oggettiva di criminalità organizzata a far rilevare i valori più elevati sono, ovviamente, le regioni di origine delle mafie (Graf. 5.2) nell'ordine Calabria, Sicilia, Campania e Puglia. Le regioni del centro-nord che si collocano al di sopra del valore mediano regionale sono Lazio, Veneto e Liguria. La Toscana si trova nella parte finale della graduatoria. Nei grafici si riporta anche la soglia del terzo quartile⁶² (Q3), al di sotto della quale si colloca il 75% delle osservazioni.

Grafico 5.2
Indice di presenza oggettiva mafiosa

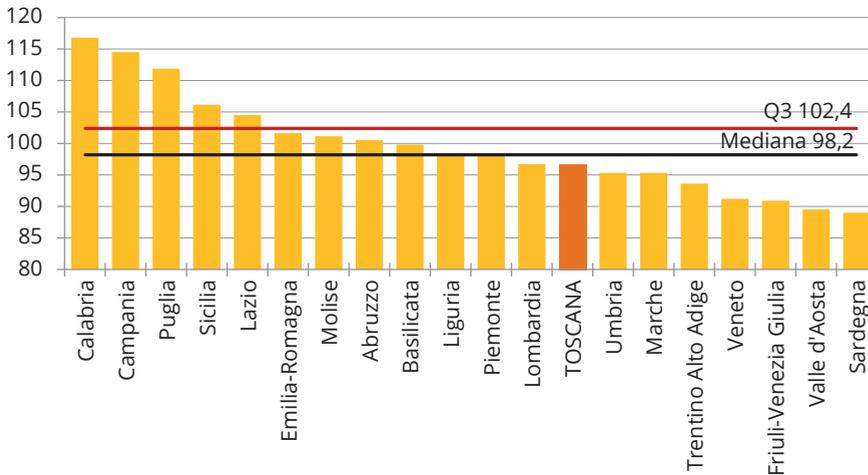


Fonte: elaborazioni IRPET su dati ISTAT, ANBSC, IPERICO

⁶² I quartili sono quei valori che dividono una distribuzione ordinata in 4 parti uguali.

Anche la sintesi dei reati spia relativi al controllo del territorio vede la nostra regione collocarsi al di sotto della mediana.

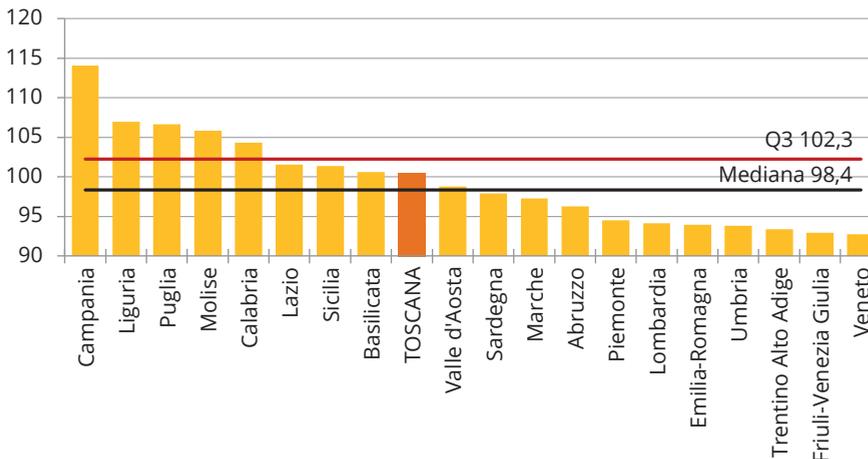
Grafico 5.3
Indice controllo del territorio



Fonte: elaborazioni IRPET su dati ISTAT, ANBSC, IPERICO

Il quadro cambia passando ai reati relativi alle attività illecite. La Toscana sale nella graduatoria spostandosi al di sopra del valore mediano e collocandosi, dopo Liguria e Lazio, come terza regione del centro-nord per questo tipo di reati (Graf. 5.4). Contribuiscono a questo risultato, soprattutto, il numero di denunce per il reato di riciclaggio e impiego di denaro di provenienza illecita, la contraffazione di prodotti e marchi e lo sfruttamento della prostituzione e pedo-pornografia.

Grafico 5.4
Indice attività illecite

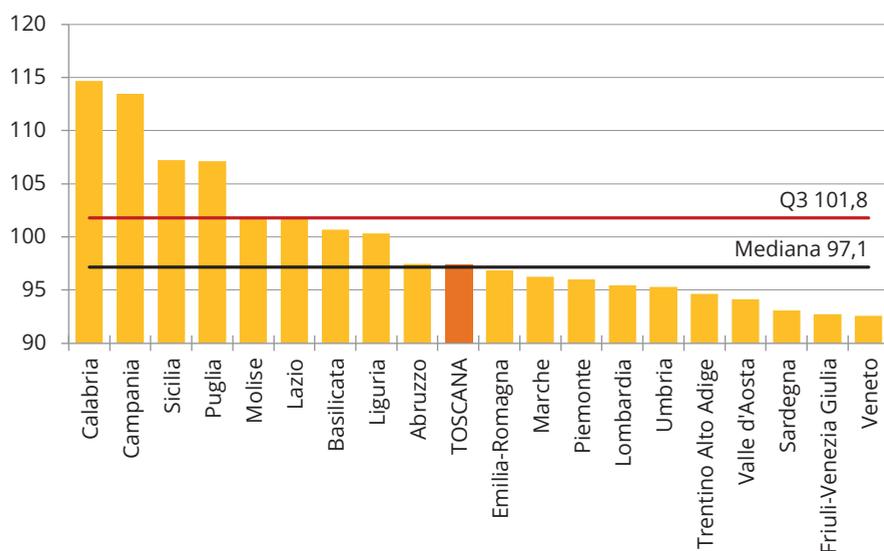


Fonte: elaborazioni IRPET su dati ISTAT, ANBSC, IPERICO

Le graduatorie prodotte dai tre indici restituiscono un'immagine della Toscana coerente con quella fornita dalle relazioni della DIA, una regione in cui le mafie non esprimono uno stabile radicamento e in cui le dinamiche delittuose appaiono indirizzate innanzitutto al riciclaggio e alla conduzione di remunerative attività illecite piuttosto che al "controllo del territorio".

L'indice sintetico finale vede la nostra regione collocarsi solo leggermente al di sopra della mediana in virtù dei bassi valori degli indici di presenza oggettiva e controllo del territorio e di quello elevato delle attività illecite.

Grafico 5.5
Indice sintetico di presenza mafiosa



Fonte: elaborazioni IRPET su dati ISTAT, ANBSC, IPERICO

Nella tabella 5.6 sono riportati i valori dei singoli indicatori nei tre domini, si osserva come la Toscana presenti tassi di incidenza più bassi, nel confronto con l'insieme delle altre regioni del centro-nord, per tutti gli indicatori di presenza oggettiva e per quelli relativi all'ambito del controllo del territorio ad eccezione delle estorsioni. Diverso il caso delle attività illecite in cui si hanno valori più alti in quattro indicatori su sei, particolarmente per il riciclaggio, i reati nel ciclo dei rifiuti e la contraffazione.

Tabella 5.6

Indicatori elementari nei tre domini. Tassi per 100mila abitanti o imprese attive

In rosso i valori superiori alla mediana

	Toscana	Altre regioni del centro-nord	Italia	Valore mediano
Associazione di tipo mafioso	0,01	0,03	0,17	0,04
Associazione per delinquere	0,81	0,81	1,01	0,88
Interdittive antimafia	7,06	16,07	34,50	9,34
Aziende in gestione e destinate	28,94	47,24	95,82	30,84
Immobili in gestione e destinati	18,32	28,62	72,31	27,37
Operazioni finanziarie attinenti Criminalità Organizzata	147,61	155,15	176,53	135,03
Danneggiamento seguito da incendio	6,34	7,62	13,59	8,04
Attentati	0,38	0,40	0,49	0,41
Sequestri di persona	1,42	1,43	1,65	1,45
Estorsioni	15,49	14,61	15,86	15,11
Usura	0,25	0,39	0,48	0,46
Corruzione, concussione	0,61	0,64	0,77	0,72
Riciclaggio e impiego di denaro di provenienza illecita	5,82	2,42	2,90	2,26
Contraffazione numero denunce	9,00	8,11	9,43	6,71
Contrabbando	0,15	0,25	1,00	0,09
Stupefacenti KG sequestrati	73,18	74,64	137,49	73,77
Reati nel ciclo dei rifiuti	12,11	7,565	12,035	15,074
Sfruttamento della prostituzione, pedo-pornografia	3,09	2,546	2,385	2,398

Fonte: elaborazioni IRPET su dati ISTAT, ANBSC, IPERICO

5.3 Il quadro provinciale

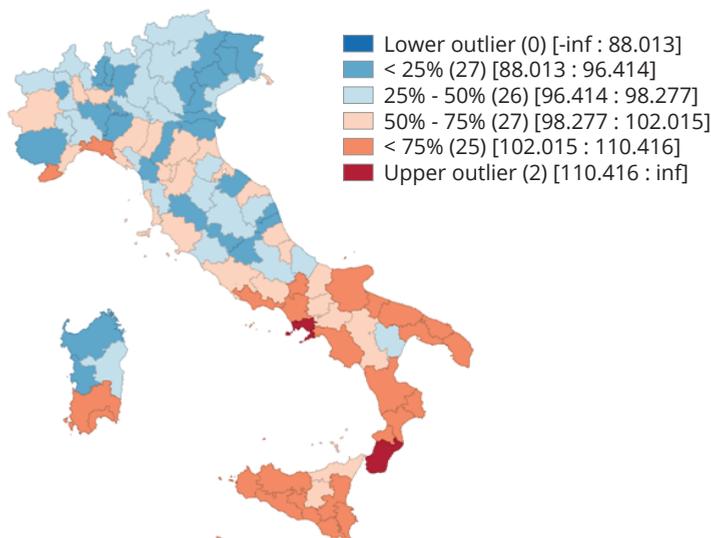
Un analogo indice sintetico è stato costruito a livello delle province, differisce da quello regionale per la non disponibilità, nel dominio della presenza oggettiva, del dato sulle operazioni finanziarie sospette che la DIA classifica come direttamente attinenti alla Criminalità Organizzata. Negli altri due domini gli indicatori sono i medesimi.

La figura 5.7 mostra la distribuzione, per quartili, dell'indice sintetico di presenza mafiosa tra le province italiane. Le province con i valori più alti dell'indice sono concentrate in Calabria, Campania, Puglia e Sicilia.

La presenza mafiosa non appare, tuttavia, circoscritta alle province del mezzogiorno, nel centro-nord, al di sopra del valore mediano, troviamo tutte le province del Lazio, eccetto Rieti, quelle della Liguria, in Piemonte Torino e Novara, in Lombardia Milano.

In Toscana Livorno, Firenze, Prato, Grosseto e Pistoia si collocano nel terzo quartile, ovvero nel 25% delle osservazioni al di sopra della mediana.

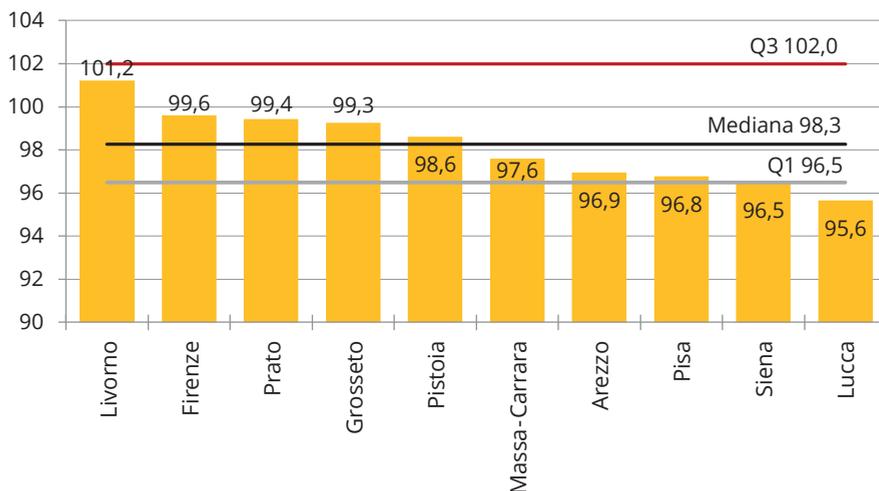
Figura 5.7
Indice sintetico di presenza mafiosa. Distribuzione per quartili
Colore più chiaro 1° quartile, colore più scuro 4°



Fonte: elaborazioni IRPET su dati ISTAT, ANBSC, UIBM, DCSA, ANBSC, Legambiente

Nel grafico 5.8 è visualizzata la graduatoria delle province toscane in relazione a mediana, primo e terzo quartile della distribuzione delle province italiane. La provincia di Livorno è quella che registra l'indice sintetico di presenza mafiosa più elevato avvicinandosi al valore del terzo quartile.

Grafico 5.8
Indice sintetico di presenza mafiosa

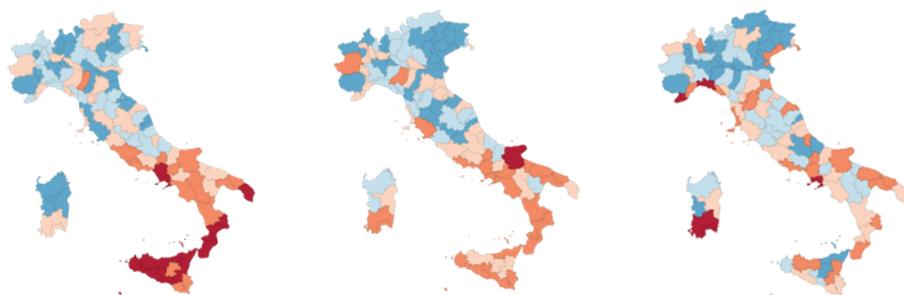


Fonte: elaborazioni IRPET su dati ISTAT, ANBSC, Legambiente, UIBM

Sulla base dei dati così sintetizzati emergono, quindi, in Toscana due aree con segnali di criticità: l'area della piana tra Firenze, Prato e Pistoia e la costa centro meridionale.

Disaggregando l'indice sintetico nei tre domini che lo compongono possiamo evidenziare in quali ambiti e quale tipo di reati si differenziano tra loro le dieci province.

Figura 5.9
Indici sintetici per ambiti



Fonte: elaborazioni IRPET su dati ISTAT, ANBSC, Legambiente, UIBM

Nell'indice di presenza oggettiva le province di Livorno, Siena, Pistoia e Prato si collocano al di sopra della mediana della distribuzione provinciale. Tutte queste quattro province si caratterizzano per un elevato tasso di aziende in gestione o destinate sulle imprese attive (Tab. 5.10). Massa Carrara presenta il valore più elevato in Toscana insieme al più alto tasso di interdittive antimafia per 100 mila imprese ma, dati i bassi valori degli altri tre, resta sotto la mediana in questo dominio. Prato e Pistoia registrano anche la presenza di denunce per associazione mafiosa mentre a Livorno e Siena prevale l'associazione per delinquere.

Tabella 5.10
Dominio presenza oggettiva. Tassi per 100mila abitanti o imprese attive
In rosso i valori superiori alla mediana

	Associazione di tipo mafioso	Associazione per delinquere	Aziende in gestione e destinate	Immobili in gestione e destinati
Massa Carrara	0,000	0,4	82,0	11,8
Lucca	0,000	0,8	27,5	5,0
Pistoia	0,038	0,8	44,1	28,9
Firenze	0,011	0,6	22,4	7,2
Livorno	0,000	1,3	39,3	16,5
Pisa	0,000	0,4	11,1	28,7
Arezzo	0,000	0,7	6,3	40,6
Siena	0,000	1,3	45,6	19,4
Grosseto	0,000	0,4	0,0	13,8
Prato	0,043	0,7	51,6	17,7
Valore mediano	0,012	0,7	24,5	22,7

Fonte: elaborazioni IRPET su dati ISTAT, Ministero dell'Interno, ANBSC

Nell'ambito dei reati spia relativi al controllo del territorio troviamo Grosseto come prima provincia in Toscana, che si colloca nell'ultimo quartile della distribuzione delle province italiane, seguita da Livorno.

Grosseto presenta, infatti, valori superiori alla mediana in cinque indicatori su sei in particolare per attentati e sequestri di persona, tra 2014 e 2022 si sono registrate 20 denunce per il primo reato e 43 per il secondo. L'incidenza del reato di estorsione è particolarmente elevata a Livorno.

Tabella 5.11

Dominio controllo del territorio. Tassi per 100mila abitanti

In rosso i valori superiori alla mediana

	Danneggiamento seguito da incendio	Attentati	Sequestri di persona	Estorsioni	Usura	Corruzione, concussione
Massa Carrara	10,1	0,5	1,8	14,2	0,2	0,7
Lucca	6,5	0,3	1,1	13,5	0,2	0,3
Pistoia	5,7	0,3	1,4	17,3	0,3	0,4
Firenze	7,2	0,4	1,4	17,1	0,1	0,1
Livorno	7,1	0,6	1,3	20,3	0,3	1,8
Pisa	5,9	0,4	1,8	12,5	0,2	0,4
Arezzo	2,7	0,3	1,1	12,9	0,4	0,6
Siena	4,6	0,2	1,0	13,1	0,2	0,3
Grosseto	8,2	1,0	2,2	15,1	0,5	0,2
Prato	5,3	0,0	1,6	15,6	0,4	0,2
Valore mediano	7,2	0,4	1,5	14,7	0,4	0,6

Fonte: elaborazioni IRPET su dati ISTAT

Nel dominio delle attività illecite sei province della regione mostrano valori superiori a quelli mediani e, tra queste, Firenze, Prato e Livorno cadono nel quartile più elevato della distribuzione provinciale.

Nella provincia di Firenze pesano riciclaggio, contraffazione e sfruttamento della prostituzione, a Prato riciclaggio, contraffazione e reati nel ciclo dei rifiuti. Livorno presenta il più alto valore del tasso su popolazione delle quantità di stupefacenti sequestrati, anche i reati nel ciclo dei rifiuti contribuiscono a collocarla nella parte alta della graduatoria.

Tabella 5.12

Dominio attività illecite. Tassi per 100mila abitanti

In rosso i valori superiori alla mediana

	Riciclaggio e impiego di denaro di provenienza illecita	Contraffazione	Contrabbando	Reati nel ciclo dei rifiuti	Stupefacenti KG sequestrati	Sfruttamento della prostituzione, pedopornografia
Massa Carrara	1,3	9,4	0,0	14,6	35,8	2,1
Lucca	0,7	8,9	0,0	6,6	28,3	2,6
Pistoia	2,7	7,7	0,1	6,8	24,1	4,1
Firenze	12,0	10,9	0,2	8,4	52,0	3,6
Livorno	4,4	7,8	0,7	14,5	287,0	2,5
Pisa	1,4	8,2	0,1	4,4	158,4	3,0
Arezzo	2,5	2,7	0,0	12,6	33,7	3,7
Siena	2,4	3,6	0,0	14,8	15,2	2,4
Grosseto	1,7	13,4	0,2	7,4	21,1	2,5
Prato	16,0	14,4	0,3	9,1	43,3	2,4
Valore mediano	2,0	6,7	0,0	8,5	56,8	2,1

Fonte: elaborazioni IRPET su dati ISTAT, Legambiente, DCSA

6

Dove investono le mafie e le infiltrazioni nelle imprese

6.1 I beni confiscati

In Toscana il numero totale dei beni confiscati, in gestione o già destinati è di 722 tra immobili e aziende (aggiornato a dicembre 2023) sottratti alle organizzazioni criminali. I beni immobili, 625, rappresentano l'87% del totale, il restante è costituito da aziende (97, pari al 13%).

I beni destinati, 217, rappresentano il 30% dell'insieme in gestione e destinati, quelli potenzialmente destinabili, ovvero con confisca definitiva ma in gestione, sono 267. I beni destinati sono quelli giunti a conclusione dell'iter giudiziario e trasferiti ad altre amministrazioni. I beni in gestione sono quelli ancora in gestione dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata competente (ANBSC) in quanto l'iter giudiziario è ancora in corso.

Tabella 6.1

Immobili e aziende per iter giudiziario. Dati al 13 dicembre 2023

	Immobili	Aziende	TOTALE	Composizione
Confisca definitiva	226	41	267	37,0%
Confisca II	59	5	64	8,9%
Confisca I	101	14	115	15,9%
Sequestro	33	6	39	5,4%
N.d.	10	10	20	2,8%
GESTIONE	429	76	505	69,9%
DESTINATI	196	21	217	30,1%
TOTALE	625	97	722	100,0%
Composizione %	86,6%	13,4%	100,0%	
Destinati su totale	31,4%	21,6%	30,1%	

Fonte: ANBSC OPEN Re.G.I.O

Le imprese destinate sono 21 e sono state tutte liquidate, con una sola eccezione che è stata oggetto di vendita.

La composizione delle aziende in gestione per settore aziendale mostra la specializzazione della Toscana per le imprese del commercio (26%) e degli alberghi e ristoranti (19%), le costruzioni sono all'8% mentre nelle regioni settentrionali raggiungono il 24% e nelle regioni di tradizionale presenza mafiosa il 29%.

Tabella 6.2

Aziende in gestione per settore di attività. Dati al 13 dicembre 2023

	Regioni del Nord	Toscana	Lazio	Campania-Puglia-Calabria-Sicilia	ITALIA
Costruzioni	24%	7%	12%	29%	25%
Commercio, riparazione veicoli, beni personali	17%	26%	17%	22%	20%
Attività immobiliari, informatica, servizi alle imprese	24%	18%	22%	8%	13%
Altri servizi pubblici, sociali e personali	9%	9%	22%	10%	12%
Alberghi e ristoranti	12%	19%	15%	9%	11%
Agricoltura, caccia e silvicoltura	2%	5%	1%	7%	5%
Altri settori	2%	5%	1%	7%	5%
Attività manifatturiere	2%	8%	3%	3%	3%
TOTALE	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: ANBSC OPEN Re.G.I.O

Per ciò che riguarda i beni immobili le tipologie più rappresentate sono le unità ad uso abitativo e i terreni, in particolare le unità ad uso abitativo sono le più rappresentate tra i beni destinati (141 pari al 72%).

Tabella 6.3

Beni immobili in gestione e destinati per tipologia. Dati al 13 dicembre 2023

	In gestione	Destinati	TOTALE
Unità immobiliare per uso di abitazione e assimilabile	218	141	359
Unità immobiliare a destinazione commerciale e industriale	53	9	62
Unità immobiliare per alloggio e usi collettivi	11		11
Altra unità immobiliare	25	5	30
Terreno	122	41	163
TOTALE	429	196	625
Unità immobiliare per uso di abitazione e assimilabile	51%	72%	57%
Unità immobiliare a destinazione commerciale e industriale	12%	5%	10%
Unità immobiliare per alloggio e usi collettivi	3%	0%	2%
Altra unità immobiliare	6%	3%	5%
Terreno	28%	21%	26%
TOTALE	100%	100%	100%

Fonte: ANBSC OPEN Re.G.I.O

L'80% dei beni immobili destinati è trasferito al patrimonio dei comuni, solo il 7% è stato venduto, l'utilizzo prevalente è a scopi sociali (69%) o a fini istituzionali o usi governativi.

Tabella 6.4

Beni immobili destinati per tipo e scopo della destinazione. Dati al 13 dicembre 2023

	Numero	Composizione
Mantenimento al patrimonio dello stato	27	14%
Trasferimento al patrimonio degli enti territoriali	156	80%
Vendita	13	7%
TOTALE	196	100%
Fini istituzionali	28	14%
Scopi sociali	136	69%
Soddisfacimento dei creditori	13	7%
Usi governativi	7	4%
N.d.	12	6%
TOTALE	196	100%

Fonte: ANBSC OPEN Re.G.I.O

Per ciò che riguarda la distribuzione dei beni sul territorio si osserva la sottorappresentazione della Città Metropolitana, con solo il 7% del totale dei beni a fronte di una popolazione che rappresenta il 27% della regione. Decisamente sovra rappresentate Siena, Pistoia, Arezzo e Grosseto.

Tabella 6.5

Beni immobili e aziende per tipo e provincia. Dati al 13 dicembre 2023

	Immobili		Aziende		Totale beni in gestione	Totale beni destinati	TOTALLE	TOTALLE per 100.000 abitanti
	In gestione	Destinati	In gestione	Destinate				
Siena	81	14	11		92	14	106	40,8
Pistoia	43	46	11		54	46	100	34,6
Arezzo	60	45	1	1	61	46	107	32,1
Grosseto	54	7			54	7	61	28,2
Massa-Carrara	19	17	12	3	31	20	51	27,2
Prato	47	10	9	4	56	14	70	27,1
Livorno	25	18	5	6	30	24	54	16,6
Pisa	56	6	4	1	60	7	67	16,1
Lucca	36	13	6	3	42	16	58	15,2
Firenze	8	20	17	3	25	23	48	4,9
TOTALE	429	196	76	21	505	217	722	19,8

Fonte: ANBSC OPEN Re.G.I.O

6.2 Le interdittive antimafia

Il Codice antimafia, nelle disposizioni di carattere generale, stabilisce che «*Le Pubbliche Amministrazioni e gli enti pubblici, anche costituiti in stazioni uniche appaltanti, gli enti, aziende e società comunque controllate dallo Stato o altro ente pubblico nonché i concessionari di lavori o servizi pubblici hanno l'obbligo di acquisire la documentazione antimafia [...] prima di stipulare, approvare o autorizzare contratti e subcontratti per lavori, servizi e forniture pubblici*»⁶³. La documentazione non

⁶³ D. Lgs. n. 159/2011, aggiornato D.L. n. 123/2023 articolo 83 comma 1.

è richiesta per i provvedimenti, inclusi quelli di erogazione, gli atti e i contratti il cui valore complessivo non superi i 150.000 euro⁶⁴, ferma restando la facoltà della Pubblica Amministrazione di prevedere l'acquisizione della documentazione antimafia anche per i contratti il cui valore complessivo risulti inferiore. La documentazione antimafia ha lo scopo di attestare che il contraente, il beneficiario di erogazioni pubbliche ed il destinatario di determinati provvedimenti amministrativi non abbiano riportato sentenze di condanna, anche non definitive, per particolari tipologie di reati gravi, strumentali rispetto all'attività della criminalità organizzata e/o non abbiano relazioni con la criminalità organizzata.

La documentazione è costituita dalla comunicazione antimafia e dall'informativa antimafia, entrambe possono essere a carattere liberatorio o interdittivo.

La comunicazione consiste nell'attestazione, a seguito della consultazione del casellario informatico delle imprese⁶⁵ e della banca dati nazionale unica per la documentazione antimafia⁶⁶, della sussistenza o meno di una delle cause di decadenza, sospensione o di divieto di contrattare con la P.A.⁶⁷ e ha una validità di sei mesi.

L'informativa antimafia, a differenza della comunicazione, si fonda su una valutazione discrezionale, da parte del prefetto, circa la sussistenza o meno di tentativi di infiltrazione mafiosa, derivata dall'analisi di specifici elementi fattuali visti come indici sintomatici di connessioni o collegamenti con associazioni criminali, ha una validità pari a dodici mesi.

Tra il 2019 e il 2022 in Toscana sono state emesse 99 tra comunicazioni (78) e informazioni (21) interdittive, corrispondenti a un tasso, medio nel periodo, pari a 7,1 per 100mila imprese attive, corrispondente alla 17^a posizione nella graduatoria delle regioni italiane. Considerando le sole informazioni interdittive il tasso passa a 1,5 e la regione si colloca nella 16^a posizione. Anche considerando il "tasso di positività", espresso come il rapporto tra la somma di comunicazioni e informazioni interdittive sul totale delle comunicazioni e informazioni (liberatorie e interdittive), il valore risulta relativamente basso nella graduatoria italiana, 0,7 per mille (15^a posizione).

In tutti gli anni del periodo i valori dei tassi in Toscana si collocano al di sotto di quelli registrati nelle quattro ripartizioni territoriali.

La distribuzione provinciale del tasso per 100mila imprese (co-

⁶⁴ D. Lgs. n. 159/2011, aggiornato D.L. n. 123/2023 articolo 83 comma 3, lettera e.

⁶⁵ Il casellario informatico delle imprese è una banca dati tenuta dall'Autorità Nazionale Anticorruzione - ANAC, che fornisce informazioni sugli operatori economici che hanno partecipato a procedure pubbliche di selezione e che è costantemente aggiornato dalle stesse Amministrazioni aggiudicatrici, dalle SOA (Società Organismi di Attestazione), nonché dall'ANAC stessa.

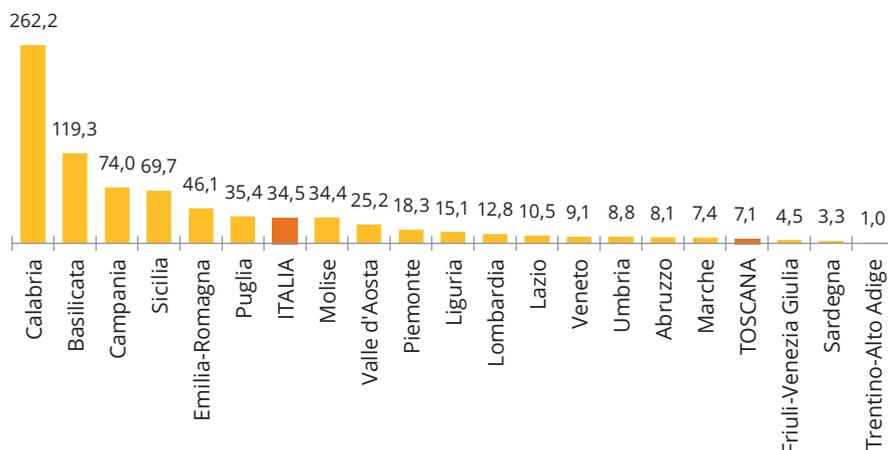
⁶⁶ Istituita dall'art. 96 del decreto legislativo 6/9/2011, n. 159 (Codice antimafia) presso il Ministero dell'Interno - Dipartimento per l'amministrazione generale, per le politiche del personale dell'amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie.

⁶⁷ D. Lgs. n. 159/2011, aggiornato D.L. n. 123/2023 articolo 67.

municazioni e informazioni interdittive) vede soltanto Massa Carrara con un valore superiore alla mediana, nel terzo quartile. In Emilia Romagna si trovano Parma, Modena, Reggio Emilia e Bologna – queste ultime due nell’ultimo quartile come outlier superiori⁶⁸.

Grafico 6.6

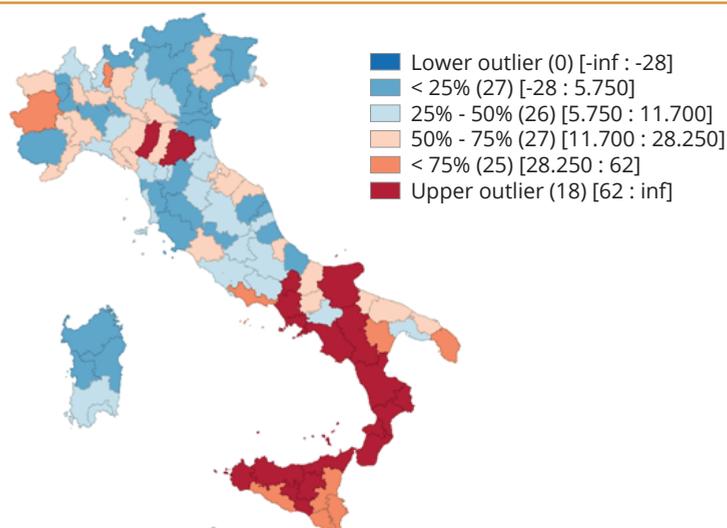
Numero di comunicazioni e informazioni interdittive per 100mila imprese attive. Tasso medio 2019-2022



Fonte: elaborazioni IRPET su dati Ministero dell'Interno, <https://www.interno.gov.it/it/temi/territorio/comunicazioni-e-informazioni-antimafia>

Figura 6.7

Numero di comunicazioni e informazioni interdittive per 100mila imprese attive. Tasso medio 2019-2022



Fonte: elaborazioni IRPET su dati Ministero dell'Interno

⁶⁸ In questi anni si è svolto in Emilia Romagna il maxi processo "Aemilia" contro i clan di 'ndrangheta radicati nella regione concluso, in primo grado, con 35 condanne con l'aggravante dell'art. 416 bis del codice penale.

7

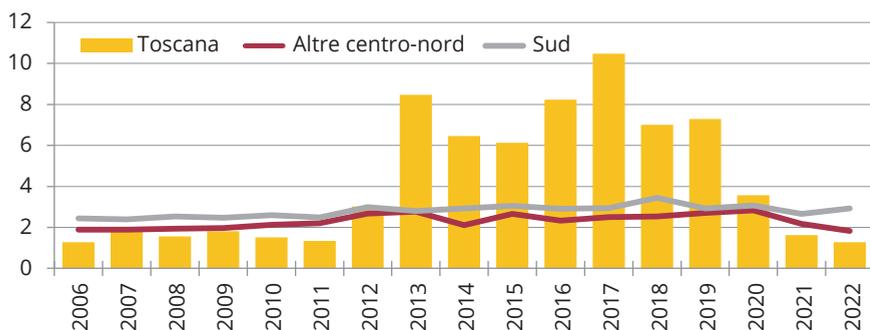
Dove investono le mafie e le infiltrazioni nelle imprese

7.1 Il riciclaggio

Il reato di riciclaggio si può definire come l'insieme delle operazioni che fanno perdere le tracce della provenienza illecita di denaro, beni o altre utilità. Secondo Giovanni Falcone il riciclaggio svolge un ruolo di «moltiplicatore della criminalità» garantendo alle varie associazioni la possibilità di reinvestire i proventi, opportunamente ripuliti, sia nel mercato legale sia in quello illegale. Sempre Falcone sosteneva come «*il vero tallone d'“Achille” delle organizzazioni mafiose è costituito dalle tracce che lasciano dietro di sé i grandi movimenti di denaro connessi alle attività criminali più lucrose*»⁶⁹ e da qui la necessità di “seguire il denaro”. Naturalmente non tutte le operazioni di riciclaggio attengono alla criminalità organizzata poiché anche i proventi derivanti da evasione fiscale di un'impresa necessitano di essere ripuliti, pur senza che l'imprenditore abbia alcun contatto con associazioni mafiose.

I dati ISTAT sul numero di reati di riciclaggio denunciati dalle Forze dell'Ordine all'Autorità Giudiziaria mostrano per la Toscana valori particolarmente elevati dei tassi, espressi come denunce per 100mila abitanti, tra il 2013 e il 2019 (Graf. 7.1). Negli anni della pandemia in tutte le regioni si registra una riduzione che continua anche nel 2022, seppure la nostra regione mostri un calo più accentuato.

Grafico 7.1
Reati di riciclaggio denunciati per 100mila abitanti

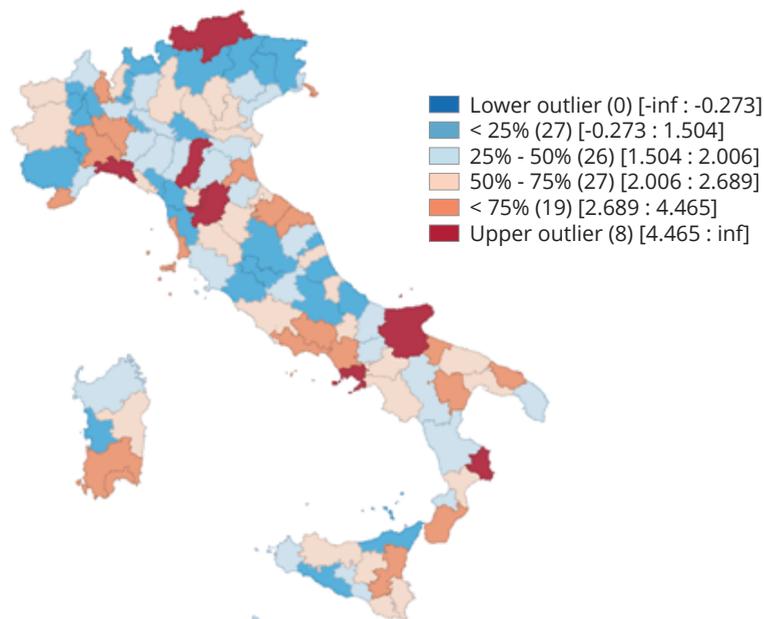


Fonte: elaborazioni IRPET su dati ISTAT

⁶⁹ Falcone, G., Turone, G. (1982). "Tecniche di indagine in materia di mafia", in *Riflessioni ed esperienze sul fenomeno mafioso*, Supplemento n. 2 al n. 3-maggio/giugno della rassegna *Il Consiglio Superiore della Magistratura*, p. 91.

Utilizzando i dati provinciali, espressi come tassi medi per 100mila abitanti nel periodo 2014-2022, si osserva come nella nostra regione le province di Prato e Firenze si qualificano come *outlier* appartenendo al gruppo delle otto province italiane con i valori più elevati – Bolzano, Genova, Modena, Napoli, Foggia, Crotona – (Fig. 7.2). Livorno si colloca nel quarto quartile e, nel terzo, troviamo Arezzo, Siena e Pistoia.

Figura 7.2
Reati di riciclaggio denunciati per 100mila abitanti. Tassi medi 2014-2022



Fonte: elaborazioni IRPET su dati ISTAT

Oltre al numero di reati denunciati, la principale misura utilizzata per dare una consistenza a questi fenomeni occulti è rappresentata dalle segnalazioni di operazioni sospette (SOS) che intermediari finanziari, professionisti, alcuni uffici della Pubblica Amministrazione e altri operatori qualificati hanno l'obbligo di comunicare all'Unità di Informazione Finanziaria (UIF) della Banca d'Italia, istituita nel 2007, come sancito dalla legislazione nazionale e internazionale antiriciclaggio.

La UIF riceve e acquisisce informazioni su operazioni finanziarie potenzialmente riguardanti ipotesi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, ne effettua l'analisi e, su tali basi, ne valuta la rilevanza ai fini della trasmissione agli organi investigativi (Nucleo speciale di polizia valutaria della Guardia di finanza e Direzione Investigativa Antimafia) in collaborazione con l'Autorità Giudiziaria.

I soggetti obbligati a inviare segnalazioni alla UIF costituiscono un'ampia platea: intermediari bancari e finanziari, altri operatori finanziari, professionisti nell'esercizio della professione in forma individuale, associata o societaria, altri operatori non finanziari, prestatori di servizi di gioco, società di gestione accentrata di strumenti finanziari e di gestione dei mercati regolamentati di strumenti finanziari. Essi hanno l'obbligo di portare a conoscenza della UIF le operazioni per le quali *“sanno, sospettano o hanno motivi ragionevoli per sospettare che siano in corso o che siano state compiute o tentate operazioni di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo o che comunque i fondi, indipendentemente dalla loro entità, provengano da attività criminosa.”*⁷⁰ *“Il ricorso frequente o ingiustificato ad operazioni in contante, anche se non eccedenti la soglia di cui all'articolo 49 e, in particolare, il prelievo o il versamento in contante di importi non coerenti con il profilo di rischio del cliente, costituisce elemento di sospetto.”*⁷¹. La Pubblica Amministrazione non è più compresa tra i soggetti obbligati, ma taluni uffici sono tenuti a comunicare alla UIF dati e informazioni concernenti le operazioni sospette, sulla base di istruzioni recentemente dettate dall'Unità stessa⁷².

La Toscana dal primo semestre 2013 al primo semestre 2023 mostra un andamento del numero di segnalazioni per 100mila abitanti sostanzialmente sovrapponibile a quello delle altre regioni del centro-nord. L'aumento del numero assoluto di segnalazioni (Segnalazioni Operazioni Sospette) è comune a tutto il territorio nazionale (in Toscana sono passate da 4mila a 9mila) soprattutto a seguito del progressivo ampliamento della platea dei soggetti obbligati nonché dell'ambito dei reati-presupposto del riciclaggio, che include anche le violazioni fiscali. In linea con l'evoluzione del quadro internazionale sono stati annoverati tra i soggetti obbligati i prestatori di servizi relativi all'utilizzo di valuta virtuale e i prestatori di servizi di portafoglio digitale.

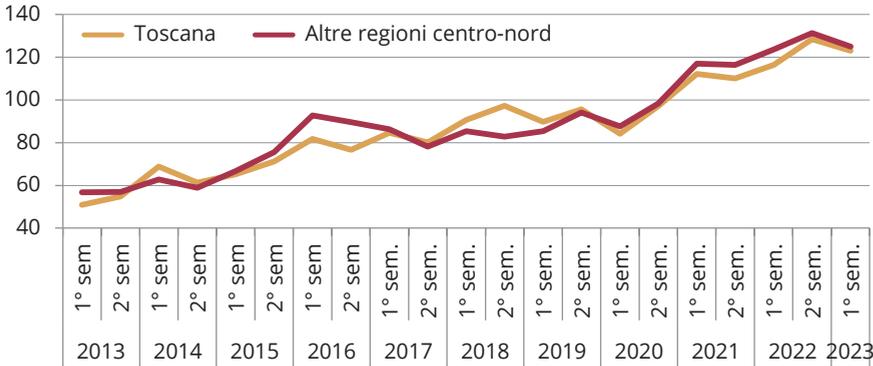
⁷⁰ Decreto Legislativo 21 novembre 2007, n. 231 Art. 35.

⁷¹ Decreto Legislativo 21 novembre 2007, n. 231 Art. 35 e “Provvedimento recante gli indicatori di anomalia”, 12/05/2023, Art. 1, UIF-Banca d'Italia.

⁷² Decreto Legislativo 25 maggio 2017, n. 90 Art. 10 (Pubbliche amministrazioni). Le disposizioni di cui al presente articolo si applicano agli uffici delle Pubbliche amministrazioni competenti allo svolgimento di compiti di amministrazione attiva o di controllo, nell'ambito dei seguenti procedimenti o procedure: a) procedimenti finalizzati all'adozione di provvedimenti di autorizzazione o concessione; b) procedure di scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi secondo le disposizioni di cui al codice dei contratti pubblici; c) procedimenti di concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzioni di vantaggi economici di qualunque genere a persone fisiche ed enti pubblici e privati.

Grafico 7.3

Segnalazioni di Operazioni Sospette per 100mila abitanti 1° semestre 2013-1° semestre 2023

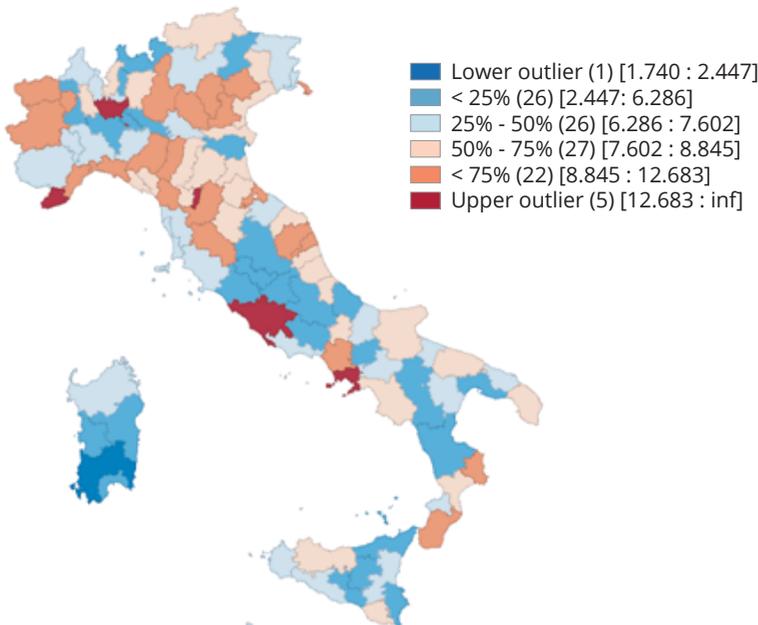


Fonte: elaborazioni IRPET su dati UIF

Utilizzando i dati provinciali, espressi come tassi medi per 100mila abitanti nel periodo 2014-2022, osserviamo come Prato appartenga al gruppo di cinque province con i valori più elevati (Milano, Imperia, Roma e Napoli). In questa provincia la presenza di segmenti del mercato a legalità debole spiega l'elevato rischio riciclaggio. Siena, Firenze e Lucca cadono nel quarto quartile, Arezzo, Pistoia e Massa nel terzo. Al di sotto della mediana Grosseto, Livorno e Pisa.

Figura 7.4

Segnalazioni di Operazioni Sospette per 100mila abitanti. Media 2014-2022



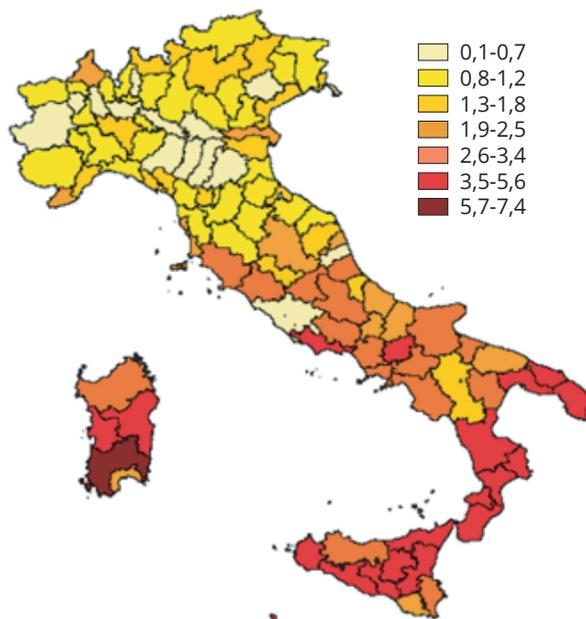
Fonte: elaborazioni IRPET su dati UIF

Data la forte correlazione tra l'uso del contante e l'ampiezza dell'economia sommersa e illegale, la UIF rivolge particolare attenzione alle operazioni in contante.

Per quanto attiene al ricorso al contante⁷³ si osserva la forte polarizzazione territoriale con una percentuale di utilizzo sull'operatività totale segnalata alla UIF prevalentemente bassa nelle province del centro-nord e più elevata in quelle del Sud e delle Isole.

Figura 7.5

Peso percentuale dell'utilizzo del contante sull'operatività degli sportelli bancari. Province italiane 2022



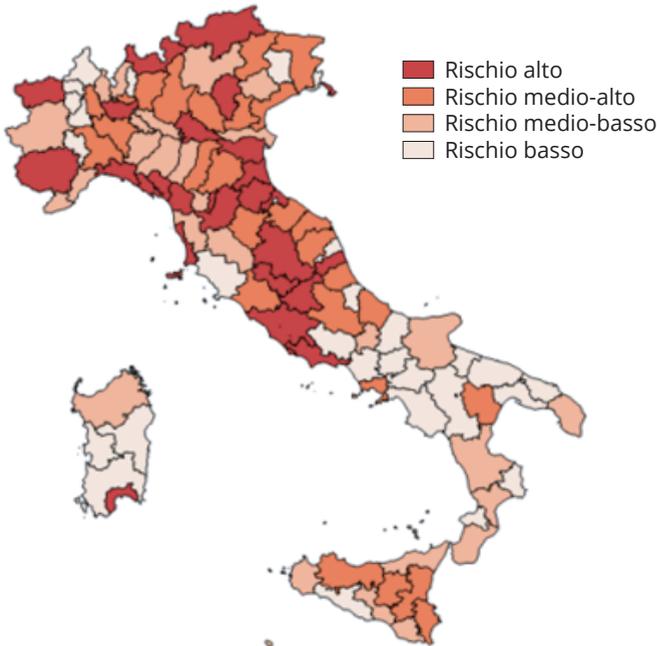
Fonte: *Rapporto UIF 2022*, maggio 2023

Al fine di valutare correttamente il quadro che emerge dalla diffusione del contante in base al suo utilizzo, è necessario tenere conto dei fattori socio-economici e finanziari che determinano la propensione al suo impiego, quali le preferenze per strumenti di pagamento diversi, le abitudini di spesa difformi e la disomogenea disponibilità sul territorio di servizi finanziari. Per questo la UIF ha sviluppato un modello econometrico al fine di calcolare un indicatore del rischio relativo all'uso potenzialmente illecito del contante, ovvero quella componente dell'utilizzo slegata dai fattori strutturali – di tipo economico, finanziario e territoriale – e quindi potenzialmente anomala e sintomatica di condotte illecite.

⁷³ Vedi *Rapporto Annuale 2022. Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia*, maggio 2023, Roma. UIF-Banca d'Italia, <https://uif.bancaditalia.it/pubblicazioni/rapporto-annuale/2023/Rapporto-UIF-anno-2022.pdf>.

La distribuzione geografica dell'indicatore di rischio mostra valori mediamente superiori nelle province centro-settentrionali (Fig. 7.6). In queste aree, dove pure l'utilizzo di contante risulta più basso che in altre zone del Paese, maggiori sono le opportunità di investimento nell'economia legale come in quella illegale e quindi più alto il rischio di utilizzo del contante a fini di riciclaggio o evasione fiscale. Tra le province della Toscana a rischio alto troviamo Massa Carrara, Lucca, Livorno, Prato e Firenze. Arezzo è classificata a rischio medio alto, Pisa e Siena medio basso e Grosseto basso.

Figura 7.6
Indicatore di rischio di utilizzo anomalo del contante. Province italiane 2022



Fonte: *Rapporto annuale per il 2022*, n. 15/2023, UIF - Banca d'Italia

7.2 La contraffazione

La contraffazione è un reato economico che determina una distorsione nell'economia e che è molto attrattivo per la criminalità organizzata.

I principali fattori di attrazione per le organizzazioni criminali sono rappresentati dal basso allarme sociale determinato dal mercato del falso e dagli alti profitti conseguibili, cui non si contrappongono alti rischi (rapporto 2012 Istituto Interregionale di Ricerca sul Crimine e la Giustizia delle Nazioni Unite - UNICRI)⁷⁴.

⁷⁴ UNICRI (2012), *La contraffazione come attività gestita dalla criminalità organizzata transnazionale*.

Le attività illegali in questo settore coinvolgono almeno tre diversi ambiti criminali, tra loro collegati: la criminalità organizzata di tipo mafioso, quella non mafiosa e i gruppi delinquenziali di origine straniera.

Le principali indagini condotte dalla fine degli anni '90 ad oggi evidenziano che le associazioni di stampo mafioso maggiormente interessate alla contraffazione ed alla pirateria sono riconducibili alla Camorra campana. I gruppi criminali di origine straniera sono rappresentati prevalentemente da sodalizi cinesi, favoriti nei traffici di merci contraffatte grazie alle stabili relazioni che mantengono sia con la madrepatria sia con le comunità insediate negli altri Stati dell'Unione Europea. A questi si aggiungono i gruppi criminali africani (magrebini, nigeriani e senegalesi), impegnati nella gestione delle reti di vendita al dettaglio e le organizzazioni di origine balcanica attive nell'importazione e distribuzione di tabacchi lavorati recanti i marchi falsificati⁷⁵. I danni recati dalla contraffazione sono particolarmente marcati nei confronti dei prodotti di qualità che costituiscono l'essenza del "Made in Italy". Sono, inoltre, alti i rischi di danni per la salute del consumatore, in quanto molte delle produzioni contraffatte sono realizzate con materiali di scarsa qualità o addirittura nocivi.

Devono anche essere considerati gli effetti della costituzione di vere e proprie filiere, sia della produzione sia dello smercio al dettaglio, di prodotti contraffatti⁷⁶. La filiera della produzione si caratterizza per lo sfruttamento di lavoro in nero o clandestino e la violazione della normativa sulla sicurezza su lavoro nonché per fenomeni, anche gravi, di inquinamento ambientale. La filiera della commercializzazione si concretizza, invece, per forme di reclutamento, quali il cosiddetto caporalato, lo sfruttamento dell'immigrazione o di manovalanze già impiegate in attività di microcriminalità.

In Italia il mercato dei falsi è alimentato prevalentemente dalle importazioni, anche se il paese presenta al contempo una tradizione di produzione locale. Lo studio OCSE del 2021⁷⁷ stima che nel 2019 il volume del commercio internazionale di tali prodotti sia stato pari a ben 464 miliardi di dollari, pari al 2,5 % del commercio mondiale, un volume che si approssima al PIL di economie avanzate dell'OCSE, quali l'Austria o il Belgio.

⁷⁵ Ministero dell'Interno e Crime&tech-Università Cattolica del Sacro Cuore (2022). Progetto FATA: "From Awareness To Action. Rafforzare la conoscenza e la cooperazione pubblico-privata contro le nuove forme della contraffazione online", Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano, https://www.transcrime.it/wp-content/uploads/2022/04/FATA_report_finale_ITA_compressed.pdf.

⁷⁶ Commissione parlamentare di inchiesta sui fenomeni della contraffazione, della pirateria in campo commerciale e del commercio abusivo: *Relazione sui rapporti tra criminalità organizzata e contraffazione* (Relatrice: on. Susanna CENNI) approvata dalla Commissione nella seduta del 2 agosto 2017. https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/documento/files/000/028/559/DA05_-_Lotta_alla_contraffazione_e_tutela_del_made_in_Italy_DEF.pdf.

⁷⁷ OCSE (2021). *Il commercio di beni contraffatti e l'economia italiana*.

Sempre nel 2019 le importazioni di merci contraffatte e piratate in Italia erano pari a 8,7 miliardi di euro rappresentando, in termini relativi, il 2,1% delle importazioni italiane. Il grado di contraffazione varia tra i settori, le percentuali più elevate di falsi sulle importazioni complessive si registra per i giocattoli, l'abbigliamento, le calzature e gli articoli in pelle. In queste categorie risultava falso circa il 10% delle merci importate in Italia, seguite da orologi e gioielleria con il 7%.

Tra il 2017 e il 2019 l'economia dominante per provenienza dei prodotti contraffatti sequestrati dalle autorità doganali italiane è la Cina con l'80% dei sequestri – Hong Kong 55%, Repubblica Popolare Cinese 25%. Anche in Toscana, ripercorrendo i sequestri effettuati negli ultimi venti anni al porto di Livorno, così come disponibili dai comunicati dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli⁷⁸, più del 90% dei sequestri di merci contraffatte o pericolose o di contrabbando proveniva dalla Cina.

Secondo lo studio OCSE l'entità dell'impatto sull'economia italiana è elevato, anche se leggermente in diminuzione in linea con l'andamento del commercio mondiale di falsi. Per il 2018 viene stimato in 16,9 miliardi di euro per vendite mancate delle aziende italiane, l'industria dell'abbigliamento, ad esempio, avrebbe perso quasi il 10% delle vendite a causa della contraffazione dei propri prodotti in tutto il mondo, in una perdita complessiva nel paese di quasi 72mila posti di lavoro e in un calo nelle entrate pubbliche pari a oltre 4,6 miliardi di euro.

Il report 2023 del Dipartimento della Pubblica Sicurezza⁷⁹, rende disponibile, per regione, il numero di operazioni anticontraffazione e di sequestri complessivi dal 2018 al 2022. La Toscana si colloca tra le prime tre regioni, come peso sull'Italia, rappresentando il 10,6% del totale, dopo Lazio e Lombardia. Rapportando il numero di operazioni-sequestri alla popolazione, per 100mila, la nostra regione diviene la seconda, il gruppo delle prime cinque è composto solo da regioni del centro-nord.

La banca dati IPERICO dell'Ufficio Italiano Brevetti e Marchi fornisce anche il dato sul numero di pezzi sequestrati in ciascuna regione. Rapportando questo numero alla popolazione, per 100mila abitanti, e costruendo un indice espresso come media geometrica degli anni 2008-2021 (ultimo anno disponibile), per ammortizzare l'effetto dei maxi sequestri che si verificano in alcuni anni e alcune regioni, la Toscana, con un tasso di 58mila pezzi sequestrati per 100mila abitanti, è la quarta regione dopo Lazio e Campania – che sono delle outlier con rispettivamente 158mila, 143mila pezzi sequestrati per 100mila abitanti – e Liguria, 68mila.

⁷⁸ Agenzia delle Dogane e Monopoli (anni vari), <https://www.adm.gov.it/portale/comunicati-stampa>.

⁷⁹ Direzione Centrale della Polizia Criminale-Dipartimento della Pubblica Sicurezza (2023). *La contraffazione. Evoluzione del fenomeno criminale sul mercato fisico e online 2018-2022*. Ministero dell'Interno, luglio.

Tabella 7.7

Suddivisione a livello regionale delle operazioni/sequestri complessivamente effettuati dal 2018 al 2022*

	Numero	Per 100mila abitanti	Peso sull'Italia
Lazio	51.261	178,3	33,6%
Toscana	16.156	87,5	10,6%
Lombardia	28.768	57,6	18,9%
Liguria	4.077	53,5	2,7%
Veneto	12.457	51,1	8,2%
Campania	9.709	34,1	6,4%
Emilia Romagna	6.859	30,8	4,5%
Puglia	5.746	29,0	3,8%
Molise	417	27,8	0,3%
Sicilia	6.389	26,2	4,2%
Marche	1.768	23,4	1,2%
Friuli Venezia Giulia	1.001	16,6	0,7%
Basilicata	437	15,8	0,3%
Calabria	1.469	15,6	1,0%
Abruzzo	952	14,7	0,6%
Piemonte	3.172	14,7	2,1%
Valle D'Aosta	89	14,3	0,1%
Umbria	602	13,9	0,4%
Sardegna	812	10,1	0,5%
Trentino Alto Adige	256	4,8	0,2%
ITALIA	152.397	51,2	100%

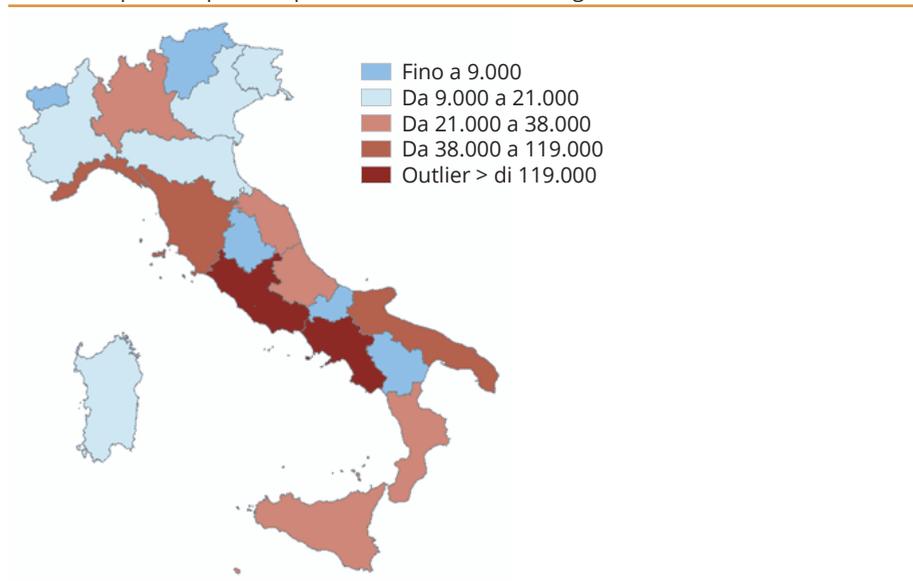
* Dati operativi non consolidati e suscettibili di variazioni in aumento

Fonte: Direzione Centrale della Polizia Criminale del Dipartimento della Pubblica Sicurezza

Il numero di reati di contraffazione denunciati, di fonte ISTAT, e il numero di sequestri si mostrano in diminuzione nel periodo considerato sia in Toscana sia in Italia, fenomeno questo che viene messo in relazione alla fortissima diffusione del commercio online e alle sue modalità difficilmente intercettabili nonché contrastabili e sanzionabili.

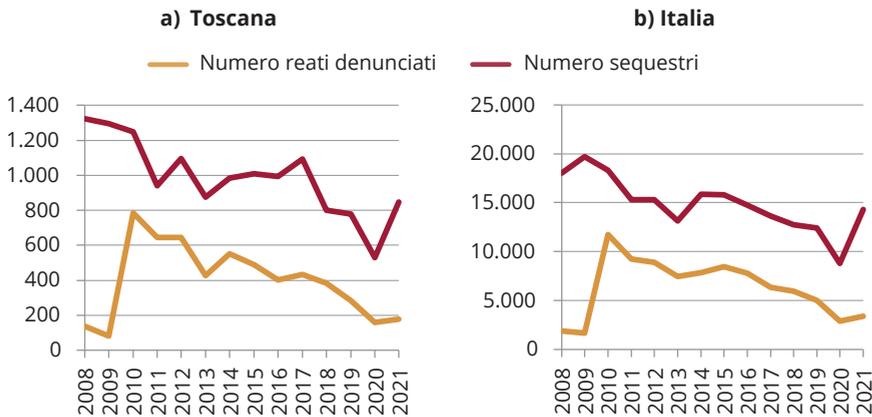
Figura 7.8

Numero di pezzi sequestrati per 100mila abitanti. Media geometrica anni 2008-2021



Fonte: elaborazioni IRPET su dati UIBM

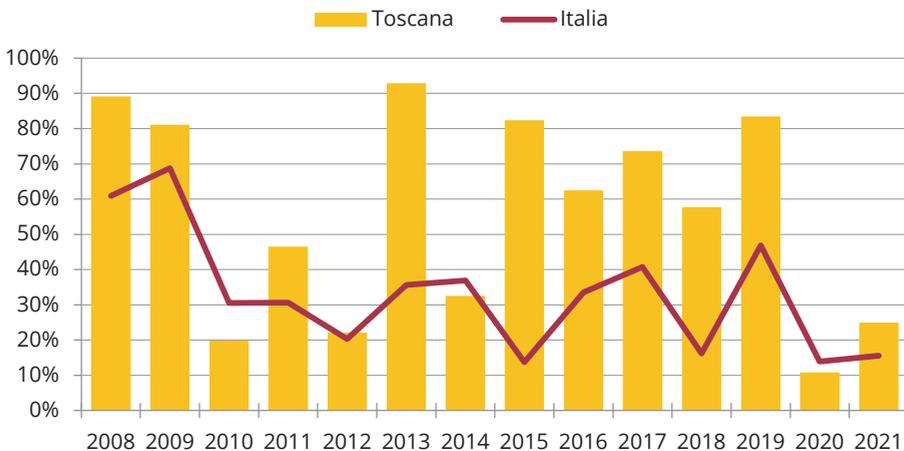
Grafico 7.9
Numero di reati di contraffazione e numero di sequestri in Toscana 2008-2021



Fonte: elaborazioni IRPET su dati UIBM e ISTAT

Riguardo alle tipologie di prodotti contraffatti, la Toscana mostra una specializzazione nel settore moda registrando, in otto anni su quattordici, un peso dei pezzi sequestrati tra abbigliamento, calzature e accessori superiore al 50% del totale.

Grafico 7.10
Peso dei pezzi sequestrati di abbigliamento, calzature e accessori sul totale. Toscana e Italia 2008-2021



Fonte: elaborazioni IRPET su dati UIBM

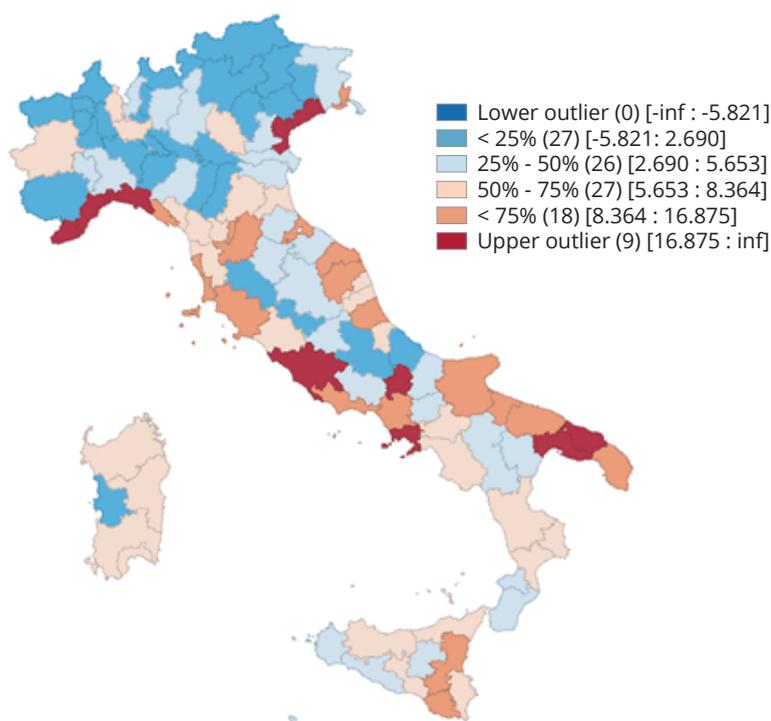
Il numero di reati di contraffazione denunciati è disponibile anche a livello provinciale. Costruendo il tasso di incidenza sulla popolazione per il periodo 2008-2021, analogamente con quanto fatto per le regioni, otteniamo un'immagine della Toscana che è particolarmente interessata dal fenomeno in otto province su dieci, solo Siena e Arezzo si collocano al di sotto della mediana della

distribuzione territoriale. Firenze, Prato con Grosseto e Livorno si posizionano nel quartile con i valori più elevati.

Possiamo distinguere tra le province costiere e l'area Firenze, Prato, Pistoia. Sulla costa il fenomeno della contraffazione si esprime nella fase della commercializzazione legata, essenzialmente, al periodo della stagione balneare quando gli oggetti contraffatti vengono proposti ai numerosissimi turisti presenti. Firenze, Prato e alcune aree del Pistoiese, con specializzazione nel calzaturiero e nella pelletteria e presenza di imprenditoria cinese, ricadono invece nella filiera dalla produzione.

Figura 7.11

Numero di reati denunciati per 100mila abitanti. Tasso medio 2008-2021



Fonte: elaborazioni IRPET su dati UIBM

Un'analisi del CENSIS⁸⁰, condotta per la UIBM (Ufficio Italia Brevetti e Marchi), tra il 2016 e il 2020 in undici città metropolitane e nove province, ha evidenziato come le modalità con cui l'industria del falso si manifesta a livello locale siano diverse.

⁸⁰ Vedi <https://www.censis.it/sites/default/files/downloads/document.pdf>. "Rapporto conclusivo sulla contraffazione in 20 province italiane. Un'analisi comparata". Città metropolitane: Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Napoli, Bari, Reggio Calabria, Palermo. Province: Imperia, Prato, Pesaro e Urbino, Caserta, Salerno, Benevento, Avellino, Cosenza, Catania.

Queste realtà sono state raggruppate in tre cluster: produzione, logistica e commercializzazione, a seconda dell'attività della filiera della contraffazione che le rappresenta maggiormente. Questo non significa che sui singoli territori non siano presenti anche le altre attività: in particolare, la vendita di prodotti falsi è fenomeno presente e significativo in tutte le aree esaminate.

Secondo questa classificazione, Firenze e Prato ricadono insieme a Napoli nel cluster della produzione. Nel rapporto leggiamo: «*Luo-go di origine di realtà produttive come Gucci e Ferragamo, che hanno contribuito a fare la storia del made in Italy, Firenze si contraddistingue per un mercato del contraffatto multilivello in termini di qualità, in grado di soddisfare anche i desideri di ignari e facoltosi compratori, interessati ad acquistare articoli di pelletteria di elevatissima fattura e completi di certificati di garanzia, ovviamente falsi. La presenza di un polo produttivo d'eccellenza nel settore della pelletteria ha alimentato un parallelo e vasto mercato di produzione e commercio di accessori di abbigliamento che imitano i modelli originali, potendo contare sul know how acquisito dai subfornitori delle case di alta moda. Proprio per l'elevato standard realizzativo, il prodotto finale, corredato anche delle certificazioni di garanzia, tende a essere venduto a prezzi di poco inferiori a quelli retail, attraverso negozi e siti internet.*

A Prato la produzione di prodotti di abbigliamento falsi destinati al resto del Paese si è incuneata in un più complesso sistema di illegalità d'impresa che si è sviluppato con l'affermarsi dell'imprenditoria cinese che ha man mano occupato gli spazi lasciati liberi dagli artigiani italiani nel settore del pronto moda e della maglieria. È questo un caso di forte specializzazione produttiva, in presenza di una domanda locale bassa.»

7.3 I reati nel ciclo dei rifiuti

Il ciclo dei rifiuti si articola in una lunghissima filiera (produzione - assegnazione dei servizi - raccolta - trasporto - stoccaggio - trattamento - smaltimento), in un quadro normativo e regolamentare estremamente complesso, che vede la contestuale presenza di diversi attori – gli enti pubblici che assegnano i servizi di raccolta, gli intermediari, i trasportatori, gli impianti di stoccaggio e di trattamento dei rifiuti, i laboratori di analisi e gli smaltitori⁸¹.

Si ha illecito all'origine quando il produttore consegna i rifiuti a ditte di trattamento o smaltimento che praticano un prezzo conveniente, senza verificarne l'affidabilità, o dichiara una produzione inferiore a quella reale, destinando la differenza al mondo illegale, o la smaltisce direttamente e clandestinamente nell'ambiente. Ov-

⁸¹ Relazione DIA 1° semestre 2019, p. 583.

viamente le imprese “fantasma”, che producono totalmente a nero, utilizzano esclusivamente il circuito illegale per lo smaltimento.

L'imprenditore disonesto ha, inoltre, bisogno di giustificare contabilmente il trattamento di un rifiuto, in realtà mai effettuato. Per tale ragione tra i reati “satellite” del traffico illecito di rifiuti si riscontrano spesso le false fatturazioni per operazioni inesistenti.

Nelle fasi successive al conferimento si trovano aziende di trattamento rifiuti che mettono in atto condotte dolose per contenere i costi di smaltimento. Spesso falsificano le dichiarazioni sulla quantità o tipologia di rifiuti da smaltire: è la cosiddetta truffa del giro bolla, che modifica la classificazione del rifiuto nei documenti d'accompagnamento. Oppure producono false attestazioni di avere sottoposto i rifiuti a trattamenti che li rendono non più rifiuti bensì “materia prima seconda” riutilizzabile, per esempio, per sottofondi stradali o, nel caso di fanghi da depurazione di acque reflue, urbane o industriali, come fertilizzanti in agricoltura. La certificazione alterata serve anche a rendere i rifiuti compatibili con le autorizzazioni possedute dagli autotrasportatori, dagli impianti di stoccaggio e dagli smaltitori.

Le organizzazioni criminali giocano sovente un ruolo decisivo, anche se non sempre risultano coinvolte. Trattandosi di una forma di criminalità tipicamente commessa da soggetti economici, sono frequenti i casi in cui un'impresa, originariamente legale, adotta in maniera sistematica il ricorso a pratiche illecite senza che vi siano condizionamenti criminali di origine esterna.

Da un'audizione dinanzi alla “Commissione Parlamentare d'inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti” del 2017, del Procuratore Aggiunto della Repubblica di Brescia, riguardo alle aziende di trattamento rifiuti, leggiamo che *«l'aspetto qualificante di molte imprese operanti nel settore è quello per cui, ormai, si può fare a meno per certi aspetti di rivolgersi obbligatoriamente a criminalità organizzate di stampo 'ndranghetistico e camorristico... È diventato un modo callido e "intelligente" di fare impresa da parte di alcuni operatori del settore... l'imprenditore del nord ha imparato come fare da solo, in modo autarchico... ha imparato a far ciò senza rivolgersi a esterni.»*⁸².

I rapporti annuali di Legambiente sui reati delle “Ecomafie” costituiscono una fonte importante riguardo al numero di reati relativi al ciclo dei rifiuti denunciati dalle Forze dell'Ordine all'Autorità Giudiziaria. In Toscana, in valore assoluto, il numero di reati oscilla tra 300 e 400 negli anni 2010-2016, periodo in cui la regione si è collocata tra le sesta e settima posizione nella graduatoria regionale, per poi crescere fino ai 700 del 2019 (4^a-5^a posizione) e diminuire fino ai 250 del 2022 (9^a posizione).

⁸² Relazione DIA 1° semestre 2019, p. 589.

Grafico 7.12

Numero di reati nel ciclo dei rifiuti denunciati in Toscana. 2010-2022

Le etichette rappresentano la posizione nella graduatoria regionale

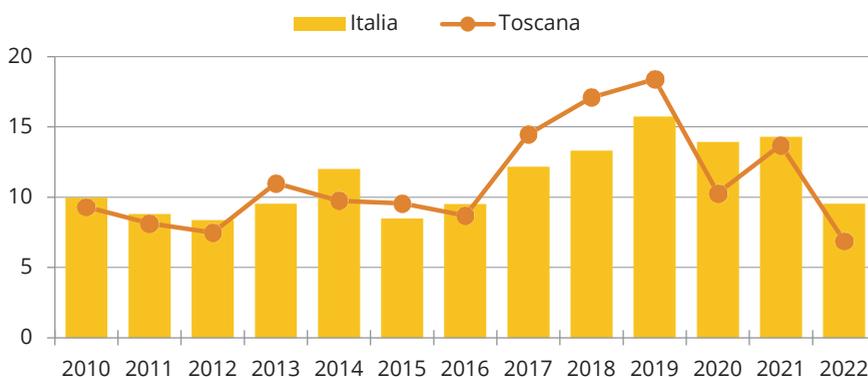


Fonte: elaborazioni IRPET su dati Legambiente, <https://noecomafia.legambiente.it/rifiuti/>

Con l'approvazione della legge n. 68 del 22 maggio 2015, nata per contrastare in modo più efficace la gestione illecita dei rifiuti, e che ha previsto l'inasprimento delle sanzioni e l'introduzione di nuove fattispecie nel codice penale si osserva dal 2016, in Toscana come in Italia, un progressivo aumento dei reati denunciati. La serie dei tassi dei reati per 100mila abitanti vede la regione in linea con l'andamento nazionale, con l'eccezione degli anni 2017-2019.

Grafico 7.13

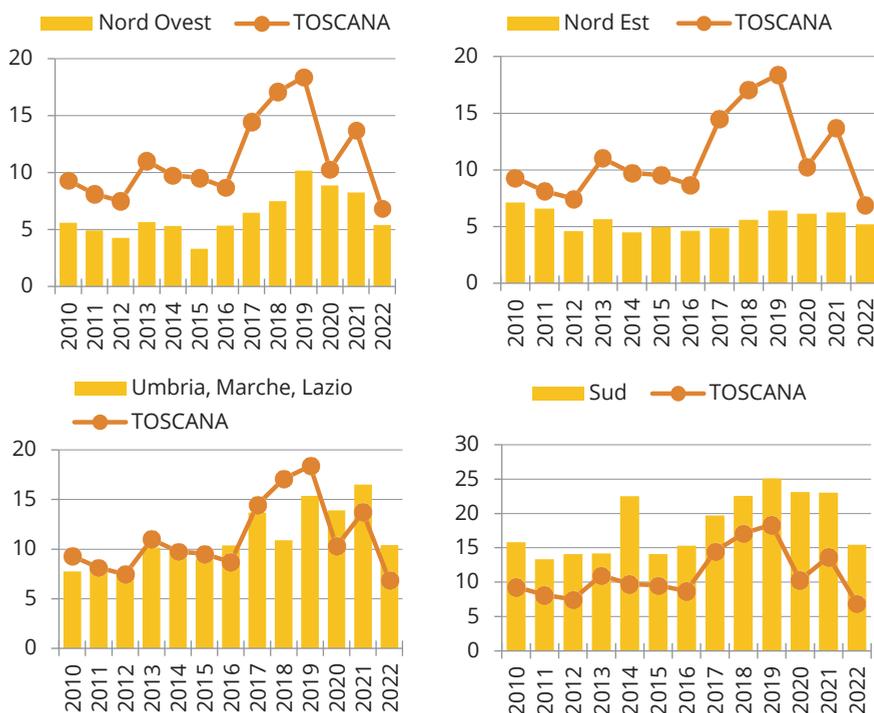
Reati denunciati per 100mila abitanti. 2010-2022



Fonte: Legambiente, <https://noecomafia.legambiente.it/rifiuti/>

Nel confronto con le altre realtà del nord la nostra regione mostra valori sensibilmente più elevati, mentre è allineata ai valori delle altre tre regioni del centro e ha tassi inferiori rispetto a quelle meridionali.

Grafico 7.14
Reati denunciati per 100mila abitanti. 2010-2022



Fonte: elaborazioni IRPET su dati Legambiente, <https://noecomafia.legambiente.it/rifiuti/>

Considerando la media geometrica dei tassi negli anni 2016-2022 tra le regioni del centro-nord solo Umbria, Liguria e Marche mostrano valori più elevati, colpisce la distanza con Emilia, Veneto e Lombardia che hanno tassi pari a meno della metà di quello toscano, 12 su 100mila per la Toscana contro 5 per queste tre regioni.

Pur non essendo in grado di spiegare tale risultato possiamo considerare alcune tra le criticità del ciclo dei rifiuti presenti in regione.

Nella "Relazione finale sui rifiuti tessili e indumenti usati", settembre 2022, della Commissione parlamentare "Ecomafie"⁸³ vengono sottolineate come specificità toscane i fenomeni illeciti che riguardano i rifiuti tessili, gli indumenti usati nonché l'attività conciaria.

- *Gli scarti tessili del distretto pratese*

Dall'audizione alla Commissione parlamentare del Procuratore della Repubblica di Firenze e dei magistrati della Direzione distrettuale antimafia emerge come siano state individuate organizzazioni composte da soggetti di nazionalità italiana che, attraverso

⁸³ Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad esse correlati (2022). *Relazione finale su rifiuti tessili e indumenti usati*, XVIII Legislatura, doc. XXIII, n. 27, Relatori on. Vignaroli, sen. Berutti, on. Del Monaco. Approvata dalla Commissione nella seduta del 7 settembre 2022.

degli intermediari appartenenti alla comunità cinese, entrano in contatto con gli imprenditori che producono questi scarti tessili, si occupano dell'attività di raccolta e di primo stoccaggio in Toscana e del successivo trasferimento in magazzini nel nord Italia, reperiti attraverso altri soggetti, che vengono saturati da questi rifiuti.

In sintesi, c'è una parte che consente una prima fonte di guadagno illecito rappresentato dal pagamento spesso a nero dell'attività di raccolta degli scarti tessili a prezzi concorrenziali rispetto a chi opera regolarmente. Questi scarti non vengono portati in discarica, non vengono selezionati, così da ridurre i costi di gestione dell'impianto, dal momento che l'attività consiste in riempire sacchi neri che spesso vengono anche abbandonati per strada.

Un altro canale è quello della vendita "regolare" all'estero, spesso in paesi dell'est Europa che hanno una legislazione meno rigorosa e attenta: chi acquista pensa di acquistare un prodotto che è stato oggetto di recupero, lavorazione e selezione, perché proviene da un impianto abilitato a questo, e lo paga a prezzi che sono quelli del mercato. Quando l'acquirente li riceve potrà accorgersi di avere ricevuto rifiuti, ma il recupero del denaro erogato diventa difficile, dovrà rivolgersi all'autorità giudiziaria, attivando una rogatoria, e quando si andrà a cercare il venditore italiano, quest'ultimo ormai ha già ceduto l'impresa e non è rintracciabile.

È questo il contesto emerso dall'indagine denominata "TEX Majhong" del 2021 che ha ricostruito l'intera filiera dello smaltimento illegale, dalle varie manifatture cinesi fino ai capannoni in Toscana, nelle Marche, nel Veneto e alla spedizione all'estero. Accertato lo smaltimento di 10mila tonnellate di rifiuti speciali costituite da scarti e ritagli di tessuto misti a ritagli di carta, frammenti di plastica e altri rifiuti tipici della produzione e confezione di capi di abbigliamento (così li ha analizzati e classificati l'ARPAT di Prato). Trentaquattro gli indagati, italiani e cinesi, a cui vengono contestati vari reati tra cui l'associazione a delinquere finalizzata al traffico illecito di rifiuti su tutto il territorio nazionale e traffico transfrontaliero di rifiuti verso paesi dell'unione Europea.

A dicembre 2023 sono state scoperte 8mila tonnellate di scarti tessili ammassate in capannoni in provincia di Lucca – tra Altopascio, Capannori e Pescia – e di Arezzo – a Sansepolcro⁸⁴. Coinvolte tre persone, tra cui un ex imprenditore siciliano da tempo residente nell'area lucchese, non ancora individuati i produttori dei rifiuti. Il sistema consisteva nel prendere in affitto i capannoni, pagare il canone solo per il tempo necessario a stiparli di stracci e poi scomparire. Una denuncia era partita a seguito del crollo della pa-

⁸⁴ Vedi "Toscana, scoperta la banda degli stracci: ottomila tonnellate abusive", articolo di Valentina Marotta, *Il Corriere Fiorentino*, 3/12/2023, https://corrierefiorentino.corriere.it/notizie/cronaca/23_dicembre_03/toscana-scoperta-la-banda-degli-stracci-ottomila-tonnellate-abusive-7987ef4a-8ff2-4820-b0ee-77aa73961x1k.shtml.

rete di un magazzino causato dal peso dei rifiuti. Va considerato che lo smaltimento illecito degli scarti tessili è in gran parte conseguenza sia della presenza diffusa nel territorio pratese di aziende completamente “inesistenti”, fantasma, che non sono registrate alla Camera di commercio e sono sconosciute al fisco, sia della tracciabilità dei prodotti tessili, che entrano illegalmente nel nostro Paese. Nel corso del 2023, la Guardia di Finanza in operazioni finalizzate al contrasto dell’importazione illecita di tessuti di contrabbando, ha sequestrato complessivamente oltre 10 milioni di metri lineari di tessuto⁸⁵.

La gestione illecita dei rifiuti di origine tessile è inoltre connessa ai traffici transnazionali di rifiuti nei quali, in Toscana, ricopre un importante ruolo il porto di Livorno.

Nel Focus Mafia & Rifiuti nella relazione DIA del primo semestre 2019 (p. 591) si legge come il divieto di importazione sancito dalla Cina, a partire dal 1 gennaio 2018, riguardante 24 tipologie di rifiuti «*ha fatto registrare un cambiamento di rotte, con il coinvolgimento di porti come quello di Ancona (per i Paesi Balcanici e l’Ucraina), Livorno e Genova (per i Paesi del Maghreb e dell’Africa centrale)*».

L’Agenzia per le Dogane e i Monopoli riguardo al porto di Livorno nota come, nel 2022, il fenomeno delle esportazioni di rifiuti sia stato di notevole importanza, portando al sequestro di 20.180 Kg di indumenti usati, di 54.110 Kg di cuoio conciato contenente cromo oltre a circa 200 articoli, per la maggior parte rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche come televisori, computer e telefoni cellulari. Ancora nel maggio del 2023 è stato sequestrato in porto un carico da 8 tonnellate di rifiuti pericolosi costituito da veicoli fuori uso.

In particolare, uno scalo di destinazione è la Tunisia dove vengono trasferiti ingenti quantitativi di rifiuti tessili (cosiddetti sacchetti originali) che in minima parte vengono recuperati per essere destinati a cicli di post consumo. Non si hanno notizie sull’effettivo destino degli scarti della cernita che rappresentano un’ingente quantità di rifiuti, è molto probabile che il loro destino siano discariche abusive in Tunisia.

• *Gli indumenti usati*

La maggior parte degli impianti di selezione e recupero dei rifiuti tessili urbani si concentra in Toscana e in Campania, nei due distretti di Prato-Montemurlo ed Ercolano-Caserta. Due studi presentati in Commissione Parlamentare “Ecomafie”⁸⁶ riportano dati e interviste secondo i quali sono gli “ercolanesi” a dominare il mercato anche nella zona di Prato partecipando a vario titolo (anche con

⁸⁵ Vedi “La GdF sequestra 3 milioni e mezzo di metri di tessuti arrivati a Prato senza pagare i tributi doganali”, *tvprato.it*, 30/11/2023, <https://www.tvprato.it/2023/11/la-gdf-sequestra-3-milioni-e-mezzo-di-metri-di-tessuti-arrivati-a-prato-senza-pagare-i-tributi-doganali/>.

⁸⁶ Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e sui illeciti ambientali ad esse correlati (2022). *Op. cit.*, p. 108.

subforniture) a una parte importante delle imprese del settore; i due distretti concentrano non solo l'attività di gestione dei rifiuti, ma anche quella di distribuzione all'ingrosso di abiti usati alla quale fanno capo gli ambulanti di tutto il paese⁸⁷.

Un canale che può alimentare un traffico illecito dal quale camorristi e loro sodali traggono enormi profitti è rappresentato dagli indumenti usati, depositati dai cittadini a fini caritatevoli, nei cassonetti. Nell'ambito di un'audizione, il 29 maggio 2019 il Procuratore Nazionale Antimafia ha consegnato alla Commissione una nota che riferisce di significativi procedimenti penali riguardanti il traffico illecito di abiti usati, che mostrano l'esistenza di organizzazioni criminali dedite a lucrare sulle donazioni di abiti usati mediante delitti ambientali e messaggi solidali ingannevoli. Si è spesso riscontrato che le aziende incriminate omettevano di effettuare la prescritta attività di cernita e igienizzazione dei rifiuti quale operazione finalizzata al recupero ed alla conseguente nuova qualificazione giuridica dei prodotti in beni di seconda mano.

Un'altra modalità per assicurarsi ingenti quantitativi di rifiuti da destinare, in tutto o in parte, a un mercato occulto è quella della raccolta parallela non autorizzata ovvero della allocazione abusiva di cassonetti in una o più aree geografiche. I beni raccolti mediante questo meccanismo sfuggono così ad ogni forma di tracciabilità e rendicontazione statistica e ambientale atteso che tali materiali, pur presentando la qualificazione giuridica di rifiuti, non vengono gestiti come tali ed assumono perciò una veste diversa che consente di dirottare quanto raccolto in un mercato parallelo ed illegale. Lo studio realizzato da Fise-Unire e Fondazione per lo sviluppo sostenibile⁸⁸ nel 2015 stima, in via prudenziale, che su tutto il territorio nazionale siano presenti circa 4.000 cassonetti non autorizzati con una valutazione del raccolto pari a circa 15.000 tonnellate. Aggiungendo a questo dato anche i quantitativi raccolti con il sistema "porta a porta" e con le campagne di rottamazione svolte nelle grandi catene commerciali del nuovo, si stima che possa essere raggiunta la considerevole cifra di circa 25.000 t/a. Tale quantitativo è pari a circa 1/4 di quanto raccolto dal circuito ufficiale su tutto il territorio italiano (pari a 110.900 t nel 2013).

Nel 2020 il comando della Polizia Locale del comune di Siena riceveva segnalazione del fatto che in diverse località di quel comune erano stati installati abusivamente svariati cassonetti per la raccolta di abiti ed accessori usati ad opera di una società coope-

⁸⁷ Vedi "DI MANO IN MANO. Il viaggio di un abito di seconda mano dall'Occidente all'Africa", di Martina Di Pirro e Maged Srouf, inchiesta vincitrice del Premio Mani Tese per il giornalismo investigativo e sociale 2020, <https://www.manitese.it/di-mano-in-mano>.

⁸⁸ Fondazione per lo Sviluppo Sostenibile-UNIRE (2015). *L'Italia del riciclo 2015*, p. 212, https://www.fondazionevilupposostenibile.org/wp-content/uploads/dlm_uploads/2015/12/Rapporto-Italia-del-Riciclo-2015.pdf.

rativa con sede in Città della Pieve, in provincia di Perugia⁸⁹. La comparsa di questi cassonetti risale già al 2015 e riguardava diversi comuni della provincia così come della provincia di Arezzo. I dati provenienti dal catasto rifiuti gestito da ISPRA hanno mostrato come, tra 2014 e 2015, anno di avvio dell'attività della cooperativa, la raccolta procapite di abiti ed accessori usati nella provincia di Siena, già di per sé attestata sotto la media regionale, abbia registrato un netto calo passando da 2,2 kg/ab del 2014 a 1,1 kg/ab. La concomitanza tra l'avvio delle attività commerciali ed imprenditoriali della società cooperativa e il netto calo registrato nella raccolta di abiti usati nella provincia di Siena, zona di intervento dell'azienda, appare rilevante. Sembra logico ritenere che i limitati livelli di raccolta pro-capite di abiti ed accessori usati, rendicontati in quell'area, possano essere conseguenza anche della illecita gestione condotta attraverso l'installazione abusiva, in quel territorio, di un considerevole numero di cassonetti.

La stessa impresa si è resa anche artefice di una truffa sempre al fine di acquisire illecitamente indumenti usati. Presentandosi come cooperativa a scopi umanitari, mentre è una società che ha per oggetto il commercio di rifiuti, in particolare abiti usati, chiedeva ai consigli d'istituto delle scuole della provincia di Arezzo, nell'ambito del Progetto scuola 3R (riduci-ricicla-riusa), di collaborare alla raccolta di abiti usati e facendo leva sull'aspetto umanitario della questione ha fatto sì che gli istituti fossero portavoce di questa attività di raccolta.

Sono emersi, inoltre, collegamenti di questa impresa con una cooperativa dalla stessa ragione sociale della provincia di Caserta. L'ipotesi emersa nel corso delle indagini è che la cooperativa, con sede in Città della Pieve, rappresenti una propaggine operativa attraverso cui la sua omonima casertana perviene all'accaparramento di quantitativi non trascurabili di rifiuti rappresentati da abiti ed accessori usati, raccolti con modalità tali da eludere qualsivoglia forma di tracciamento statistico, ambientale e fiscale.

• *I rifiuti dell'industria conciaria*

I rifiuti prodotti dal comprensorio del cuoio di Santa Croce sull'Arno, fanghi da depurazione e ceneri di fanghi, sono presenti in diverse inchieste giudiziarie e da molti anni.

Il caso più recente, del 2021 è il cosiddetto caso "Keu"⁹⁰ dal nome di un particolare rifiuto costituito dalla cenere derivata dall'incenerimento dei fanghi di risulta della depurazione delle concerie. Si tratta di un procedimento che ha avuto molta eco mediatica per quanto è venuto alla luce nell'ambito dell'investigazione, ovvero la contami-

⁸⁹ Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad esse correlati (2022). *Op. cit.*, p. 143.

⁹⁰ Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad esse correlati (2022). *Op. cit.*, p. 134.

nazione di molti siti, 13 in tutta la regione. Questo rifiuto veniva conferito dall'impianto di depurazione Aquarno dell'Associazione Conciatori, a un impianto di recupero di inerti, gestito da un presunto affiliato alla 'ndrangheta. In questo impianto il Keu, pur contenendo sostanze altamente inquinanti, tossiche e nocive, come il cromo e altri metalli pesanti, veniva mescolato con terra o altri inerti e trasferito a cantieri che lo utilizzavano per sottofondi stradali.

I siti trovati inquinati da Keu sono 13 tra cui: un deposito a Massarosa (Lucca), il sottostrada della Sr 429 a Empoli (con valori che sarebbero anche 26 volte superiori la norma), l'area ex Vacis a Pisa dove sono state fatte opere stradali e di urbanizzazione (qui il solo cromo risulterebbe 50 volte oltre la soglia), un'azienda con maneggio ai Lecci di Peccioli. Altri valori 20 volte superiori sarebbero stati rilevati nell'area di Crespina Lorenzana di Pisa nei pressi di cantieri dell'acquedotto⁹¹. Sono risultati inquinati anche i riempimenti di infrastrutture logistiche all'aeroporto militare di Pisa, ma già rimossi subito dopo le indagini. Valori fuori quota sono stati rilevati presso i due impianti della ditta di movimenti terra e inerti Lerosè srl, nei comuni di Bucine (Arezzo) e Pontedera (Pisa), rispettivamente nelle frazioni di Levane e Gello. A Bucine sostanze rivelatrici di Keu (ma anche di arsenico) sono emerse anche nell'urbanizzazione di un'area dove sono in costruzione villette. Nell'aprile 2021, dopo mesi di indagini è stata emessa una misura cautelare che ha riguardato sei persone: tre componenti della famiglia dell'imprenditore cui faceva capo l'impianto di inerti e tre capi dell'associazione dei conciatori che gestiva l'impianto di depurazione. A ottobre del 2023 si è celebrato un primo processo a carico di Francesco Lerosè perché, quale legale rappresentante della società Lerosè Srl, non aveva ottemperato all'ordinanza di rimozione dei rifiuti emessa dal Comune di Peccioli il 13 dicembre 2021. Il processo si è concluso con l'assoluzione perché è stato ritenuto che non doveva essere lui il destinatario dell'ordinanza in quanto non era il titolare del cantiere che ha poi disperso nei terreni gli inerti inquinati dal Keu, ma solo il fornitore del materiale⁹². L'8 gennaio 2024 il GUP ha convocato per il 12 aprile 2024 l'udienza preliminare nella quale sarà valutata la richiesta del rinvio a giudizio per le 26 persone e le 6 società.

Soltanto un anno prima della conclusione dell'indagine Keu, nel 2020 si conclude l'indagine "Blue Mais" che rivela come dal 2016 fossero state smaltite 24mila tonnellate di fanghi provenienti dall'impianto di depurazione delle concerie in oltre 150 ettari di terreni a granoturco e girasole, tra le province di Pisa e di Firenze (Palaia, Castelfio-

⁹¹ Vedi "Incubo Keu: i veleni della 'ndrangheta in tutti i siti esaminati", *pisatoday.it*, 29/09/2021, <https://www.pisatoday.it/cronaca/siti-inquinati-keu-toscana-indagine>.

⁹² Vedi "Terre col Keu da rimuovere. Primo processo concluso. Lerosè è stato assolto", articolo di Carlo Baroni, *La Nazione*, 26/10/2023, <https://www.lanazione.it/pontedera/cronaca/terre-col-keu-da-rimuovere-primo-processo-concluso-lerose-e-stato-assolto-2d5af173>.

rentino, Montopoli, San Miniato, Montaione, Fucecchio, Castelfranco, Cerreto Guidi) che dalle analisi sono risultati presentare una rilevante concentrazione di cromo anche esavalente e di idrocarburi. L'indagine prende il nome dalla comparsa nei terreni contaminati di macchie blu conseguenti alla presenza di cromo. Il rifiuto veniva ceduto, attraverso vendite fittizie, a imprese agricole compiacenti che ricevevano un compenso stabilito sulla base della quantità di prodotto "acquistato", spacciato come ammendante. Altra traccia di sversamenti di fanghi delle concerie, avvenuti presumibilmente nei primi anni 2000, si trovano nell'ex cava Paterno a Vaglia (FI). Questa cava produceva calce sin dagli anni '50, l'attività estrattiva è terminata nel 2000, anche se la produzione è continuata reperendo le materie prime da altri luoghi. Cominciarono a essere conferiti materiali e sostanze di natura sospetta e vennero anche stoccati nell'area sacconi contenenti sostanze derivanti da uno smaltimento illecito di rifiuti di varia provenienza fino alla chiusura nel 2015. A seguito di indagini e verifiche di a parte di ARPAT i rifiuti vengono individuati come essere⁹³:

- fanghi di conceria;
- scarti delle salamoie chimiche prodotti dalla Solvay Chimica di Rosignano;
- rifiuti da demolizione;
- oltre cento pneumatici interrati a 9 metri di profondità;
- duecento sacconi in plastica dal contenuto non identificabile (interrati);
- manufatti in fibrocemento;
- i sacconi con il polverino 500 mesh (dai quali è emersa tutta la vicenda).

Nel PNRR per la Toscana sono stanziati più di 31 milioni di euro per la bonifica di 9 siti inquinati definiti "orfani" in quanto non bonificabili dai responsabili o dai proprietari perché sconosciuti o inadempienti. Tra questi si trova l'ex cava Paterno per la quale sono stati stanziati 6,5 milioni.

Andando molto più indietro nel tempo, alle dichiarazioni dei pentiti di camorra Nunzio Perrella (inizio collaborazione 1992), Gaetano Vassallo (2008), Carmine Schiavone (1997) riferite agli anni '80 e '90 i fanghi delle concerie di Santa Croce sono citati nei processi riguardanti le discariche abusive della Terra dei Fuochi casertana⁹⁴.

⁹³ Vedi "Discarica Paterno. Ecco (integrali) le motivazioni della Sentenza di condanna ad Ottaviani", *Ok! Mugello*, 25/03/2021, https://www.okmugello.it/articolo/vaglia-discarica-paterno-ecco-integrali-le-motivazioni-della-sentenza-di-condanna-ad-ottaviani_39809.

⁹⁴ Commissione Parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse (1997). *Audizione del collaboratore di giustizia Carmine Schiavone*, https://legislature.camera.it/bicamerali/rifiuti/resoconti/Documento_unificato.pdf. Vedi anche "L'ombra dei clan in Toscana. Le rivelazioni del pentito. "Qui è meglio del bancomat", *La Nazione*, 22/04/2021, <https://www.lanazione.it/firenze/cronaca/lombra-dei-clan-in-toscana-le-rivelazioni-del-pentito-qui-e-meglio-del-bancomat-covbqr43>; De Crescenzo, D., Vassallo, G. (2016). *Così vi ho avvelenato. Il grande affare dei rifiuti tossici raccontato da un manager della camorra*. Ed. Sperling & Kupfer.

7.4 Il narcotraffico

Nel 2022, in Toscana, sono state effettuate dalla Direzione Centrale per i Servizi Antidroga (DCSA) 965 operazioni antidroga, sequestrati 2.522,21 kg di sostanze e segnalate 1.305 persone. Il peso della regione su dato nazionale è stato del 5,0% per le operazioni, il 3,4% per le sostanze sequestrate e il 4,9% per le persone segnalate all'Autorità Giudiziaria. Osservando la distribuzione provinciale di operazioni, sequestri e denunce le province di Livorno e Pisa si distinguono per raggiungere insieme il 60% delle sostanze sequestrate in regione.

Tabella 7.15

Numero di operazioni, sequestri e persone denunciate 2022. Peso % delle province sulla Toscana

In rosso i valori superiori al peso della propria popolazione

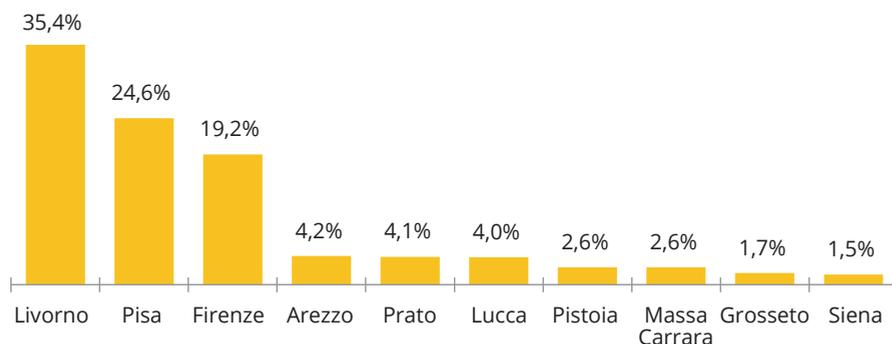
	Operazioni	Sequestri	Persone denunciate	Popolazione
Massa-Carrara	9%	1%	7%	5%
Lucca	7%	6%	8%	10%
Pistoia	7%	17%	10%	8%
Firenze	21%	6%	19%	27%
Livorno	17%	24%	13%	9%
Pisa	14%	36%	15%	11%
Arezzo	5%	4%	5%	9%
Siena	5%	1%	6%	7%
Grosseto	6%	2%	7%	6%
Prato	9%	2%	9%	7%
TOTALE	100%	100%	100%	100%

Fonte: elaborazioni IRPET su dati DCSA Rapporto annuale 2023

Negli anni tra il 2014 e il 2022, l'80% delle quantità sequestrate in Toscana si è suddiviso tra Livorno (35%9), Pisa (25%) e Firenze (19%).

Grafico 7.16

Quantità di sostanze stupefacenti sequestrate per provincia 2014-2022. Peso % sul totale regionale

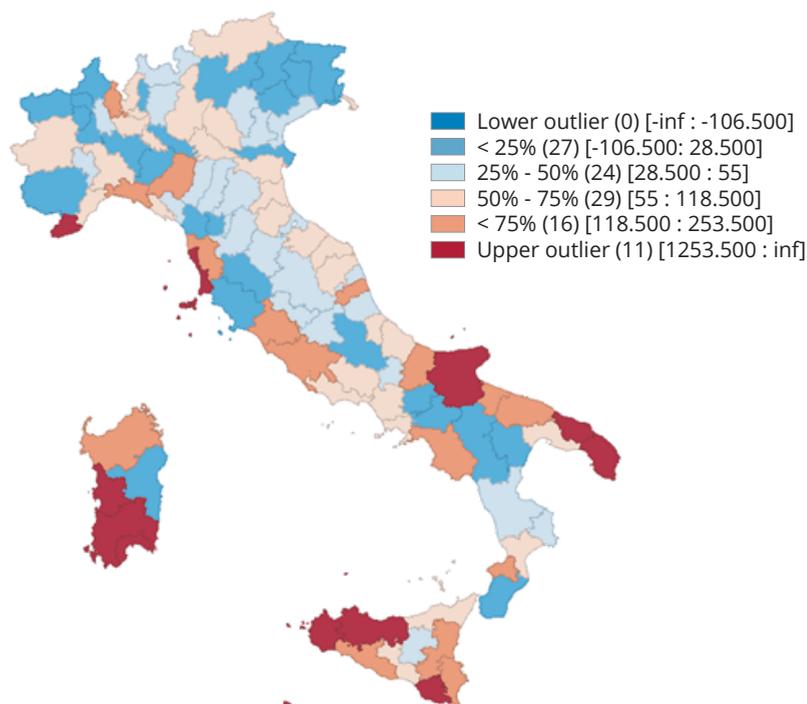


Fonte: elaborazioni IRPET su dati DCSA Rapporto annuale 2023

Poiché i valori sequestrati negli anni hanno un carattere ondivago per la possibilità o meno di realizzare un sequestro particolarmente consistente presentiamo la distribuzione provinciale, per quartili, dei chili complessivamente sequestrati tra il 2014 e il 2022 per 100mila abitanti in tutte le province italiane. In Toscana soltanto Pisa e Livorno si collocano al di sopra della mediana della distribuzione territoriale e Livorno cade nel gruppo delle 11 aree “outlier” che, ad eccezione di Imperia, sono tutte nel meridione.

Figura 7.17

Kg di sostanze sequestrate 2014-2022. Cocaina, eroina, hashish, mariuana, droghe sintetiche. Tassi per 100mila abitanti

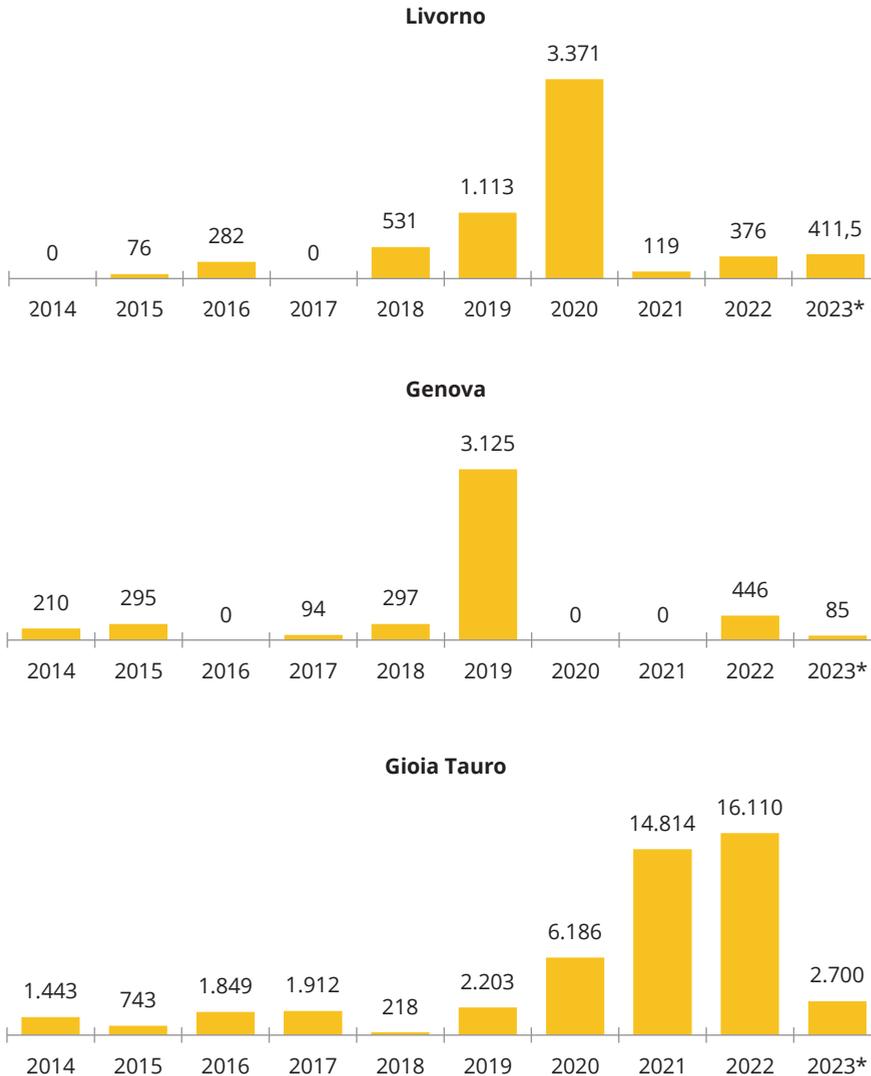


Fonte: elaborazioni IRPET su dati DCSA Rapporti annuali 2015-2023

Il porto di Livorno «sembra essere divenuto una alternativa privilegiata, di sempre crescente importanza, rispetto ad altri porti quali Gioia Tauro e Genova, a fini di importazione dal Sudamerica di stupefacenti, soprattutto cocaina» (dichiarazione del Procuratore Generale di Firenze, Marcello Viola, in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2021). Tra il 2014 e il novembre 2023 nel porto di Livorno sono state sequestrate più di 6 tonnellate di cocaina (6.279, di cui più di tremila nel sequestro “monstre” del 2020) contro le 4.847 del porto di Genova (anche qui un maxi sequestro di più di tremila tonnellate nel 2019).

Grafico 7.18

Kg di cocaina sequestrati nei porti di Livorno, Genova e Gioia Tauro 2014-2023*

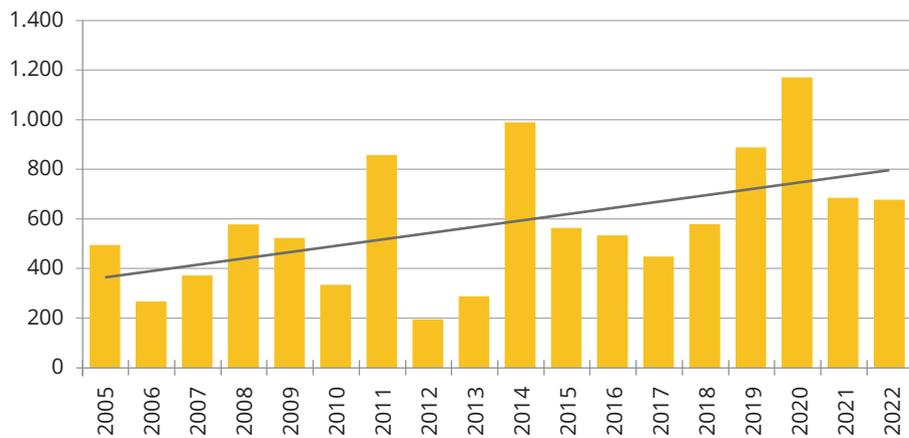


* 2023 periodo gennaio-novembre

Fonte: elaborazioni IRPET su dati DCSA Rapporto annuale 2023 e, per gen-nov 2023, Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (ADM) Comunicati stampa

Osservando le quantità sequestrate in un periodo temporale più lungo, 2005-2022, si osserva in Toscana una tendenza all'aumento del rapporto chili per milione di abitanti.

Grafico 7.19
Sostanze sequestrate (cocaina, eroina, hashish, mariuana) Toscana 2005-2022. Kg per
milione di abitanti



Fonte: elaborazioni IRPET su dati DCSA Rapporto annuale 2023

Parte III

IL RISCHIO CORRUZIONE

La terza parte viene dedicata al rischio corruzione.

Le importanti risorse europee rese disponibili attraverso il PNRR/PNC rappresentano una grande opportunità, ma destano anche

preoccupazione per il potenziale interesse da parte della criminalità.

Per questo motivo, si presentano alcuni indicatori di concorrenzialità e trasparenza negli affidamenti dei contratti per lavori pubblici, rivolti a cogliere tempestivamente possibili anomalie.

Il mercato degli appalti e il PNRR

I profili di anomalia dei mercati locali degli appalti assumono particolare pregnanza nella congiuntura attuale caratterizzata dall'implementazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Le ingenti risorse allocate dal PNRR e dal PNC si stanno infatti gradualmente traducendo in avvio di procedure (specialmente di lavori pubblici) imponendo un cambio di scala sostanziale nell'attività delle stazioni appaltanti, soprattutto le piccole che dispongono di una limitata dotazione di organico in quasi tutte le aree del Paese. Ci si chiede dunque quanto quest'attività aggiuntiva possa effettivamente svolgersi sotto un attento controllo da parte degli enti. L'iter procedurale del PNRR prevede, infatti, verifiche rafforzate da parte dei ministeri e della Commissione Europea, proprio perché l'ingente mole di procedure da avviare può comportare una maggiore permeabilità a fenomeni corruttivi o, più in generale, a spreco di risorse pubbliche.

Infine, tra le riforme previste dal Piano, quella del Codice dei Contratti, varata lo scorso giugno, sistematizza molte delle recenti modifiche alla normativa introdotte a partire dalla fase pandemica e introduce elementi di novità che potranno condizionare lo svolgimento della normale attività di procurement degli enti. Tra queste, la definizione del sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti, attesa da anni, è quella che potrebbe agire maggiormente nel senso di un innalzamento del profilo qualitativo dell'attività delle piccole e medie stazioni comportando anche una riduzione generalizzata dei profili di rischio corruzione. Molti di questi elementi di novità, ad esempio un maggior ricorso alle centrali di committenza, sono già incentivate per gli appalti PNRR, che potrebbero dunque aver finora rappresentato un primo banco di prova per una diversa modalità di approvvigionamento da parte degli enti.

Per questi motivi, in questo capitolo vogliamo valutare le caratteristiche degli appalti legati ai progetti del PNRR comparandole con quelle delle procedure che, nello stesso periodo, sono associate a progetti di spesa finanziati da risorse diverse. In primo luogo, osserveremo il confronto per le caratteristiche del contratto tra le quote di ricorso a soluzioni procedurali di tipo competitivo e tra le quote di ricorso a soluzioni di approvvigionamento di tipo centralizzato. In secondo luogo, ci concentreremo sulle performance della

fase di affidamento, osservando il confronto tra la durata, i ribassi di aggiudicazione e il numero medio di offerte⁹⁵.

La base dati che utilizziamo è ottenuta combinando l'archivio SI-TAT (Sistema informativo telematico appalti della Toscana), fornito dall'Osservatorio Regionale dei Contratti Pubblici della Regione Toscana, con l'insieme degli Open Data dell'Autorità Nazionale Anti Corruzione (ANAC), relativi all'intero territorio nazionale. L'archivio così ottenuto include tutte le procedure di contratti pubblici di importo pari o superiore a 40.000 Euro. Scegliamo di limitare il nostro periodo di osservazione agli anni 2022-2023, nei quali si può considerare pienamente avviato il dispiegarsi dell'attività di procurement legata all'implementazione del PNRR e del PNC. Ci concentriamo inoltre sul settore dei lavori pubblici, che raccoglie la maggior parte dei contratti legati al PNRR⁹⁶.

8.1 I contratti dei lavori pubblici

Osservando la distribuzione del numero dei contratti per classe di importo (Graf. 8.1) emerge come i lavori pubblici discendenti da progetti del PNRR siano caratterizzati da maggior dimensione media finanziaria, collocandosi per oltre il 60% sopra il milione di Euro sia in Italia che in Toscana, mentre quelli non collegati a progetti del PNRR si collocano per circa il 60% al di sotto del milione di Euro.

Questo dato può naturalmente influire su alcune delle caratteristiche della fase di affidamento e della scelta procedurale che prenderemo in considerazione. Per questo motivo, al fine di restituire un quadro più ragionevole dal punto di vista interpretativo, presenteremo laddove necessario il relativo dettaglio per classe di importo. Nel caso del primo aspetto analizzato, ovvero il ricorso a soluzioni procedurali di tipo aperto (procedure aperte o ristrette), osserviamo (Graf. 8.2) come i contratti relativi al PNRR registrino incidenza più alta di procedure aperte, per ciascuna classe di importo superiore ai 150.000 Euro. Il dato assume una valenza ancora più positiva, in termini di competitività del sistema e in un'ottica di riduzione del rischio corruzione, se letto alla luce della recen-

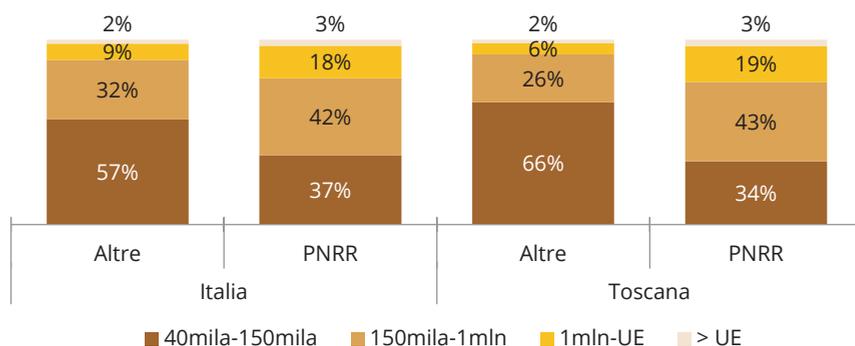
⁹⁵ Nell'ultimo decennio, la letteratura sul *public procurement* si è confrontata sempre più con la definizione dei profili di rischio corruttivo nel mercato degli appalti. Sebbene molti lavori di natura teorica e applicata abbiano contribuito a identificare le diverse fattispecie di illegalità e le prassi di definizione delle politiche e delle norme per contrastare questi fenomeni (vedi Vannucci, A., 2012, *Atlante della corruzione*. EGA), solo recentemente sono stati fatti tentativi di definire formalmente sistemi di indicatori di rischio corruzione o di anomalia del mercato degli appalti (si veda a questo proposito, tra gli altri, Decarolis, F., Giorgiantonio, C., 2022, "Corruption red flags in public procurement: new evidence from Italian calls for tenders", *EPJ Data Sci*, 11, 16, <https://doi.org/10.1140/epjds/s13688-022-00325-x>; Ferwerda, J., Deleanu, I., Unger, B., 2017, "Corruption in Public Procurement: Finding the Right Indicators", *Eur J Crim Policy Res*, 23, 245-267, <https://doi.org/10.1007/s10610-016-9312-3>).

⁹⁶ Tutte le elaborazioni sono ottenute escludendo dall'insieme di osservazioni i contratti in adesione ad accordi quadro e considerando invece gli accordi quadro dai quali discendono.

te evoluzione normativa, che prevede invece un'estensione della possibilità per le stazioni appaltanti di ricorrere a procedure di tipo negoziale. L'attività di procurement legata al PNRR sembra dunque associata a un maggior grado di competitività e formalizzazione rispetto al resto dei contratti, in controtendenza, appunto, anche con le dinamiche registrate negli ultimi anni in tutti i mercati regionali.

Grafico 8.1

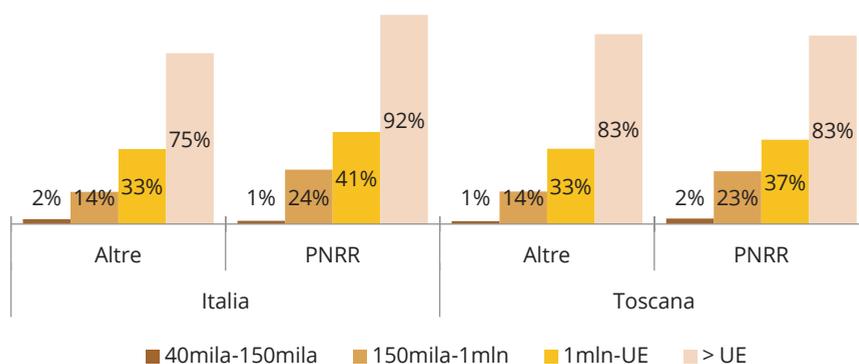
Composizione del numero delle procedure per classe di importo a base di gara. Italia e Toscana



Fonte: elaborazioni su Open Data ANAC e dati Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Regione Toscana

Grafico 8.2

Quota di procedure aperte per classe di importo. Italia e Toscana



Fonte: elaborazioni su Open Data ANAC e dati Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Regione Toscana

Adottando una simile chiave di lettura si può guardare alla quota di procedure di tipo centralizzato sul totale delle procedure avviate dalle stazioni appaltanti. Trattando la nostra analisi di lavori pubblici, concentriamo l'attenzione sulle procedure avviate dalle centrali di committenza inter-comunali (CUC), che assumono maggior rilievo nel caso dei lavori pubblici, caratterizzati da un minor grado di standardizzazione e, dunque, da una minor incidenza dei casi di delega della fase di affidamento a centrali di committenza nazionali (CONSIP).

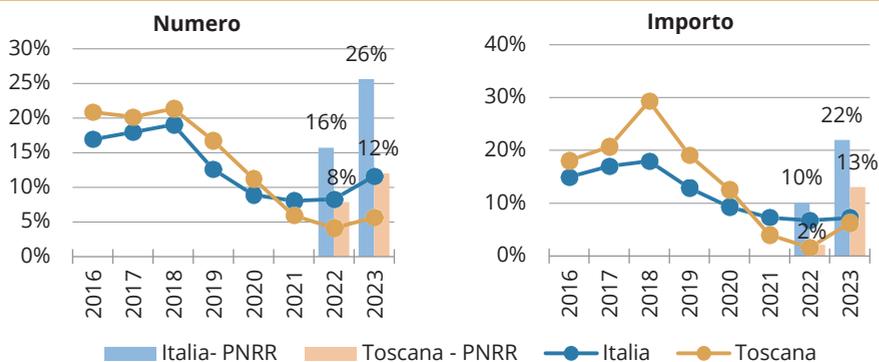
Includiamo nell'accezione di queste centrali di committenza, sia le stazioni appaltanti di unioni di comuni e di comunità montane sia quelle costituite come associazioni o consorzi di stazioni appaltanti (ai sensi dell'art. 37 comma 4, lett. b) del D. Lgs. n. 50/2016)⁹⁷.

Qui un effetto positivo di termini di efficienza e di competitività deriva da una maggior razionalizzazione del sistema delle stazioni appaltanti che implica una miglior gestione di procedure complesse attraverso la messa in comune delle competenze amministrative, da un possibile incremento della dimensione media dei lotti e da una maggior apertura dei mercati locali alla concorrenza.

In Toscana, come nel resto del Paese, il numero e l'importo delle procedure avviate dalle Centrali uniche di Committenza intercomunali è cresciuto a partire dal 2016 a seguito della riforma del Codice (D.Lgs 50/2016) per poi diminuire dal 2019 anche a seguito dell'approvazione del Decreto Sblocca Cantieri (D. L. 32/2019 e L. 55/2019). Tuttavia, l'attività di procurement legata al PNRR sembra aver dato impulso all'attività delle centrali di committenza intercomunali, sia in Italia che in Toscana. Osservando la quota del numero delle procedure di lavori pubblici avviate dalle CUC, si rileva infatti un'inversione di tendenza per le procedure non PNRR a partire dal 2022 (Graf. 8.3), ma soprattutto, per le procedure PNRR, una quota di centralizzazione "locale" molto alta e in alcuni casi superiore a quella dell'intero periodo di osservazione.

Grafico 8.3

Quota numero e Importo delle procedure avviate da Centrali Uniche di Committenza intercomunali (incluse unioni di comuni e comunità montane) per anno di pubblicazione. Lavori pubblici di importo pari o superiore a 150.000 Euro. Adesioni ad accordi quadro escluse



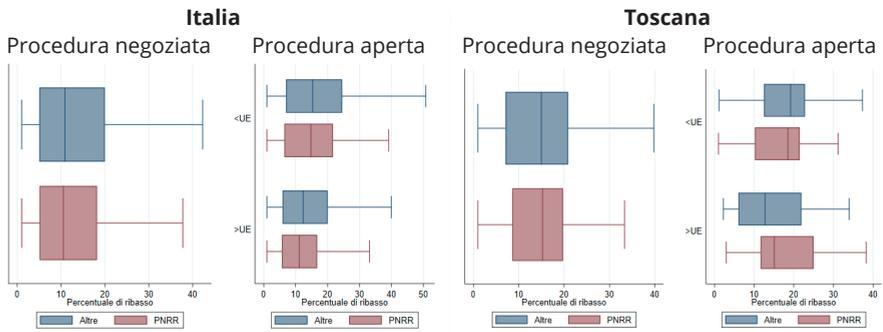
Fonte: elaborazioni su Open Data ANAC e dati Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Regione Toscana

⁹⁷ Il processo di aggregazione delle stazioni appaltanti comunali in Centrali Uniche di Committenza (intercomunali) ha finora svolto una parziale funzione di aggregazione di domanda di contratti, che – al di là del probabile incremento nei mesi a venire del numero delle stazioni appaltanti qualificate e del loro livello di qualificazione – costituisce già una base per la capacità di garantire continuità nella domanda di contratti pubblici anche allo scadere dei termini per la definitiva implementazione del sistema di qualificazione previsto dal nuovo Codice (Giugno 2024). Ad oggi, infatti, 2.150 comuni in Italia (il 26%) e 103 in Toscana (il 36%) fanno parte di Centrali Uniche di Committenza intercomunali (CUC), il cui numero è di 610 in Italia e 34 in Toscana.

Per quanto riguarda le performances della fase di affidamento⁹⁸, le evidenze appaiono meno chiare. In particolare, la distribuzione dei ribassi di aggiudicazione nelle procedure di tipo negoziale è sostanzialmente simile tra contratti PNRR e altri contratti. Quanto alle procedure aperte si rileva, solo in Toscana, il segnale di un incremento, pur contenuto dei ribassi nelle procedure di importo superiore alla soglia comunitaria (Graf. 8.4). Si giunge a simili conclusioni osservando la distribuzione del numero di offerte per procedura (Graf. 8.5) dove le differenze, in Toscana, si segnalano in debole aumento, in particolare oltre la soglia comunitaria. L'incremento di ribassi e partecipanti per le procedure PNRR, se pur contenuto, può essere interpretato come un segnale positivo in termini di efficienza e competitività.

Grafico 8.4

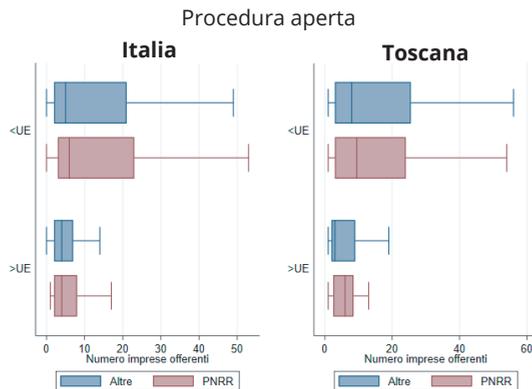
Distribuzione della percentuale di ribasso di aggiudicazione per tipo di procedura. Italia e Toscana



Fonte: elaborazioni su Open Data ANAC e dati Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Regione Toscana

Grafico 8.5

Distribuzione del numero di imprese offerenti nelle procedure aperte. Italia e Toscana



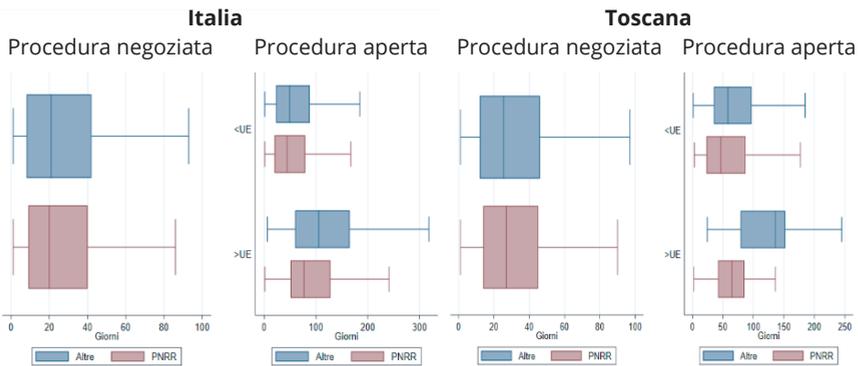
Fonte: elaborazioni su Open Data ANAC e dati Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Regione Toscana

⁹⁸ Le analisi che presentiamo di seguito sono ottenute escludendo le procedure di tipo non competitivo (affidamenti diretti).

Un segnale parzialmente più definito viene dall'analisi della durata della fase di affidamento, in relazione alla quale emerge una più marcata dinamica di riduzione associata al PNRR nelle procedure aperte (Graf. 8.6). Qui la nostra scelta è stata quella di concentrare l'attenzione sulla fase che va dalla scadenza dei termini per la presentazione delle offerte alla data del verbale di aggiudicazione, in modo da cogliere un'indicazione sulla celerità dell'azione amministrativa. In questo senso, nel caso delle procedure aperte, caratterizzate da un maggior grado di formalizzazione, una maggiore velocità nell'affidamento può ragionevolmente essere letta in chiave positiva. Al contrario, nelle procedure di tipo negoziale, lo stesso dato potrebbe essere interpretato nel senso di una minor accuratezza nella scelta dell'impresa affidataria. Conforta, a questo proposito, il fatto che l'evidenza relativa alle procedure negoziate, sia in Italia che in Toscana, non suggerisca una difformità tra procedure PNRR e altre procedure.

Grafico 8.6

Distribuzione della durata in giorni della fase tra data di scadenza dei termini per la presentazione delle offerte e data del verbale di aggiudicazione, per tipo di procedura. Italia e Toscana



Fonte: elaborazioni su Open Data ANAC e dati Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Regione Toscana

8.2 Concorrenzialità ed efficienza negli affidamenti del PNRR

L'analisi svolta finora ha permesso di tracciare un quadro descrittivo di massima delle caratteristiche osservate dei contratti di lavori pubblici, evidenziando, fatta eccezione per pochi casi, una sostanziale uniformità tra i due sottoinsiemi di procedure PNRR e non PNRR. L'analisi, sebbene utile a dar conto delle medie distribuzioni dei valori delle variabili osservate, non consente di tener conto pienamente della differente composizione dei due sottoinsiemi in relazione alle molteplici dimensioni che caratterizzano la natura dei contratti pubblici. Per poter ottenere un'indicazione

sintetica sulla variazione delle variabili finora considerate associata al PNRR, che tenga conto di tutte le principali caratteristiche dei contratti, abbiamo dunque adottato un approccio di regressione del tipo descritto di seguito:

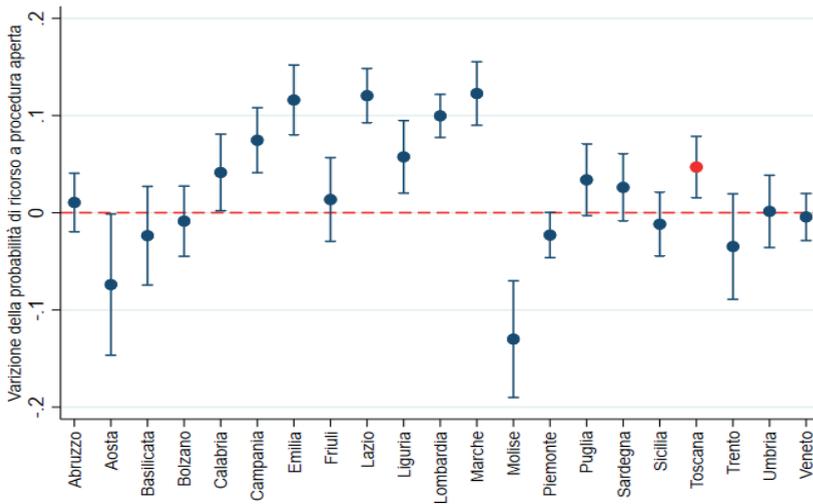
$$Y_i = \beta_0 + \beta_1 \cdot PNRR_i + \beta_2 \cdot Tipo\ Procedura_i + \beta_3 \cdot Criterio_i + \beta_4 \cdot Classe\ Importo_i + \beta_5 \cdot Settore_i + \beta_6 \cdot Tipologia\ Lavori_i + \beta_7 \cdot Regione_i + \beta_8 \cdot Tipo\ SA_i + \epsilon_i$$

Dove la variabile dipendente Y_i rappresenta il valore assunto da una delle 5 variabili descritte nei grafici 8.2-8.6 per il contratto i (quota di procedure aperte, quota di procedure centralizzate, ribasso di aggiudicazione, numero di imprese partecipanti, durata della fase di affidamento). Tra le variabili esplicative, consideriamo invece sia un indicatore dicotomico di appartenenza al sottoinsieme PNRR, sia le seguenti variabili categoriche: tipo procedura (procedura aperta, ristretta, negoziata), criterio di aggiudicazione (massimo ribasso, offerta economicamente più vantaggiosa), classe di importo, settore dell'opera (infrastrutture di trasporto, civili, reti e impianti di distribuzione di energia, gas, acqua e rifiuti), tipologia dei lavori (nuova costruzione, manutenzione, recupero, restauro o ristrutturazione), regione e, infine, natura giuridica della stazione appaltante (enti locali, ministeri, enti del servizio sanitario, università, imprese a partecipazione pubblica). Inoltre, sebbene non riportato per chiarezza espositiva nella specificazione sopra descritta, ciascuna delle variabili esplicative è stata interagita con l'indicatore PNRR.

Nel caso della quota di procedure aperte abbiamo utilizzato una stima *logit* nella quale la variabile dipendente, dicotomica, indica il ricorso a una soluzione procedurale di tipo aperto (procedura aperta = 1). La stima della variazione della probabilità di ricorso a procedure aperte associata al PNRR è articolata per regione e riportata nel grafico 8.7. Osserviamo, per la Toscana, una stima positiva e significativa (+4,7%), che indica un effettivo maggior ricorso a procedure aperte a parità di tutte le caratteristiche osservabili dei contratti. Una stessa variazione positiva, in alcuni casi di magnitudine superiore, è riscontrata in diverse regioni del centro-nord. Si registrano invece variazioni significative di segno negativo nelle regioni più piccole (Val d'Aosta e Molise).

Grafico 8.7

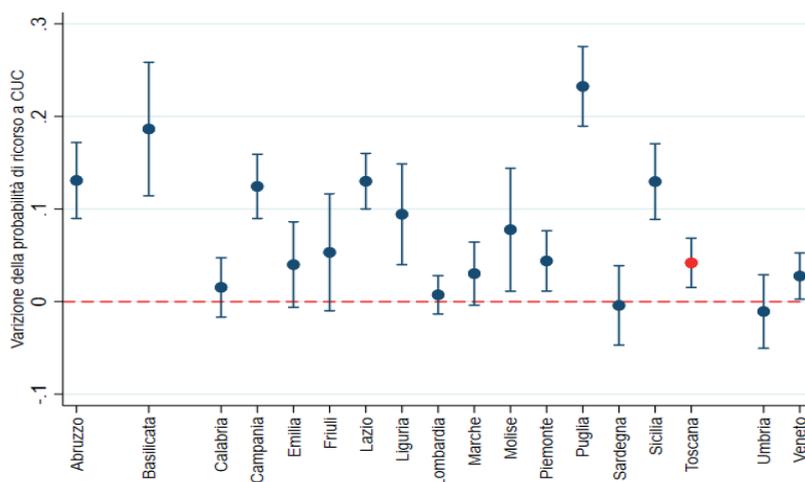
Stima della variazione di probabilità di ricorso a procedure aperte per regione



Fonte: stima IRPET su Open Data ANAC e dati Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Regione Toscana

Lo stesso approccio di stima *logit* è stato utilizzato anche nel caso della quota di procedure di tipo centralizzato. Qui, la variabile dipendente, dicotomica, indica il fatto che la procedura sia avviata da centrali uniche di committenza intercomunali (affidamento centralizzato = 1). In questo caso la stima è stata effettuata sulle sole procedure avviate, oltre che da centrali di committenza intercomunali, dagli enti locali. L'indicazione che otteniamo dalla stima è in linea con quanto già rappresentato nel grafico 8.3. In particolare, in Toscana, ai contratti PNRR è associata una quota maggiore di procedure centralizzate rispetto ai contratti non PNRR (Graf. 8.8). La differenza tra i due gruppi, positiva e significativa, è pari al 4.2%. Il dato è sostanzialmente generalizzato a livello regionale, con molte regioni del mezzogiorno che registrano incrementi della quota centralizzata superiori al 10%.

Grafico 8.8
Stima della variazione di probabilità di ricorso a procedure centralizzate per regione



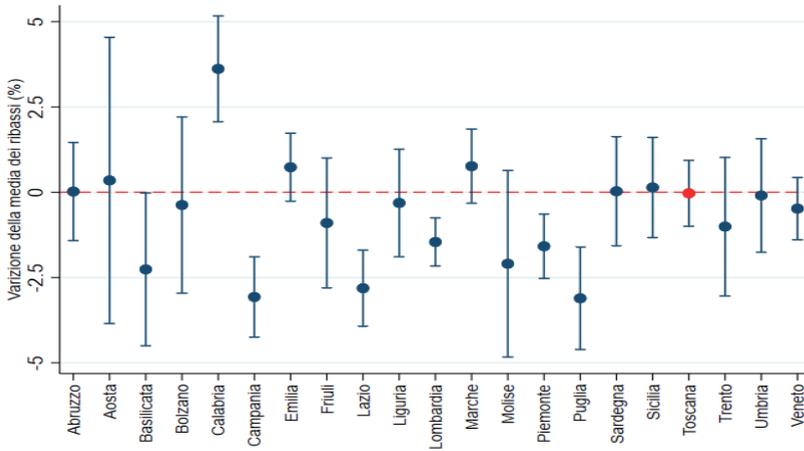
Fonte: stima IRPET su Open Data ANAC e dati Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Regione Toscana

Nel caso delle variabili relative alle performances della fase di affidamento, l'approccio seguito è stato quello di utilizzare una stima lineare di tipo OLS. In particolare, la variazione associata al PNRR sulla percentuale di ribasso di aggiudicazione è non significativa e pari a 0 per la Toscana (Graf. 8.9). Ad eccezione della Calabria, che registra una variazione positiva e significativa, le altre variazioni significative sono di segno negativo e associate a regioni di tutte le aree del Paese (Campania, Puglia, Lazio, Lombardia e Piemonte). Si tratta in ogni caso di variazioni contenute.

Per quanto riguarda invece il numero di offerte per procedura, si rilevano due casi di variazione positiva e significativa, in Lazio e in Campania (Graf. 8.10). Il dato del Lazio risulta particolarmente alto anche considerando che, nel caso specifico di questa stima, sono state escluse anche le procedure di accordo quadro al fine di depurare dall'effetto di una maggior concentrazione, proprio nella Capitale, di grandi stazioni appaltanti che operano come centrali di acquisto per l'intero territorio nazionale. Le variazioni in Toscana e in Veneto sono invece le uniche, debolmente significative e con una ridotta magnitudine, di segno negativo. Non sembra dunque confermata, per la Toscana, l'evidenza riportata nel grafico 8.5 di un incremento del numero medio di offerte sotto e sopra la soglia comunitaria.

Grafico 8.9

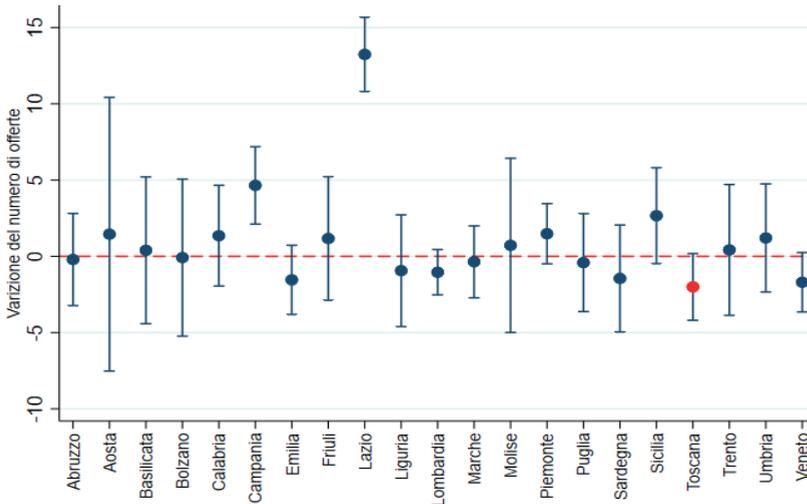
Stima della variazione del ribasso percentuale di aggiudicazione per regione



Fonte: elaborazioni su Open Data ANAC e dati Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Regione Toscana

Grafico 8.10

Stima della variazione del numero di imprese offerenti per regione



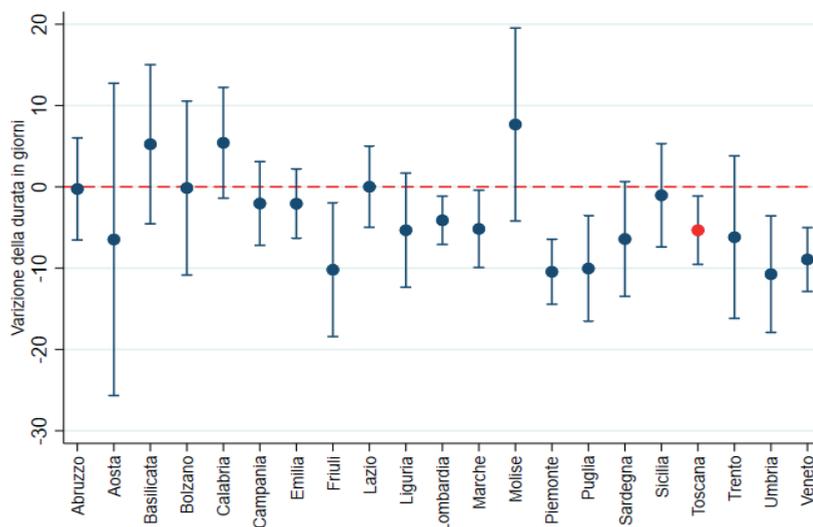
Fonte: elaborazioni su Open Data ANAC e dati Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Regione Toscana

Infine, la variazione della durata di affidamento assume segno negativo ed è significativa per molte delle regioni del cento-nord (Friuli V. G., Lombardia, Piemonte, Veneto, Marche, Toscana e Umbria) e per la Puglia (Graf. 8.11). Anche in questo caso si tratta di riduzioni molto contenute. In particolare, distinguendo, per la Toscana, l'effetto sulla base della tipologia di procedura (aperta/chiusa) è possibile confermare l'evidenza riportata nel grafico 8.6: nel caso

delle procedure negoziate la differenza, se pur di segno negativo è non significativa, mentre rimane negativa e significativa nel caso delle procedure aperte.

Grafico 8.11

Stima della variazione della durata in giorni della fase tra data di scadenza dei termini per la presentazione delle offerte e data del verbale di aggiudicazione per regione



Fonte: elaborazioni su Open Data ANAC e dati Osservatorio Regionale Contratti Pubblici Regione Toscana

In conclusione, le analisi che abbiamo presentato in questo capitolo suggeriscono che le procedure di lavori pubblici associate al PNRR sono caratterizzate da un miglior profilo di concorrenzialità ed efficienza rispetto alle restanti procedure e, in alcuni casi, migliorative rispetto alle dinamiche registrate nel recente passato, sia in Italia che in Toscana. In particolare, le dimensioni sulle quali è possibile riscontrare un contributo più significativo del PNRR sono quelle della maggior apertura alla concorrenza rappresentata da un maggior ricorso a procedure di tipo aperto e della minor frammentazione della committenza rappresentata da un maggior ricorso a soluzioni centralizzate. Questi aspetti non sembrano però tradursi, almeno nella congiuntura, in un effettivo aumento della partecipazione da parte delle imprese e in un incremento dei ribassi di aggiudicazione. Nel periodo di osservazione, questi aspetti sono infatti fortemente condizionati dalla tensione sui prezzi delle materie prime e dall'effetto spiazzamento indotto dai bonus edilizi. Infine, sulla base dall'analisi della durata della fase di affidamento, le procedure PNRR sembrano caratterizzate da una maggior celerità dell'attività amministrativa in molte regioni del centro-nord inclusa la Toscana.

Parte IV

L'ECONOMIA SOMMERSA

La quarta parte, infine, è dedicata all'economia sommersa, tanto nella componente relativa al lavoro irregolare che in quella relativa all'economia non osservata o fiscal gap. Anche quando non rientrano tra le attività criminali, si tratta di comportamenti che distolgono impropriamente risorse alla spesa pubblica e danneggiano la concorrenzialità del mercato. In questa parte si forniscono stime del fiscal gap relative ai principali tributi IRPEF, IRAP e IMU e si analizza l'evasione della tassa automobilistica, principale tributo autonomo della regione.

Il lavoro irregolare nell'economia della Toscana

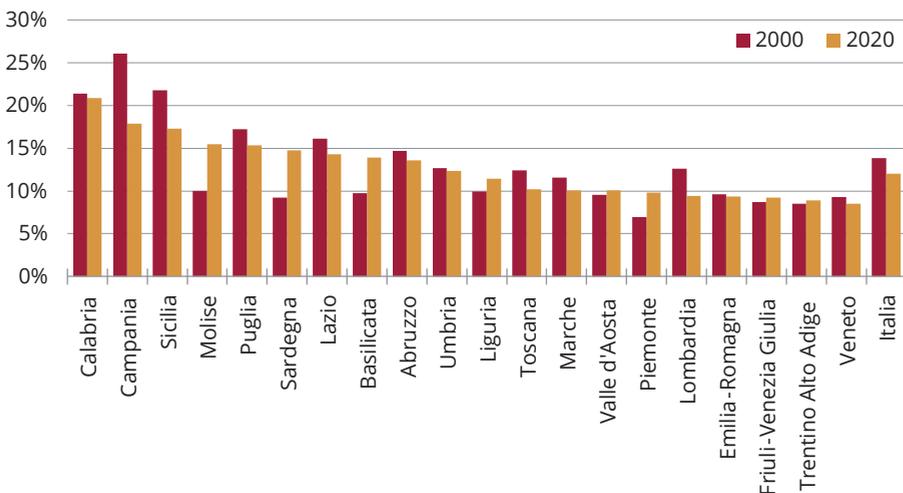
9.1 Il valore aggiunto derivante dal lavoro irregolare

La procedura di misurazione della consistenza numerica del lavoro non regolare e la stima del valore aggiunto sommerso generato dall'impiego di quest'ultimo si basa su due fasi distinte: una prima fase riguarda la stima dell'input di lavoro irregolare, in termini di occupati, ed una seconda fase è quella in cui si attribuisce invece il contributo in termini di valore aggiunto generato da ciascuna posizione lavorativa irregolare. L'accresciuta disponibilità di fonti amministrative ha consentito di sviluppare una metodologia di stima dell'input di lavoro basata sull'uso integrato di dati da rilevazioni statistiche e contabilità nazionale e da fonti amministrative. Tale integrazione consente di classificare come non regolari le posizioni lavorative per le quali non è rilevata la dichiarazione contributiva e/o fiscale. Il set informativo che genera le stime sull'input di lavoro è costituito da due basi dati. La prima, utile alla stima delle posizioni di lavoro irregolari, è alimentata prevalentemente da archivi amministrativi (dichiarazioni fiscali e comunicazioni obbligatorie). La seconda, che copre sia la componente regolare che quella non regolare dell'input di lavoro, proviene dalla contabilità nazionale.

ISTAT produce annualmente, adottando questi criteri, una stima a livello regionale e di macrosettore di attività degli occupati non regolari. Secondo l'ultimo dato disponibile, riferito al 2020, la Toscana si colloca, per quanto concerne il tasso di irregolarità complessivo del totale dei settori economici, non distante dalla media italiana. La dinamica dell'ultimo ventennio ha visto una progressiva riduzione del tasso di irregolarità, che è passato dal 12,4% nel 2000 al 10,2% nel 2020, seguendo una traiettoria simile a quella media nazionale (che, nel medesimo lasso di tempo, è scesa dal 13,8% al 12%).

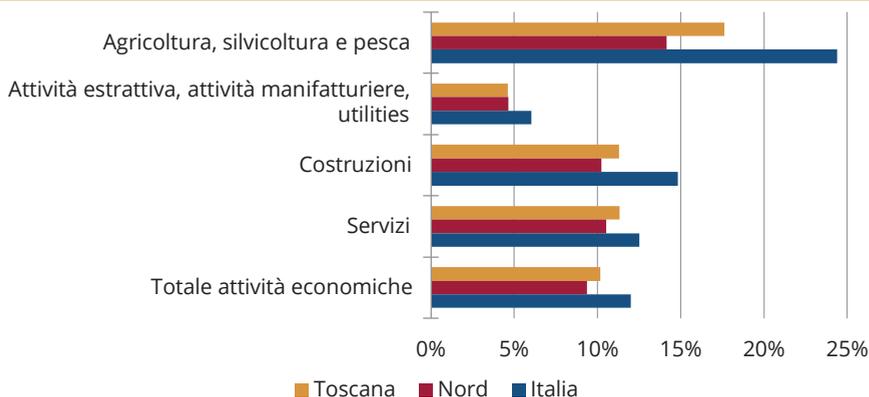
Entrando nel dettaglio dei settori, il confronto rispetto alla media nazionale e alla media delle regioni del Nord evidenzia un dato Toscano migliore dei valori medi Italiani ma peggiore di quello relativo alle sole regioni del Nord in tutti i macrosettori, con una distanza marcata per quanto riguarda soprattutto l'agricoltura e il settore delle costruzioni.

Grafico 9.1
Evoluzione del tasso di irregolarità per regione, confronto 2000-2020



Fonte: ISTAT

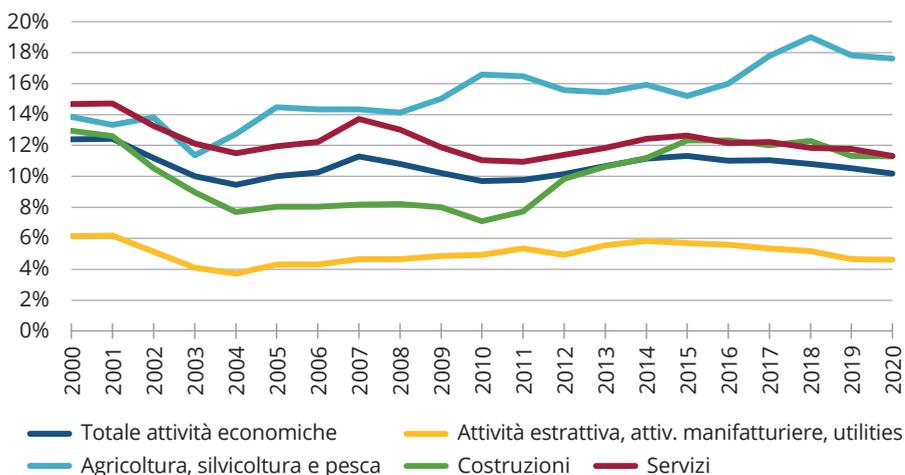
Grafico 9.2
Tasso di irregolarità per macrosettore, confronto Toscana, Nord-Italia e Italia



Fonte: ISTAT

Proprio il settore agricolo è però, in ottica di dinamica temporale, il macrosettore che presenta una evoluzione in controtendenza, con un aumento pressoché costante del tasso di occupati irregolari che è passato nel corso del ventennio 2000-2020 dal 14 al 18%, lasso di tempo in cui per tutti gli altri macrosettori si registra un calo nel medesimo periodo. L'incidenza moderata del settore agricolo in termini numerici (circa il 5% degli addetti complessivi) consente comunque di mantenere, in aggregato, come visto nel Grafico 9.3, una dinamica discendente.

Grafico 9.3
Tasso di irregolarità per settore in Toscana, trend 2000-2020



Fonte: ISTAT

Seguendo la metodologia ISTAT, possiamo stimare l'ammontare complessivo di valore aggiunto connesso all'utilizzo di lavoro non regolare, in un importo pari a 3,6 miliardi, che rappresenta il 3,7% del valore aggiunto regionale. Riguardo alla metodologia utilizzata, per quanto concerne i dipendenti, il valore aggiunto da essi generato si può scomporre nella retribuzione loro corrisposta più una quota di mark-up che l'imprenditore include nel proprio margine lordo di gestione. A partire dalle stime nazionali, si ricaverà per settore una stima della retribuzione media delle posizioni non regolari. Nel caso dei dipendenti non regolari, non essendo presenti oneri sociali, la remunerazione corrisponde, dal lato del lavoratore, al reddito mentre, dal lato dell'impresa, al costo del lavoro. La componente di mark-up sulla remunerazione del lavoro dipendente non regolare è stimata sotto l'ipotesi che, in quota, tale margine si può assumere uguale a quello applicato sulla remunerazione dei dipendenti regolari. Il valore aggiunto generato dai lavoratori indipendenti non regolari viene invece stimato tenendo conto della produttività nominale (valore aggiunto per ULA-Unità di lavoro per anno) calcolata sulle imprese presenti nel database FRAME (ISTAT). Dal punto di vista del processo produttivo, dunque, i lavoratori dipendenti non regolari generano un valore aggiunto pari alla somma della loro remunerazione e del mark-up dell'impresa, mentre i lavoratori indipendenti producono un valore aggiunto pari alla loro produttività nominale.

Tabella 9.4
Valore aggiunto legato al lavoro irregolare per settore in Toscana. 2020

Settore	Valore aggiunto da lavoro irregolare (Mln euro)	Incidenza sul Valore Aggiunto settoriale (%)
Agricoltura, silvicoltura e pesca	276	12,2%
Prodוז. beni alimentari e di consumo	147	2,0%
Prodוז. beni di investim.	54	0,9%
Prodוז. beni intermedi, energia e rifiuti	60	0,9%
Costruzioni	257	6,3%
Commercio, trasporti e magazzinaggio, alloggio e ristorazione	1.041	5,5%
Servizi professionali	331	3,3%
Altri servizi alle imprese	290	1,3%
Servizi generali delle A.A.P.P.	0	0,0%
Istruzione, sanità e assistenza sociale	441	4,4%
Altri servizi alle persone	757	19,7%
Totale Toscana	3.655	3,7%
Nord		3,8%
Centro		5,2%
Mezzogiorno		6,9%
Italia		4,8%

Fonte: stime IRPET

9.2 Focus: lo sfruttamento lavorativo in agricoltura

Il lavoro irregolare è un fenomeno che produce effetti sociali di forte impatto per l'economia quali l'evasione fiscale, dei contributi previdenziali e assistenziali, uniti agli effetti subiti dai singoli lavoratori in termini di privazione di diritti, ricattabilità e salari inadeguati.

Quello agricolo è uno dei settori che espone ad un maggior rischio di precarietà i propri lavoratori: la domanda di lavoro è soggetta alla stagionalità delle colture e si riflette in inquadramenti contrattuali di carattere temporaneo e di breve durata. Inoltre, gli operai agricoli sono esclusi dalla legislazione nazionale sui contratti a termine e la retribuzione non è dovuta per tutta la durata del contratto bensì solo per le ore lavorate⁹⁹. Il contesto dei contratti collettivi è molto frammentato, dati i diversi ordinamenti produttivi di applicazione, e una parte rilevante della normativa è demandata alla contrattazione di secondo livello (provinciale e di categoria). La situazione è resa ancora più complicata dalla possibilità che l'imprenditore agricolo ha di delegare a terze parti l'organizzazione del lavoro. In questo caso, può ricorrere alla somministrazione di lavoro, per cui sarà l'agenzia interinale ad assumere i lavoratori che verranno gestiti poi

⁹⁹ Marazza, M. (2017). "Il lavoro nei processi di raccolta di prodotti agricoli". In Di Marzio, F. (a cura di). *Agricoltura senza caporalato*. Donzelli Editore. pp. 71-86.

dall'azienda, oppure direttamente all'appalto¹⁰⁰. L'irregolarità si manifesta attraverso il lavoro nero, senza contratto, il lavoro grigio, che corrisponde alla stipula di contratti che prevedono settimanalmente un determinato numero di ore lavorate ma che in realtà sono molte di più, fino a fenomeni di vera e propria riduzione in condizione di schiavitù. All'interno della dinamica di sfruttamento può annidarsi il caporalato, inteso come sistema di intermediazione e reclutamento illecito di manodopera. Gli immigrati sono particolarmente a rischio di sfruttamento lavorativo. Dal censimento ISTAT del 2020 si rileva come il 43% della manodopera non familiare regolarmente registrata, 30mila unità, sia costituita da stranieri, per il 30% extra comunitari, per il 13% comunitari. Tra gli stranieri è più frequente il lavoro "in affitto", 12,7% contro il 3,9% degli italiani. Il 71% dei lavoratori non assunti direttamente dall'azienda è di nazionalità straniera, il 56% proviene da paesi extra UE.

Tabella 9.5

Manodopera non familiare nelle aziende agricole in Toscana 2020. VA e composizione %

	Totale manodopera non familiare	Italiani	Stranieri	Stranieri UE	Stranieri non UE
Forma continuativa	23.448	16.166	7.282	1.824	5.458
Forma saltuaria	41.534	22.557	18.977	6.609	12.368
Lavoratori non assunti direttamente dall'azienda	5.370	1.560	3.810	783	3.027
TOTALE	70.352	40.283	30.069	9.216	20.853
Forma continuativa	33,3%	40,1%	24,2%	19,8%	26,2%
Forma saltuaria	59,0%	56,0%	63,1%	71,7%	59,3%
Lavoratori non assunti direttamente dall'azienda	7,6%	3,9%	12,7%	8,5%	14,5%
TOTALE	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: elaborazioni IRPET su dati ISTAT 7° Censimento generale dell'agricoltura 2020

Va considerato che gli immigrati non comunitari sono tra le persone più vulnerabili e con minor potere contrattuale, poiché per ottenere il rinnovo del permesso di soggiorno hanno la necessità di avere un contratto di lavoro¹⁰¹. Si è, inoltre, verificata la crescita di nazionalità che sono fortemente rappresentate tra titolari e richiedenti protezione internazionale, tendenza segnalata da diversi progetti attivi

¹⁰⁰ Turchetti, S. (2022). "Lo sfruttamento lavorativo nel settore agricolo toscano", *Note Rapide n.10*, IRPET.

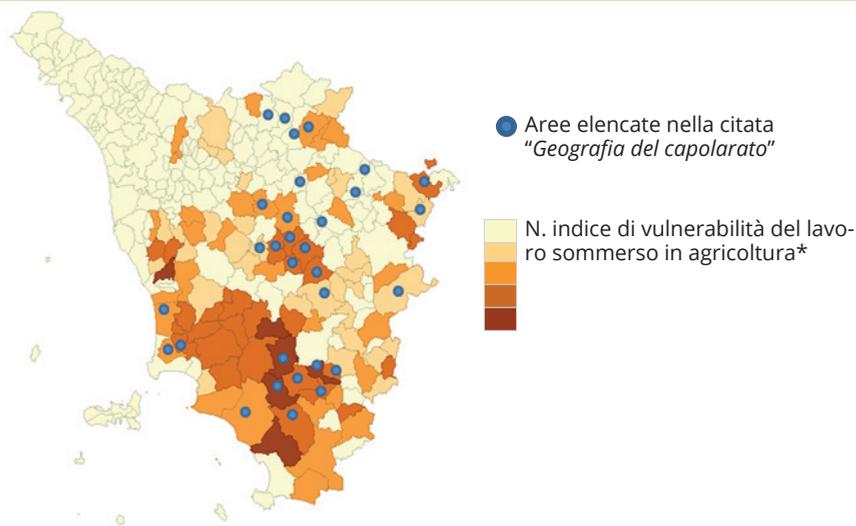
¹⁰¹ Vedi: Ministero del Lavoro-Ministero dell'interno (2023). *Report finale Progetto DE-METRA. Immigrazione e sfruttamento del lavoro. Forme di caporalato in agricoltura in Toscana*. Parte prima, p. 93; Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. *Relazione sul secondo anno di attuazione del piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato (2020-2022)*; Cagioni A. (a cura di) (2020). *Le ombre del lavoro sfruttato. Studi e ricerche in Italia e in tre province toscane*. Asterios ed., dicembre; "Altro Diritto-Centro di ricerca interuniversitario (ADIR)/FLAI-CGIL (2022). *IV Rapporto del laboratorio sullo sfruttamento lavorativo e sulla protezione delle sue vittime*, <http://www.adir.unifi.it/laboratorio/quarto-rapporto-sfruttamento-lavorativo.pdf>.

sui territori, nonché emersa a seguito delle attività ispettive e definita come “profughizzazione” dello sfruttamento lavorativo. Le persone richiedenti la protezione internazionale rappresentano le vittime privilegiate: sono persone regolarmente soggiornanti sul territorio, con le quali si può stipulare un contratto, ma, al tempo stesso, dallo status sia giuridico sia sociale fragile. Sono fragili giuridicamente perché il titolo di soggiorno è in perenne rinnovo, ogni sei mesi; socialmente perché, se ospiti di centri di accoglienza, non possono avere un reddito superiore all’assegno sociale (503,27 euro mensili) pena l’esclusione dall’accoglienza, previsione che li spinge ad accettare che il contratto non corrisponda alla realtà del rapporto di lavoro.

L’Osservatorio Placido Rizzotto nel Quaderno “Geografia del caporalato”, pubblicato nel 2022, ha mappato, incrociando le operazioni delle forze dell’ordine e le denunce dei lavoratori, le aree di sofferenza nel Paese dove avvengono fenomeni di sfruttamento lavorativo in agricoltura e caporalato. Le aree sono 405 in totale, nel centro-nord sono 211, oltre la metà, e 82 per quanto riguarda il centro Italia. In Toscana le aree di sofferenza mappate sono 27, concentrate, per lo più, nella zona meridionale della Regione¹⁰².

Figura 9.6

Comuni per specializzazione in agricoltura e impiego di lavoratori stranieri ed extracomunitari



* È costituito dalla media geometrica del peso dei dipendenti agricoli sul totale, del peso degli stranieri sui dipendenti agricoli e del peso, tra gli stranieri in agricoltura, degli extracomunitari provenienti da paesi dell’Est Europa

Fonte: elaborazioni IRPET su dati ISTAT e Osservatorio Placido Rizzotto

¹⁰² In provincia di Arezzo San Giovanni Valdarno, Valtiberina (Cortona, Sansepolcro, Badia Tedalda), Valdarno Casentino (Poppi, Pratovecchio, Ortignano); in provincia di Firenze il Mugello; in provincia di Grosseto la zona dell’Amiata, Arcidosso, Marina di Grosseto, Scansano, Civitella Paganico, Cinigiano, Castel del Piano; in provincia di Livorno Venturina, San Vincenzo, Castagneto Carducci, Donoratico; in provincia di Siena l’area del Chianti, Castellina, Montecucco, Poggibonsi, Radda, Castelnuovo Berardenga.

9.3 Focus: lo sfruttamento nelle aziende cinesi di Prato

L'incendio dell'azienda di confezioni Teresa Moda, il 1 dicembre 2013, rappresenta un momento simbolico sul tema dello sfruttamento lavorativo a Prato all'interno dell'imprenditoria cinese nelle confezioni di abbigliamento. Cinque uomini e due donne, alcuni con regolare permesso di soggiorno e altri senza documenti, morti in un capannone, dove lavoravano e dormivano in loculi soppalcati di cartongesso, privo di uscite di emergenza, rete idrica per l'anti incendio, messa a norma degli impianti elettrici. Da sottolineare che nessuno pagherà per questo poiché le due imprenditrici cinesi, pur condannate in terzo grado a otto anni e sei mesi e sei anni e dieci mesi, tra sentenza di Appello e di Cassazione (2019), nonostante sia stato loro revocato il divieto di espatrio, sono rientrate in Cina dove ha poco valore il mandato di cattura emesso dall'autorità italiana.

A questa tragedia le istituzioni locali reagirono con la nascita, nel 2014, del Piano Lavoro Sicuro articolato in 4 fasi, l'ultima avviata nel gennaio 2021, fino a dicembre 2023 e una quinta prevista dal gennaio 2024 – per contrastare con determinazione l'illegalità che non garantisce ai lavoratori i diritti più elementari e crea economia sommersa, lavoro nero, sfruttamento e vera e propria schiavitù.

Il Piano è portato avanti da un gruppo interforze composto da ASL centro, Polizia Municipale di Prato, Questura, Direzione Territoriale del Lavoro, INAIL, Comando provinciale dei Vigili del Fuoco e ARPAT. Nell'area vasta, che ingloba le ex Ausl di Firenze, Empoli, Prato e Pistoia, vennero assunti 74 Tecnici della prevenzione, di cui 50 destinati a Prato. Gli obiettivi prioritari erano i dormitori abusivi, gli impianti elettrici fatiscenti e le bombole di gpl. In otto anni sono state controllate oltre 17mila aziende, di cui oltre 10mila nella provincia di Prato, delle quali 9.500 cinesi. L'ammontare delle sanzioni riscosse, da inizio Piano al primo semestre del 2022, nell'area vasta ammonta a più di 22 milioni e 600mila euro.

La prima fase del piano si svolge tra settembre 2014 e marzo 2017 con 4.422 imprese controllate nella provincia.

Tabella 9.7
Cronologia delle fasi del progetto. Provincia di Prato

	Periodo	Durata in mesi	Ditte controllate	Controlli/mese
Fase 1	set 2014-mar 2017	31	4.422	143
Fase 2	apr 2017-mar 2019	24	2.902	121
Fase 3	apr 2019-dic 2020	18 (3 sospesi Covid)	1.490	83
Fase 4	gen 2021-ott 2022	22	1.513	69
TOTALE		95	10.327	109

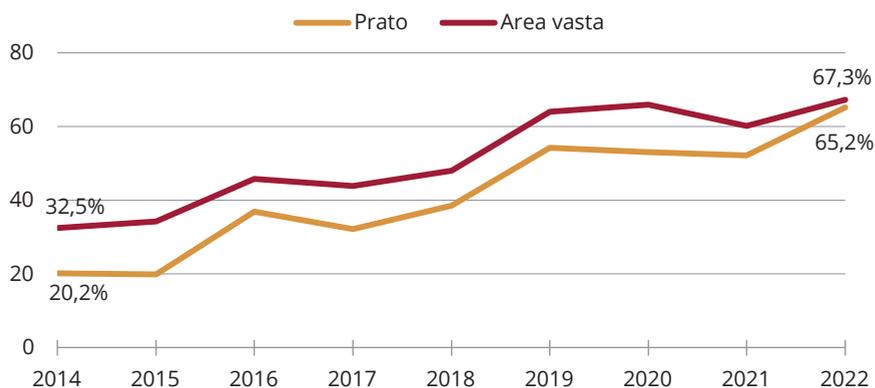
Fonte: Convegno al Centro Pecci sul Piano Lavoro Sicuro, 1 dicembre 2022

Poco dopo l'inizio della seconda fase – da aprile 2017 a marzo 2019 – un nuovo incendio, il 26 agosto 2017 nella località Tignamica di Vaiano, uccide una coppia di cinesi clandestini in una abitazione trasformata in laboratorio. Questo evento conferma un timore da tempo latente: lo spostamento, per sottrarsi ai controlli, dei laboratori dai capannoni a locali civili sprovvisti di ogni autorizzazione all'attività produttiva. Viene così istituito il numero verde per la denuncia delle case-fabbrica e i sopralluoghi vengono estesi anche alle abitazioni.

L'impatto dei controlli è stato incisivo, dalla prima fase le irregolarità sono calate progressivamente, nel 2014 solo il 20% delle imprese cinesi in provincia era risultato regolare ai controlli, nel 2022 si arriva al 65%, il tasso di irregolarità, pari al 35%, resta comunque elevato.

Ancora nel 2022 sono stati trovati due capannoni con dormitori strutturati, uno a Montemurlo e uno a Carmignano.

Grafico 9.8
Percentuale di imprese risultate regolari ai controlli. Prato 2014-2022



Fonte: Convegno al Centro Pecci sul Piano Lavoro Sicuro, 1 dicembre 2022

Gli impianti elettrici non conformi sono passati dalla Fase 1 alla Fase 4 dal 27% al 3,7%, i dormitori dal 17,8% (ne sono stati rimossi 786 solo nella Fase 1 a Prato) al 4,2%. Un discorso diverso va fatto per le cucine abusive, quasi scomparse nella Fase 2 (da 3,8 a 0,5%) e riapparse nella Fase 4 a causa della pandemia. Ancora alta la percentuale di aziende cui sono contestate carenze igieniche degli ambienti lavorativi, 18,7% dei casi, così come le notizie di reato, 28,9%.

Tabella 9.9
Indicatori di efficacia del Piano

	Fase 1	Fase 2	Fase 3	Fase 4
TIPO DI IRREGOLARITÀ				
Dormitori abusivi	17,8%	1,7%	3,9%	4,2%
Impianti elettrici non a norma	27,1%	6,7%	5,4%	3,7%
Presenza bombole GPL	2,4%	0,2%	0,1%	0,1%
Cucine abusive	3,8%	0,5%	1,1%	3,2%
Carenze igieniche	40,6%	20,4%	19,1%	18,7%
PROVVEDIMENTI				
Sequestri/chiusure	5,7%	1,8%	1,3%	1,3%
Fogli di prescrizione	51,2%	35,4%	27,2%	30,0%
Notizie di reato	54,8%	32,6%	26,3%	28,9%

Fonte: Convegno al Centro Pecci sul Piano Lavoro Sicuro, 1 dicembre 2022

A integrazione del Piano, nel 2018, è stato siglato tra il Comune di Prato e la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Prato in collaborazione con la rete S.A.T.I.S. (Sistema Antitratta Toscano Interventi Sociali) il "Protocollo d'intesa in materia di prevenzione e contrasto dei fenomeni di sfruttamento lavorativo e di tutela delle vittime" rinnovato fino al 31 dicembre 2023 e finanziato dalla Regione Toscana con 1,5 milioni di euro¹⁰³. Viene istituito lo sportello anti sfruttamento del comune di Prato, Assessorato all'Immigrazione, al fine di prendere in carico chi decide di denunciare e creare un percorso per uscire dallo sfruttamento.

Dal gennaio 2022 al febbraio 2023 si sono rivolte allo sportello 47 persone¹⁰⁴, tra cui molti pakistani e bengalesi, ma anche africani sub sahariani e tre cinesi, impiegati senza nessuna tutela, né contratto, né giorni di riposo da aziende cinesi nei tre Macrolotto: 26 confezioni, 13 pronto moda e 3 stamperie, ma anche stirerie, maglierie e pelletterie. Da queste denunce sono scaturiti 19 procedimenti penali per sfruttamento della manodopera. Dal 2016, anno della riforma dell'articolo 603 bis del codice penale sullo sfruttamento lavorativo, sono stati 54. Nel periodo su 115 imprenditori indagati, soprattutto cinesi, 75 erano nascosti dietro prestanome.

Nel 2021 quindici operai di una stamperia pratese, pakistani più un senegalese, hanno scioperato per dieci mesi sostenendo di essere stati obbligati a lavorare sette giorni su sette per 12 ore al giorno, senza ferie. Alcuni di loro erano stati licenziati dopo le proteste, venendo poi reintegrati dalle sentenze del Tribunale del lavoro.

A marzo del 2023 vengono condannati dal Tribunale di Prato, per sfruttamento lavorativo grave, i due gestori di fatto della confezione

¹⁰³ A firmare l'intesa sono stati il Comune, la Regione Toscana, la Procura della Repubblica di Prato, il Sistema Antitratta Satis, il Centro di ricerca Interuniversitario L'Altro Diritto e i sindacati Cgil, Cisl e Uil.

¹⁰⁴ Vedi "Sfruttamento lavorativo: 47 denunce in 14 mesi allo sportello antitratta", *tvprato.it*, 21/04/2023, <https://www.tvprato.it/2023/04/sfruttamento-lavorativo-47-denunce-in-14-mesi-allo-sportello-antitratta/>.

«Doris Line» (quattro anni e 9 mesi) e i due collaboratori dei titolari di fatto (2 anni e sei mesi), tutti di origine cinese¹⁰⁵. Le indagini erano partite dalla denuncia del 2018 di un ragazzo africano in possesso di un permesso di soggiorno per protezione internazionale. Durante il dibattito è stato ricostruito il “sistema pratese” che sfrutta il lavoro e lo distingue in base al paese di provenienza: con contratti regolari se italiani, con orari e stipendi diversi se di nazionalità cinese e con stipendi inadeguati con il mancato rispetto di ogni orario di lavoro quando sono pachistani, bengalesi e nord africani.

Questa differenziazione emerge anche dai contratti regolari, gli avviamenti comunicati. Nel 2022, nelle imprese individuali cinesi di Prato, gli operai cinesi sono assunti per il 97% a tempo indeterminato, gli italiani, in gran parte impiegati, per il 70% e le altre nazionalità per il 26%. Diffusissimi i contratti part time, per tutte le nazionalità: 76% tra i cinesi, 87% tra gli altri stranieri e 51% tra gli italiani. Si tratta di incidenze assolutamente elevate che sembrano nascondere il fenomeno dell'evasione contributiva. Nella manifattura toscana, al netto delle imprese individuali cinesi, il peso del part time è del 16%.

¹⁰⁵ Vedi “Prato, pronto-moda condannato per sfruttamento lavoro dopo battaglia Filctem Cgil”, 6/03/2023, <https://cgiltoscana.it/prato-pronto-moda-condannato-per-sfruttamento-lavoro-dopo-battaglia-filctem-cgil/>.

10 Il tax gap

10.1 Il tax gap IRPEF e addizionale

- *La stima dell'evasione fiscale: gli approcci utilizzati nella letteratura*

Come descritto in Gallucci et al. (2020)¹⁰⁶, le metodologie impiegate per la stima del *tax gap* sulle imposte dirette si suddividono in due filoni principali, l'approccio *top down* o macroeconomico e quello *bottom up* o microeconomico.

L'approccio *top down* stima l'evasione fiscale effettuando un confronto tra i dati statistici macroeconomici di Contabilità nazionale (Cn), che includono una stima del sommerso economico, e i dati amministrativi di fonte fiscale. Attraverso le grandezze di Contabilità nazionale si stima la base imponibile potenziale che è messa a confronto con quella risultante dai dati fiscali per ottenere una misura della base imponibile evasa. Alla base imponibile non dichiarata è, poi, applicata un'aliquota per determinare l'imposta evasa.

Uno dei maggiori vantaggi di questo approccio è che si basa su una procedura relativamente standardizzata, che permette confronti nel tempo e tra paesi. Tra i limiti vi è invece la difficoltà di giungere ad una stima dell'imposta evasa per le imposte progressive e per quelle per le quali l'aliquota cambia al cambiare della base imponibile. Inoltre, le stime prodotte per la base imponibile evasa non scendono a livello molto disaggregato, né consentono di cogliere l'eterogeneità nella propensione all'evasione delle diverse tipologie di contribuente.

L'approccio *bottom up* è così denominato perché utilizza dati micro o individuali, come quelli delle indagini campionarie sulle famiglie oppure quelli rilevati dalle autorità fiscali in sede di accertamento, e li confronta con i dati fiscali. L'utilizzo delle indagini campionarie si basa sull'ipotesi che gli intervistati tendano a dichiarare un reddito più veritiero rispetto a quello che dichiarano alle autorità fiscali. I dati sull'imposta evasa dai contribuenti oggetto di accertamento consentono per natura di ricostruire correttamente quanto dichiarato rispetto a quanto evaso.

L'approccio che si basa sui dati individuali permette di ottenere una stima del *tax gap*, come anche della base imponibile evasa, ad un

¹⁰⁶ Gallucci, M., Pansini, R. V., Pisani, S. (2020). "Direct taxes gap estimates: methodology and preliminary results". *Discussion topics*. Agenzia delle Entrate, (02), 23.

livello più disaggregato di quello ricavabile da una impostazione macro. Le stime sull'evasione possono essere differenziate per tipologia di contribuente e classe di reddito, oppure a seconda delle caratteristiche sociali e demografiche dei contribuenti. Tuttavia, anche le metodologie *bottom up* soffrono di alcuni limiti. Quando sono basate sulle indagini campionarie, i dati relativi al reddito e alla ricchezza dichiarati da parte degli intervistati possono essere caratterizzati dal problema dell'*under reporting* o da altri errori statistici. Quando il confronto è effettuato utilizzando i dati derivanti dall'attività di accertamento dell'autorità fiscale la stima può essere influenzata dai criteri con cui sono scelti i soggetti da sottoporre ad accertamento (*selection bias*). Se infatti i soggetti sono scelti con l'obiettivo di recuperare gettito evaso il rischio è quello di una sovrastima dell'evasione fiscale.

- **La stima della Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva (MEF)**

La "Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva" (d'ora in poi "Relazione") (MEF, 2022)¹⁰⁷, la cui ultima versione è stata pubblicata nell'ottobre del 2023, descrive le metodologie e le principali evidenze di stima del sommerso economico e dell'evasione fiscale dei tributi del sistema fiscale italiano, tra cui l'Imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF). Le stime sono disponibili in serie storica dal 2016 al 2020 e forniscono un'analisi anche a livello regionale.

L'approccio metodologico impiegato per la stima del *tax gap* sull'IRPEF nella Relazione è di tipo *top down*, ma richiede, data la progressività dell'imposta, un'integrazione con stime *bottom up* basate sugli accertamenti fiscali.

Più nel dettaglio, come in ciascun approccio *top down*, la stima dell'evasione fiscale è ottenuta confrontando la base imponibile potenziale, desumibile dai dati della Contabilità nazionale (Cn), con quella dichiarata, risultante dagli archivi fiscali del Dipartimento delle finanze. Nella stima sono considerate le famiglie produttrici della Cn, cioè le famiglie che percepiscono reddito da lavoro autonomo, impresa e partecipazione in società di persone (ne fanno parte solo le società di persone con meno di cinque addetti), e le società non finanziarie. Sono esclusi i contribuenti che applicano regimi agevolati perché assoggettati ad una tassazione sostitutiva a quella dell'IRPEF¹⁰⁸. La metodologia non considera inoltre il *tax gap* sui redditi da

¹⁰⁷ MEF (2022), *Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva – Anno 2022*.

¹⁰⁸ Al fine di disporre di informazioni sulla composizione della base imponibile e sulla disaggregazione per forma giuridica, area geografica e settore di attività, la platea di riferimento per la stima è costituita dai contribuenti tenuti al pagamento dell'Imposta regionale sulle attività produttive (IRAP). Sono esclusi, quindi, oltre ai contribuenti minimi anche i professionisti senza autonoma organizzazione, parte del settore agricolo e i servizi domestici. Sono inoltre esclusi dall'analisi per problematiche relative alla metodologia di calcolo tutto il settore agricolo, la pubblica amministrazione e le società finanziarie.

lavoro dipendente. La base imponibile su cui è stimato la *tax gap* è individuata nel risultato lordo di gestione, ottenuto come differenza tra produzione lorda e costo del lavoro ricostruito, in modo omogeneo, sia negli archivi fiscali che nei dati della Cn. Il *tax gap* è, infine, ottenuto applicando alla base imponibile non dichiarata un'aliquota effettiva stimata, in un approccio *bottom up*, a partire da un campione di contribuenti sottoposti ad accertamento, corretto per il *selection bias* dovuto alla selezione non casuale dei soggetti da sottoporre a controllo. La Relazione fornisce anche i risultati di una stima del *tax gap* sulle addizionali regionali e comunali, ottenuto moltiplicando la quota di imposta evasa attribuita a ciascuna regione per un coefficiente che misura l'incidenza delle addizionali sull'IRPEF in ciascuna di esse. Viene effettuata, infine, una stima del *tax gap* dell'IRPEF riconducibile al lavoro dipendente irregolare e degli omessi versamenti dei contribuenti non titolari di partita iva ma che percepiscono altri redditi (ad esempio da lavoro dipendente, da pensione, da rendite, etc.)

Il *tax gap* sull'IRPEF per i lavoratori autonomi e le imprese in rapporto alla base imponibile potenziale, che include sia la componente non dichiarata che quella dichiarata e non versata, riferito al 2020 risulta pari a 69,7%, un valore superiore a quello misurato per il 2016, quando era pari al 66,4%. In termini assoluti, il gap di gettito IRPEF per i lavoratori autonomi e le imprese ammonta a 28,2 miliardi a cui si aggiunge quello derivante dal lavoro dipendente irregolare, pari a 3,8 miliardi¹⁰⁹, per un ammontare complessivo di 32 miliardi di euro. Il *tax gap* sulle addizionali locali mostra la nota dicotomia Nord-Sud mentre la Toscana si colloca in una posizione intermedia, sia per il *tax gap* sull'addizionale regionale che sull'addizionale comunale.

• *La metodologia adottata*

La metodologia di stima del *tax gap* sull'IRPEF proposta per la Toscana si colloca a metà strada tra un approccio *top down* ed uno *bottom up* (Ghezzi et al., 2013)¹¹⁰. Seguendo un approccio *bottom up* si stima l'evasione fiscale utilizzando i dati dell'Indagine campionaria sui redditi e le condizioni di vita delle famiglie (Eu-Silc dell'ISTAT del 2019), replicando nel dettaglio la normativa dell'IRPEF. Come negli approcci *top down* si misura la base imponibile potenziale ancorandosi ai dati della contabilità territoriale, inclusivi del sommerso economico, e si risolvono in questo modo i problemi di *under-reporting* presenti nelle indagini campionarie.

La stima è effettuata per tutti i contribuenti, quindi per i titolari di reddito da lavoro dipendente, per coloro che detengono redditi da lavoro autonomo ed impresa, per i pensionati e per i soggetti

¹⁰⁹ La stima del lavoro irregolare qui riportata è riferita all'ipotesi più pessimistica tra le due effettuate dal Mef.

¹¹⁰ Ghezzi, L., Ravagli, L., Rosignoli, S., Sciclone, N. (2013). "La stima del *tax gap*: una applicazione per la Toscana". *Politica economica*, 29(1), 91-118.

con altri redditi. La base imponibile considerata è il reddito complessivo ai fini IRPEF.

Il primo step consiste nell'allineamento delle grandezze di Eu-Silc ai dati macro inclusivi del sommerso economico. Nello specifico, il reddito da lavoro autonomo di Eu-Silc è vincolato alla somma del reddito misto trasferito dalle famiglie produttrici alle famiglie consumatrici (al netto degli affitti effettivi) e degli altri utili distribuiti dalle società. Sono vincolati, invece, ai dati fiscali del Ministero dell'Economia e delle finanze, e non a quelli di contabilità, gli aggregati relativi al reddito da lavoro dipendente, ai trasferimenti da pensione e ai redditi da fabbricati. I primi due, perché abbiamo ipotizzato un *tax gap* nullo per il lavoro dipendente e la previdenza pubblica, i secondi perché il concetto di fitto figurativo presente in contabilità è molto lontano dal valore dei fabbricati che concorre alla formazione del reddito complessivo.

Nella stima del *tax gap* dell'IRPEF non si può non tener conto dei regimi sostitutivi e agevolati previsti dalla normativa fiscale che determinano una fuoriuscita di parti importanti della base imponibile del principale tributo progressivo italiano verso regimi a tassazione proporzionale. Si fa riferimento, in particolare, al regime della cedolare secca, che prevede per il contribuente la possibilità di optare per una tassazione proporzionale dei redditi da locazione al posto di quella progressiva, e del regime forfettario, che consente a lavoratori autonomi e imprenditori con alcuni requisiti (tra i quali un ammontare di ricavi inferiore a 65mila euro nel 2019 e un costo del personale minore di 20mila euro) di essere tassati con un'aliquota flat del 15%. Prima di passare al calcolo dell'IRPEF vengono, quindi, esclusi dalla base imponibile IRPEF i redditi da locazione per i quali al contribuente conviene optare per la cedolare secca e i contribuenti che scelgono il regime forfettario.

Una volta ricostruito il valore del reddito complessivo si fa ricorso al modello di micro simulazione fiscale dell'IRPET MicroReg (Maitino et al., 2017)¹¹¹ per simulare nel dettaglio la legislazione fiscale vigente e confrontare l'imposta dovuta così simulata con quella dichiarata nelle dichiarazioni dei redditi. Rispetto alle metodologie di tipo *top down*, questo approccio consente di riprodurre passo dopo passo tutte le regole fiscali nella loro complessità, dal sistema di deduzioni-detrazioni alla struttura delle aliquote crescenti per scaglioni di reddito, anziché applicare un'aliquota media effettiva uguale per tutti i contribuenti.

L'indagine Eu-Silc benché rappresentativa a livello regionale non consente di ottenere stime affidabili dirette del *tax gap* a livello sub-regionale. La metodologia che impieghiamo per stimare

¹¹¹ Maitino, M. L., Ravagli, L., Sciclone, N. (2017). "Microreg: a traditional tax-benefit microsimulation model extended to indirect taxes and in-kind transfers". *International Journal of Microsimulation*, 10(1), 5-38.

l'evasione fiscale a livello sub-regionale si basa sulla applicazione della propensione ad evadere del contribuente per caratteristiche (utilizziamo nello specifico la tipologia di contribuente per fonte di reddito prevalente) alla struttura dei contribuenti per le suddette caratteristiche a livello sub-regionale.

- *I risultati ottenuti*

Secondo le nostre stime, il reddito complessivo a fini IRPEF non dichiarato in rapporto a quello potenziale è pari al 12% mentre il tax gap, ottenuto rapportando l'IRPEF evasa a quella potenziale, è al 19%. Il tax gap sui soli percettori che hanno in prevalenza reddito da lavoro autonomo è pari al 64%. In termini assoluti, l'IRPEF non dichiarata è quantificabile in circa 2,5 miliardi di euro. Il tax gap sull'addizionale regionale all'IRPEF, che consegue a quello sull'IRPEF, è pari al 13% corrispondente a circa 100 milioni di euro in termini assoluti.

Nell'analisi per caratteristiche dei contribuenti, dove il tax gap è stimato confrontando l'imposta media non dichiarata rispetto a quella potenziale, emergono le seguenti evidenze.

I lavoratori che hanno in prevalenza reddito da lavoro autonomo dichiarano un IRPEF media inferiore del 45% rispetto a quella che avrebbero dovuto dichiarare. I contribuenti con reddito da pensione come fonte prevalente hanno un tax gap sull'IRPEF media pari al 7% che dipende, per costruzione, dalla sotto-dichiarazione delle altre fonti di reddito che percepiscono e, nello specifico, quella da lavoro autonomo. Lo stesso fenomeno è presente in misura meno marcata per i dipendenti (1%). Il tax gap sull'addizionale regionale all'IRPEF mostra differenze per tipologia di contribuente simili a quelle osservate per l'IRPEF.

Tabella 10.1
Tax gap sull'imposta media per tipologia di contribuente. Anno d'imposta 2018

TIPOLOGIA DI CONTRIBUENTE	IRPEF			ADDIZIONALE		
	MEF	EU SILC	TAX GAP (val. %)	MEF	EU SILC	TAX GAP (val. %)
Dipendente	4.034	4.068	0,8	299	301	0,9
Pensionato	3.481	3.724	6,5	263	266	1,1
Autonomo	7.725	13.972	44,7	436	719	39,4
TOTALE	4.071	5.004	18,7	291	331	12,1

L'analisi per genere mostra un tax gap maggiore per gli uomini rispetto alle donne. Il tax gap è, inoltre, più elevato nelle fasi della vita in cui le persone sono più giovani ed hanno un lavoro, rispetto a quelle in cui iniziano ad andare in pensione.

Tabella 10.2

Tax gap sull'imposta media per genere, classe di età e luogo di nascita. Anno di imposta 2018

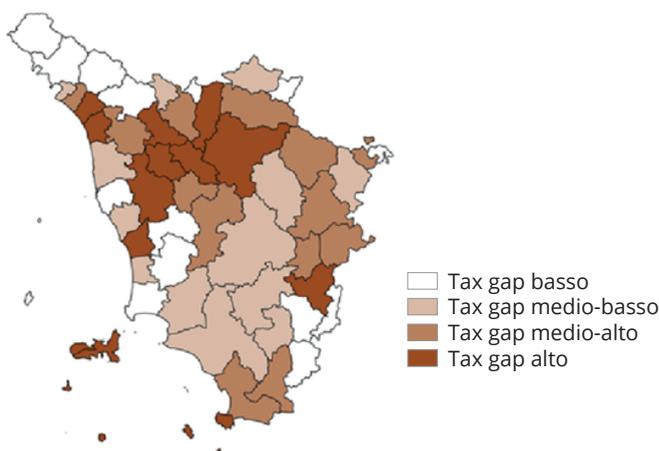
	IRPEF			ADDIZIONALE		
	MEF	EU SILC	TAX GAP	MEF	EU SILC	TAX GAP
Genere						
Maschio	5.281	6.805	22,4	355	422	15,9
Femmina	2.819	3.215	12,3	224	240	6,5
Classe d'età						
Fino a 35	2.064	2.429	15,0	178	204	12,5
Tra 35 e 60	4.536	5.796	21,7	322	379	14,9
Oltre 60	4.317	5.152	16,2	299	327	8,7
TOTALE	4.071	5.004	18,7	290,6	330,5	12,1

La stima dell'evasione a livello sub-regionale può essere effettuata solo applicando le propensioni all'evasione osservate a livello toscano ai contribuenti presenti nel territorio considerato. La maggiore o minore evasione presente in un certo territorio dipende, quindi, sostanzialmente dalla maggiore o minore presenza di contribuenti più propensi ad evadere, quindi lavoratori autonomi e percettori di redditi da capitale.

La cartina riporta la quota di reddito complessivo medio evaso per i Sistemi Locali del Lavoro della Toscana. Tra questi emergono per livelli più elevati di base imponibile evasa molti sistemi locali turistici come quello di Portoferraio, Marciana Marina, Pietrasanta, Viareggio, Monte Argentario, Montepulciano. Tra i SLL in cui è presente una città capoluogo si evidenzia una quota di reddito evaso elevato in quello di Firenze e in quello di Prato e medio-alto in quelli di Arezzo, Lucca, Pistoia.

Figura 10.3

Quota di reddito complessivo medio evaso per SLL. Anno di imposta 2018



10.2 IL tax gap IRAP

• Il contesto

Se la riforma federalista a suo tempo aveva individuato nell'IRAP il principale tributo a sostegno del sistema sanitario, su questa imposta, negli anni, si è intervenuti più volte svuotandone progressivamente la base imponibile. In particolare, la Legge di Bilancio per il 2015 aveva compresso la base imponibile della componente lavoro determinando effetti molto importanti sul gettito complessivo. Nel complesso le varie riforme succedutesi nel tempo hanno generato una perdita di gettito di quasi il 40% tra il 2008 e il 2020, anno su cui incide anche l'emergenza sanitaria da Covid-19. Negli ultimi anni, inoltre, l'esclusione dal campo di applicazione IRAP, che ha tradizionalmente riguardato il settore dell'agricoltura e le attività professionali non organizzate in forma di impresa, ha coinvolto anche il complesso delle ditte individuali¹¹². Pur in presenza di un percorso di progressivo depotenziamento del ruolo di questa imposta ci pare importante, viste anche la dimensione delle cifre che comunque ancora sono coinvolte, tentare di stimare il mancato gettito legato a comportamenti evasivi/elusivi da parte dei contribuenti. Il riferimento è all'anno di imposta 2019.

Secondo le stime più recenti rilasciate dal MEF (2023)¹¹³, il tax gap dell'IRAP si è relativamente ridotto tra il 2016 e il 2020, soprattutto a seguito della riduzione della componente relativa alla mancata dichiarazione dell'imponibile (Tab. 10.4).

Tabella 10.4
Il tax gap dell'IRAP in Italia tra il 2016 e il 2020

	2016	2017	2018	2019	2020
Non dichiarato	15,0%	15,1%	14,7%	14,2%	13,9%
Non versato	3,8%	3,6%	3,8%	4,0%	3,8%
Complessivo	18,8%	18,8%	18,5%	18,2%	17,7%

Fonte: MEF (2023)

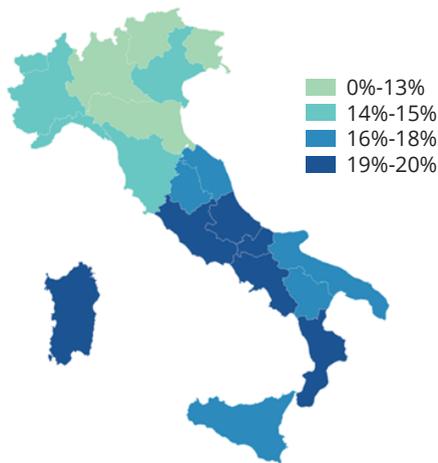
Nel confronto tra le diverse regioni la Toscana risulta vicina a Piemonte, Veneto, Valle d'Aosta e Liguria, con una stima del gap complessivo tra il 14% e il 15%. La percentuale di IRAP evasa/elusa appare più elevata in regioni come Lazio, Campania, Abruzzo e Sardegna, con percentuali che variano tra il 19 e il 20%.

¹¹² Quest'ultimo cambiamento è avvenuto con la dichiarazione 2023, relativa all'anno di imposta 2022, <https://www.agenziaentrate.gov.it/portale/web/guest/IRAP-2023/chi-deve-presentare-la-dichiarazione-imprese>. La stima del tax gap non può essere stimata sul regime attualmente vigente a causa dell'assenza dei dati di base. Abbiamo quindi provveduto alla stima sul regime fiscale in vigore nel 2019.

¹¹³ Ministero dell'Economia e delle Finanze, (2023). *Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva - Anno 2023*, https://www.finanze.gov.it/export/sites/finanze/galleries/Documenti/Varie/Relazione-evasione-fiscale-e-contributiva-2023_26set-finale.pdf.

Figura 10.5

Il tax gap dell'IRAP nelle diverse regioni italiane. Media quinquennale



Fonte: MEF (2022), Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva

• *Il metodo adottato*

La procedura di stima che presentiamo in questo lavoro viene schematicamente riportata nella figura 10.6 e muove dal concetto di valore aggiunto regionale a prezzi base secondo le tradizionali definizioni di Contabilità Nazionale. IRPET ha prodotto negli anni stime disaggregate di questa grandezza e, le versioni più recenti, distinguono 43 settori produttivi (Panicià e Rosignoli, 2018)¹¹⁴. Le stime di contabilità, in virtù della costruzione logica e metodologica, contengono al loro interno anche il contributo dell'economia non osservata e le grandezze economiche da queste espresse, nello specifico il valore aggiunto settoriale, sono molto vicine alla definizione di base imponibile IRAP. Tali valori derivati dalla Contabilità Nazionale e Regionale stimati da IRPET non sono tuttavia immediatamente comparabili con quelli osservati settorialmente nei bilanci delle imprese. Innanzitutto, infatti, il valore aggiunto nei dati di contabilità è espresso a prezzi base e deve essere riportato alla grandezza presente nei bilanci aziendali, cioè al costo dei fattori. Abbiamo così stimato dei coefficienti di trasformazione del valore aggiunto a prezzi base in valore aggiunto al costo dei fattori, utilizzando i valori di contabilità nazionale.

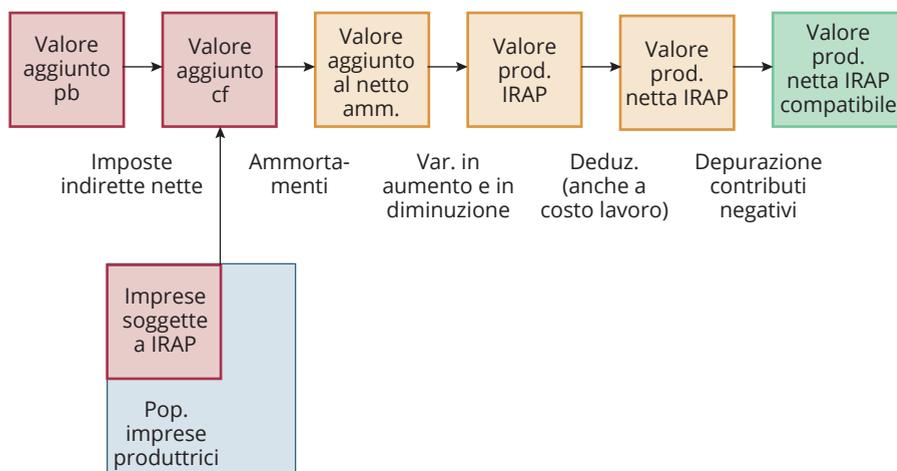
In secondo luogo, mentre la stima dei dati di contabilità fa riferimento alle unità produttive locali, l'imposta oggetto di analisi grava sulla produzione per settore economico di impresa. La tavola di passaggio tra unità locali e imprese ha utilizzato la base dati Asia Unità Locali 2019 (ISTAT). È stato, quindi, ricostruito il valore

¹¹⁴ Panicià, R., Rosignoli, S. (2018), "A methodology for building multiregional supply and use tables for Italy", *IRPET Technical Report*.

aggiunto al costo dei fattori per i 43 settori dell'economia toscana, utilizzando dei coefficienti stimati a partire dai dati di contabilità nazionale.

Le trasformazioni di cui sopra non sono però sufficienti a rendere perfettamente compatibili i valori di contabilità con quelli riferiti ai soggetti tenuti al pagamento dell'imposta. Infatti, in contabilità ritroviamo tutti i contributi dei diversi soggetti economici alla formazione del valore aggiunto regionale. L'IRAP, tuttavia, grava in particolare sui soggetti la cui attività è organizzata in forma di impresa. Per avere un'intuizione della differenza tra i due concetti si pensi al caso dei professionisti e dei lavoratori autonomi. Questi contribuiscono alla formazione del valore aggiunto dei loro rispettivi settori. E tuttavia nel 2019 erano soggetti a imposta soltanto coloro che organizzavano la propria attività in forma di impresa. Un settore economico storicamente in buona misura esente da IRAP è, inoltre, quello agricolo. Per riconciliare i valori di contabilità regionale con la base imponibile IRAP abbiamo stimato la quota di valore aggiunto che, per ciascun settore, è tenuta al pagamento dell'imposta¹¹⁵. La procedura di stima ha richiesto la ricostruzione di una anagrafica della popolazione di imprese per ciascun settore economico e l'imputazione dei valori di bilancio necessari al calcolo del valore aggiunto (produzione e costi) per le imprese prive di tali dati.

Figura 10.6
La stima dell'imponibile IRAP



Per la ricostruzione dell'anagrafica della popolazione di soggetti economici che contribuiscono potenzialmente alla formazione del valore aggiunto si sono utilizzate diverse banche dati, sia di caratte-

¹¹⁵ Il nostro approccio è in parte diverso rispetto a quello adottato dal Dipartimento delle Finanze. Si veda MEF (2023), *op. cit.*

re statistico che amministrativo. Per l'agricoltura sono stati ritenuti soggetti economici le imprese presenti nel Registro Statistico delle Imprese Attive (Asia agricoltura, ISTAT), le imprese iscritte alla camera di commercio e i soggetti aventi reddito di impresa e/o reddito da lavoro autonomo nei settori economici afferenti all'agricoltura, oltre ai soggetti economici che hanno presentato il piano colturale grafico nel 2019 cui è stato possibile attribuire il settore economico agricolo. Per il resto dell'economia abbiamo invece fatto riferimento al Registro Statistico delle Imprese Attive (Asia unità locali, ISTAT) e alla popolazione di soggetti aventi reddito di impresa e/o da lavoro autonomo nell'alveo delle dichiarazioni fiscali. Per entrambi gli ambiti economici si sono anche aggiunte tutte le imprese soggette a IRAP nell'anno di imposta considerato.

Abbiamo poi ricostruito il valore aggiunto di tutti i soggetti inclusi nella popolazione di imprese attraverso una procedura di imputazione, differenziata per agricoltura e resto dell'economia, in modo da poter sfruttare al meglio l'informazione disponibile per i due diversi ambiti economici¹¹⁶. Una volta ottenuto il valore aggiunto al costo dei fattori per l'intera popolazione di imprese abbiamo calcolato la quota, per ciascuno dei 43 settori produttivi presenti in contabilità regionale, soggetta a IRAP. Questa quota è stata applicata ai valori di contabilità nazionale/regionale stimati da IRPET¹¹⁷.

Ricostruito il valore aggiunto al costo dei fattori potenzialmente soggetto a IRAP, abbiamo poi applicato la disciplina dell'imposta ai fini della sottrazione degli ammortamenti finanziari, delle variazioni in aumento e in diminuzione e delle deduzioni per il costo del lavoro. Questi valori sono stati ricostruiti settorialmente a partire dai dati microeconomici IRAP. Inoltre, tenendo conto del fatto che i dati di contabilità regionale comprendono anche i contributi negativi da parte delle imprese, mentre l'imponibile IRAP è costituito dai soli contributi positivi, abbiamo corretto i valori di contabilità regionale in modo da considerare i soli contributi positivi.

Stimata così la base imponibile derivata dalla Contabilità Regionale IRPET, che ricordiamo include anche la parte di economia sommersa, questa è stata confrontata con il dato effettivo relativo all'imposta raccolta. La procedura sommariamente presentata ci ha permesso, quindi, di stimare il *tax gap* della base imponibile. Quest'ultimo, vuoi per le ulteriori deduzioni presenti a livello regio-

¹¹⁶ Il modello di stima per le imprese agricole ha considerato produzione e costi intermedi come funzione di classe dimensionale (categorica), presenza di dipendenti (binaria), numero di addetti (logaritmo), superficie coltivata per diversi tipi di colture (logaritmo), presenza di multi-specializzazione (binaria). Per il resto dell'economia abbiamo invece utilizzato come esplicative il settore economico (ateco a due digit; categorica) e la classe dimensionale (categorica).

¹¹⁷ Per il settore agricoltura abbiamo anche tenuto conto del fatto che un certo numero di imprese sono tenuto alla presentazione della dichiarazione ma non al versamento dell'imposta. Il loro contributo è stato depennato dall'imponibile IRAP teorico di settore.

nale, vuoi per la disciplina delle aliquote, anch'essa differenziata a scala regionale per le varie attività produttive, si traduce in un *gap* in termini di imposta netta lievemente differente, che abbiamo stimato applicando le aliquote implicite differenziate per settore produttivo.

- *I risultati*

Ai fini della restituzione dei risultati, abbiamo infine raggruppato la nostra stima del *tax gap* in 5 macro-settori. La restituzione dei risultati per settore è, rispetto al lavoro del MEF, una delle innovazioni del presente lavoro. La procedura applicata ha escluso dal calcolo le istituzioni pubbliche. Di conseguenza non abbiamo tenuto conto nell'analisi dei settori della Pubblica Amministrazione e, per la forte presenza pubblica, Istruzione e Sanità e Assistenza Sociale.

Dalle nostre stime il *tax gap* dell'IRAP nel 2019 è stato pari al 18% sia in termini di base imponibile che di imposta netta. A fronte di un ammontare dovuto complessivo attorno al miliardo e 161 milioni di euro, l'imposta effettivamente calcolata sulle dichiarazioni è stata pari a 954 milioni di euro: mancano all'appello, dunque, circa 210 milioni di euro. La stima è sostanzialmente allineata a quella effettuata dal MEF per il 2019 (14,2% in termini di non dichiarato per l'Italia; con la Toscana tra il 14% e il 16% sommando anche la componente non versata; MEF, 2023) ma se ne allontanano per due motivi sostanziali. Il primo è che abbiamo escluso dal computo tre settori a forte presenza pubblica (pubblica amministrazione, istruzione e sanità). Settori che contribuiscono molto sia in termini di valore aggiunto (13,5% del totale regionale nel 2019) che in termini di imposta. Se la base imponibile per le istituzioni pubbliche nelle loro funzioni istituzionali è costituita esclusivamente dal costo del lavoro, infatti, l'aliquota cui sono soggetti è pari all'8,5%. Inoltre, e questo è ciò che rileva maggiormente, si presume che il *tax gap* sia per questi soggetti economici meno elevato. Il secondo motivo è dato dal fatto che non abbiamo aprioristicamente escluso dall'analisi alcuni settori economici (es. agricoltura) ma abbiamo optato per una procedura di stima della quota del valore aggiunto settoriale soggetta a IRAP. La stima del *tax gap* è particolarmente variabile tra i settori economici. Questa è molto bassa per l'industria in senso stretto (5,6%), mentre è molto elevata per costruzioni e agricoltura, dove supera il 30%¹¹⁸. Elevata anche all'interno del mondo dei servizi.

¹¹⁸ Le stime sull'agricoltura costituiscono un *upper-bound*. Una volta considerata la quota di valore aggiunto soggetta a IRAP non abbiamo tenuto conto che le imprese soggette potessero avere una parte di valore aggiunto non soggetto a imposta. Inoltre, è possibile che la stima del contributo di queste al totale del valore aggiunto del settore si stia sovra-stimata.

Tabella 10.7
Stima del tax gap dell'IRAP per settore. Anno di imposta 2019

	Tax gap base imponibile	Tax gap imposta
Agricoltura	31,5%	32,5%
Industria in senso stretto	5,6%	5,5%
Costruzioni	34,6%	34,6%
Commercio	19,3%	19,3%
Altri servizi*	21,5%	21,2%
Totale*	17,9%	17,9%
Totale (senza agricoltura)*	17,7%	17,7%

* Al netto di Pubblica Amministrazione, Istruzione e Sanità e Assistenza Sociale
Fonte: elaborazioni su dati ISTAT, Agenzia delle Entrate, Bureau van Dijk, Piani colturali grafici

10.3 Il tax gap IMU

• *Il contesto*

Nel nostro Paese la storia dell'imposta sul patrimonio immobiliare mostra alcune specificità (Scialà e Bises, 2014)¹¹⁹ poiché la sua originaria introduzione è legata, secondo alcuni commentatori, più alle condizioni di salute del bilancio pubblico che ad una vera e propria strategia di politica fiscale sul patrimonio immobiliare (Bordignon, 2013)¹²⁰. Infatti, solo nei primi anni '90, per alleviare il peso del debito pubblico e facilitare il processo di decentramento amministrativo, è stata introdotta per la prima volta una vera e propria imposta patrimoniale gravante sugli immobili, l'ICI (Pellegrino e Piperno, 2012)¹²¹. Inizialmente la base imponibile comprendeva anche la casa di residenza abituale, cui veniva applicata un'aliquota ridotta e una detrazione d'imposta, mentre nel triennio 2008-2011 e successivamente dal 2016, la casa di residenza è stata esonerata.

La tassazione immobiliare esercita un ruolo particolarmente significativo all'interno delle entrate comunali, dal momento che il gettito di questa imposta in Italia è oggi pari a 20 miliardi (Tab. 10.8), di cui 1,02 miliardi in Toscana. Si rende, dunque, assai rilevante una stima di quanto questa voce di entrata sia evasa e, attraverso questa via, sottratta, al miglioramento dell'offerta di servizi pubblici sul territorio.

¹¹⁹ Scialà, A., Bises, B., (2014). "The Taxation of the Owner-Occupied House in Italy: 1974-2014", *Public Finance Research Paper*, N. 7.

¹²⁰ Bordignon, M., (2013). "Economic Crisis and Recentralization of Government: the Italian Experience". *IEB's Report on Fiscal Federalism '12*. Solé-Ollé Albert ed.

¹²¹ Pellegrino, S., Piperno, S. (2012). "L'autonomia tributaria delle Regioni e degli enti locali alla luce dei più recenti provvedimenti: 'l'albero è più dritto?'" *Centro Studi sul federalismo Research Paper*, luglio.

Tabella 10.8
Gettito IMU per tipologia di immobile. 2012-2022 Italia. Miliardi di euro

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
IMU di cui:	24,7	20,8	20,8	21,0	20,2	20,1	19,8	19,7	20,3	20,5	20,4
Abitazione principale	4,1	0,5	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Altri immobili - Comuni	12,4	16,3	16,8	17,0	16,5	16,3	16,0	15,8	16,6	16,6	16,4
Altri immobili - Stato	8,2	4,0	3,9	3,9	3,7	3,7	3,8	3,8	3,6	3,8	3,9

Fonte: Ministero Economia e Finanza

Da questo punto di vista, quindi, un primo passo è la stima del cosiddetto *tax gap* immobiliare, ovvero della differenza fra quanto i contribuenti dovrebbero versare (gettito teorico) e quanto da loro viene effettivamente versato. Seguendo questo approccio, nelle pagine che seguono vengono illustrati i risultati di un esercizio di misurazione del *tax gap* dell'imposta municipale unica, calcolato sui comuni toscani.

• *Approcci metodologici alla stima del tax gap IMU*

In generale, le metodologie di stima del gettito teorico di un prelievo fiscale possono seguire sostanzialmente due approcci formali: uno macroeconomico (top-down) e uno microeconomico (bottom-up). Il primo approccio si basa sul confronto tra dati di contabilità e dati fiscali o amministrativi, mentre il secondo confronta le basi imponibili dichiarate dai contribuenti con quelle indicate attraverso indagini campionarie oppure osservate per mezzo di accertamenti (Agenzia delle entrate, 2015)¹²².

Di seguito, invece, analogamente a quanto fatto in passato (Ferretti et al., 2012)¹²³, la misura del *tax gap* IMU e quindi della differenza tra gettito effettivo e gettito teorico, è stata realizzata prendendo a riferimento, come base dati di partenza per il calcolo del gettito teorico, l'archivio catastale dei comuni toscani; come gettito effettivo si è fatto riferimento a quanto riscosso dai comuni in conto competenza, riportato nei bilanci comunali degli enti.

La disponibilità di dati di dettaglio degli archivi catastali costituisce, infatti, una fonte dalle eccezionali potenzialità informative, sia per simulare i gettiti fiscali correlati al patrimonio edilizio esistente, sia per quantificare e qualificare il patrimonio stesso. In particolare, l'archivio racchiude i dati censuari individuali dei beni immobili edificati (unità immobiliari urbane), nonché l'evoluzione delle variazioni avvenute tanto nella struttura delle unità immobi-

¹²² Agenzia delle Entrate (2015). "6. Il tax gap delle imposte immobiliari e la perequazione fiscale, in *Gli immobili in Italia - 2015*, <https://bit.ly/3TYjsuZ>.

¹²³ Ferretti C., Ghezzi L., Ravagli L., Rosignoli S., Sciclone N., (2012). "La quantificazione del TAX GAP in Toscana", in *Note e Contributi IRPET dell'Osservatorio sul Federalismo Fiscale n. 9*, ISSN 2464-9139.

liari (frazionamento, ampliamento, ecc) quanto nella loro proprietà (compravendita, donazione, ecc.). L'intero archivio catastale, quindi, conserva ogni cambiamento intervenuto sui singoli immobili, riportando di volta in volta, in corrispondenza di ciascuna modifica, le caratteristiche del fabbricato, dell'unità immobiliare, della tipologia di variazione realizzata e del proprietario.

Naturalmente, per la stima del gettito teorico, si sono resi necessari alcuni passaggi sui micro dati relativi alle singole unità immobiliari. In primo luogo si è dovuto procedere all'eliminazione delle informazioni ripetute nel tempo, mantenendo, quindi, esclusivamente quelle riferite all'unità immobiliare iscritta per ultima nell'archivio catastale.

Inoltre, l'intero archivio è stato sottoposto ad una serie di modifiche e controlli. Si sono considerate solo le unità immobiliari a destinazione ordinaria (gruppi A, B e C e quindi le abitazioni, gli uffici privati e pubblici, le scuole, le biblioteche, i negozi e i laboratori artigiani), le unità a destinazione speciale (gruppo D, ovvero gli immobili costruiti per particolari esigenze di una attività industriale e commerciale) e le unità a destinazione particolare (gruppo E, cioè le unità immobiliari che per la singolarità delle loro caratteristiche non sono raggruppabili in classi). In secondo luogo si è proceduto al calcolo della rendita catastale o, nel caso questa fosse già presente in archivio, alla sua validazione. Per le categorie catastali A, B, C il calcolo della rendita catastale è avvenuto moltiplicando la consistenza catastale con la tariffa d'estimo corrispondente alla classificazione catastale¹²⁴.

Tuttavia l'utilizzo dei soli dati catastali non è sufficiente alla ricostruzione del gettito IMU teorico e al suo confronto con il gettito effettivo. La misurazione del *tax gap*, infatti, presuppone la possibilità di distinguere tra abitazioni principali e altri immobili, in modo da correggere la stima del gettito teorico e da imputare correttamente le caratteristiche dell'imposta (detrazioni, esenzioni). A questo scopo, la banca dati catastale è stata integrata con quella fiscale della dichiarazione dei redditi (modelli Unico e 730), consentendo di attribuire, quando possibile, la destinazione di "abitazione principale" mediante l'abbinamento puntuale dei dati fiscali e dei dati catastali. Nei casi in cui l'associazione con i dati fiscali non è stata possibile, a ciascun proprietario in possesso di più abitazioni è stata attribuita quale abitazione principale quella con la rendita più alta. Una procedura analoga ha permesso l'individuazione delle pertinenze dell'abi-

¹²⁴ In alcuni casi si tratta di medie comunali poiché per i grandi Comuni le tariffe sono differenziate a seconda delle zone. Occorre specificare che per le unità immobiliari di categoria ordinaria, i dati che classificano un immobile e quindi individuano la tariffa d'estimo da utilizzare ai fini del calcolo della rendita sono: il Comune, la zona censuaria catastale, la categoria e la classe. La zona, ove presente, suddivide il territorio comunale in aree con differente valore estimale e serve a diversificare, a fronte della stessa categoria, classi e tariffe.

tazione principale: in questo caso a ciascun proprietario in possesso, nello stesso Comune della abitazione principale, di più pertinenze, si associa come pertinenza per l'abitazione principale quella con la rendita inferiore¹²⁵.

- **La procedura di stima**

Sulla base delle informazioni del catasto, in Toscana sono presenti ad oggi circa 3,1 milioni di unità immobiliari a cui corrispondono circa 213 miliardi di valore imponibile ai fini IMU. Quasi il 90% del patrimonio immobiliare appartiene alla categoria delle abitazioni e alle sue pertinenze, ed è quindi in parte esentato dal pagamento dell'imposta nella quota afferente all'abitazione principale. Come noto, infatti, sulla base della normativa attualmente vigente, sono soggette al trattamento IMU solo le abitazioni principali cosiddette di lusso (nella categoria catastale A1, A8, A9) e le abitazioni non principali.

Il valore catastale, che costituisce la base imponibile IMU, è distribuito per il 65% tra le abitazioni, per l'8% tra le pertinenze (e quindi garage o cantine), per il 2,4% tra uffici e studi privati e per il 13,3% per gli immobili ad uso produttivo.

Tabella 10.9

Le unità immobiliari e il valore catastale per tipologia. Valori assoluti in unità, in milioni di euro e %

	Unità immobiliari		Valore catastale	
	Numero	%	VA (mln)	%
Abitazioni non di lusso (Gruppo A escluso Cat. A10, A1, A8, A9)	1.671.282	53,3	134.580	63,3
Abitazioni di lusso (Cat. A1, A8 e A9)	8.824	0,3	3.568	1,7
Pertinenze (Cat. C2, C6 e C7)	1.154.436	36,8	17.077	8,0
Uffici e studi privati (Cat. A10)	41.451	1,3	5.018	2,4
Negozi e botteghe (Cat. C1)	101.490	3,2	9.363	4,4
Uso produttivo (Gruppo D)	83.971	2,7	28.275	13,3
Altro uso (Gruppi B, E e Cat. C3, C4 e C5)	74.306	2,4	14.787	7,0
TOTALE	3.135.760	100,0	212.667	100,0

Fonte: elaborazioni su dati Archivio Catastale

A partire dal valore catastale di ogni unità immobiliare e applicando a questo le specifiche aliquote e detrazioni definite da ciascun Comune, si ottiene la stima del gettito teorico. Dal gettito teorico sono esclusi, naturalmente, i gettiti derivanti da abitazione principale non di lusso e dalle relative pertinenze. Inoltre, poiché per la misura del *tax gap* il gettito teorico viene messo a confronto con il dato di cassa ricavato dai bilanci di conto consuntivo dei Comuni, dal gettito teorico viene esclusa anche la quota di gettito del-

¹²⁵ In questo caso, tra le varie proprietà di uno stesso individuo si associa come pertinenza di abitazione principale quella con rendita più bassa. Infatti, nelle categorie catastali C2, C6 e C7 possono essere inclusi anche grandi magazzini, locali di deposito piuttosto che scuderie o stalle con rendite catastali (e quindi con base imponibile) molto elevate.

la categoria D che viene riscossa dallo Stato, per la parte calcolata ad aliquota standard. Infine, nel calcolo del gettito teorico si tiene conto dello sconto IMU del 25% associato alle abitazioni affittate a canone concordato. Anche in questo caso, l'informazione circa il regime di affitto delle singole abitazioni viene recuperato attraverso l'integrazione con i dati fiscali.

Naturalmente la differenza tra i due gettiti, teorico ed effettivo, fornisce una dimensione del *tax gap* la cui entità non è interamente da considerare come una misura dell'economia sommersa o dell'evasione fiscale. Tale differenza, infatti, può derivare anche da fenomeni di elusione fiscale e quindi dalla pratica di comportamenti non necessariamente illeciti; si pensi, ad esempio, alla diversa percezione rispetto alla pratica normativa dell'abitazione principale da parte del contribuente o da errori nell'applicazione delle aliquote, talvolta differenziate anche molto dettagliatamente su singoli specifici casi. A questi si aggiungono possibili errori di stima, dovuti all'archivio catastale non completamente allineato con i dati in possesso dei comuni o ancora ad approssimazioni metodologiche nei diversi passaggi di attribuzione della base imponibile, soprattutto per quanto riguarda l'individuazione dell'abitazione principale.

• *La dimensione territoriale del tax gap*

Sulla base delle stime IRPET, in Toscana il *tax gap* IMU equivale a 319 milioni di euro (Tab. 10.10) cioè al 23,2% del gettito teorico (propensione al gap). Questo risultato è confortato dalle stime a scala regionale proposte dal Mef, che riportano un *tax gap* IMU per la Toscana del 23% contro una media italiana del 25%.

Tabella 10.10

Tax gap IMU 2020 (esclusi terreni, aree fabbricabili e fabbricati rurali strumentali)¹²⁶. Milioni di euro e %

	IMU teorica (mln)	IMU effettiva (mln)	Tax gap (mln)	Propensione al gap (%)
ITALIA (stima Mef)	20.715	15.515	5.200	25,1%
Toscana (stima Mef)				23,0%
Toscana (stima IRPET)	1.373	1.054	319	23,2%
Quota Toscana*	6,6	6,8	6,1	

* La quota Toscana viene individuata dal rapporto tra i valori stimati da IRPET per la regione e quelli stimati a livello nazionale dal Mef. Tali rapporti risultano coerenti al peso socio economico della Toscana sull'Italia.

Fonte: stime IRPET e Mef

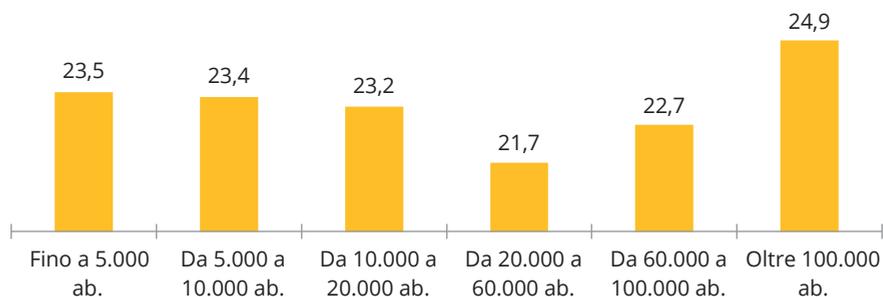
L'analisi per classe di ampiezza demografica (Graf. 10.11) mostra un andamento ad U della propensione al gap. Sono, infatti i Comu-

¹²⁶ Recentemente è stata diffusa la Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale contributiva del Ministero per l'Economia e le Finanze per l'anno 2023, che riporta le stime del tax gap IMU-Tasi al 2021. Le stime contenute in questo capitolo, invece, fanno riferimento, al volume precedente della Relazione, quella che stima il tax gap IMU al 2020.

ni più grandi a manifestare i più alti valori del gap, mentre quelli con popolazione compresa tra 20.000 e 100.000 abitanti presentano una minore distanza tra gettito teorico e effettivo. D'altra parte, guardando ai sistemi locali del lavoro (Fig. 10.12), la maggiore propensione al gap coincide proprio con i territori più urbanizzati (e maggiormente industrializzati) delle aree fiorentine, pratesi e pisane. In questi casi, l'eventuale *tax gap* può essere associato sia alle abitazioni (secondo o terzo case) che alle attività commerciali e ai fabbricati ad uso produttivo. Al contrario, nei territori più periferici delle province di Siena, Grosseto, Livorno o Arezzo la differenza del gettito teorico con il gettito effettivo è più contenuta.

Grafico 10.11

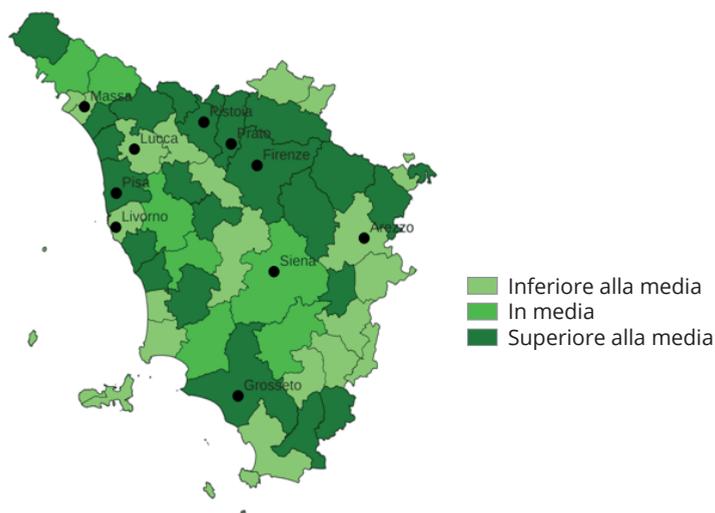
Tax gap IMU per classe di ampiezza demografica (esclusi terreni, aree fabbricabili e fabbricati rurali strumentali). Valori %



Fonte: stime IRPET

Figura 10.12

Tax gap IMU nei Sistemi Locali del Lavoro



L'evasione nella fiscalità regionale: gettiti e compliance della tassa automobilistica

11.1 La tassa automobilistica nella fiscalità regionale

Sistemi diversi di tassazione degli autoveicoli sono stati adottati dalla maggior parte dei Paesi dell'OCSE nella prima metà del secolo scorso, assumendo questi prelievi negli anni un ruolo rilevante tra le fonti di entrata fiscale (OECD, 2020)¹²⁷. Nei vari paesi vengono prese in considerazione diverse combinazioni di caratteristiche quali l'uso a cui sono destinati i mezzi, il tipo di veicolo, il carburante con cui sono alimentati e la sua efficienza, la dimensione del motore, l'età del veicolo e le emissioni inquinanti, delineando sistemi di tassazione talvolta complessi e molto diversi tra loro (Zahedi & Cremedas, 2012)¹²⁸, cosa che ne rende difficile la comparazione. Generalmente la formula del calcolo della tassa è una qualche combinazione di elementi ambientali e di elementi legati alla potenza del veicolo.

In Italia la tassa automobilistica, o bollo auto, è oggi tra le principali entrate tributarie delle regioni a statuto ordinario e rappresenta uno dei pilastri dell'autonomia finanziaria regionale (De Capitani di Vimercate, 2019)¹²⁹. Con la legge 449/1999, sono infatti state conferite alle Regioni competenze in termini di valutazione, riscossione, rimborso, imposizione di sanzioni e gestione delle controversie amministrative. Le singole Regioni hanno, inoltre, la possibilità intervenire sulle aliquote e di determinare il prelievo in una misura compresa tra il 90% e il 110% degli importi vigenti nell'anno precedente (Palumbo, 2010¹³⁰; Camera dei Deputati Servizio Studi, 2020¹³¹).

In Italia questa tassa ha come presupposto la proprietà del mezzo, indipendentemente dal suo utilizzo. L'importo da pagare viene calcolato come combinazione della potenza massima del motore

¹²⁷ OECD (2020). *Consumption Tax Trends 2020: VAT/GST and Excise Rates, Trends and Policy Issues*. OECD Publishing, Paris.

¹²⁸ Zahedi, S., Cremades Oliver, L. V. (2012). *Vehicle taxes in EU countries: how fair is their calculation?*. In 16th International Congress on Project Engineering.

¹²⁹ De Capitani di Vimercate, G. P. (2019). "Il finanziamento delle Regioni". *La finanza pubblica nei vari livelli di governo*. Giappichelli editore.

¹³⁰ Palumbo, A. (2010). *Bollo auto e federalismo fiscale*, *Rivista giuridica della circolazione e dei Trasporti, Aci*. <https://rivistagiuridica.aci.it/documento/federalismo-fiscale-e-bollo-auto.html>.

¹³¹ Camera dei Deputati-Servizio Studi (2020). *Le entrate delle regioni e degli enti locali*, 17 marzo 2020, https://www.pul.it/cattedra/upload_files/19418/Le%20entrate%20delle%20regioni%20e%20degli%20enti%20locali.pdf.

espressa in kW e della categoria EURO di appartenenza del veicolo, ovvero sia della classe di inquinamento del mezzo.

Sulla base di questi due parametri le Regioni definiscono l'aliquota per kW, delineando un sistema di tassazione composto da diverse tariffe regionali (Baldaccini, 2023)¹³².

La percentuale di contribuenti che risultano non pagare questo tributo non è trascurabile, soprattutto tenuto conto della facilità con cui tale comportamento sia contestabile da parte dell'autorità competente. A fronte di un gettito di 450 milioni di euro in Toscana nel 2019 (anno pre-covid di riferimento nell'analisi), il non pagato è di 100 milioni, ovvero pari al 19% del dovuto. In tal senso la Regione Toscana ha introdotto una serie di misure volte ad incrementare la *tax compliance* ed il recupero delle somme non pagate relative alla tassa automobilistica che precedono l'invio della cartella esattoriale da parte dell'Agenzia delle Entrate.

Queste misure includono diverse modalità di avviso, sia in anticipo rispetto alla data di scadenza, a seguito dell'attivazione del servizio da parte del contribuente, sia attraverso l'invio di una lettera poco prima della scadenza per ricordare di pagare il bollo in scadenza. L'invio della lettera come promemoria per il pagamento è un meccanismo di avviso che è stato adottato da qualche anno e viene applicato a tutti i contribuenti. Inoltre, una volta che il contribuente risulta non aver pagato il bollo auto, al giorno della scadenza la Regione Toscana invia un'ulteriore lettera di avviso al fine di ricordare il bollo scaduto e la possibilità di regolarizzare la propria posizione pagando, oltre all'importo dovuto, interessi calcolati sulla base del tempo passato dalla scadenza e oneri (Tariffario 2023)¹³³.

La tassazione sulla proprietà dell'autoveicolo ha, inoltre, una sua rilevanza e gode di crescente attenzione come misura di contrasto alle esternalità negative associate all'uso delle autovetture su strada. Tra queste possiamo elencare esternalità ambientali, sociali ed economiche, spesso legate tra loro (Lattarulo, Plechero 2005¹³⁴, Bhattacharyya 2019¹³⁵, Van Dender 2019¹³⁶). Il bollo auto è, dunque, annoverato tra le tasse ambientali.

¹³² Baldaccini, D. (2023). "Gettiti e compliance nella fiscalità regionale, il pagamento del bollo auto in Toscana". *Federalismo in Toscana* n.1/2. IRPET.

¹³³ Tariffario (2023). https://www.regione.toscana.it/documents/10180/24465198/Toscana_TTAA_2023.pdf/2e5d0944-1f3a-bb9f-81ef-fa465069307f?t=1674636553136

¹³⁴ Lattarulo, P., Plechero, M. (2005). "Traffico e inquinamento: I danni per la salute dell'uomo e i costi sociali", *Interventi, note e rassegne*, n. 28, IRPET.

¹³⁵ Bhattacharyya, S. C. (2019). *Energy economics: concepts, issues, markets and governance*. Springer Nature.

¹³⁶ Van Dender, K. (2019). *Taxing vehicles, fuels, and road use: Opportunities for improving transport tax practice*.

11.2 La regolamentazione regionale

Il metodo di calcolo della tassa automobilistica varia tra regioni in base alla imposizione di tariffe diverse per kW e per categoria EURO, quindi in base alla potenza e alla classe di emissioni. Le aliquote in ogni regione aumentano all'aumentare della potenza e diminuiscono all'aumentare della classe Euro, penalizzando, quindi i veicoli con livelli di emissione più alti.

Sono le regioni Molise, Toscana, Abruzzo e Calabria, quelle che applicano tariffe Euro 0 più elevate e, passando a categorie Euro di più recente adozione, queste tariffe rimangono in generale più elevate rispetto alle altre Regioni. Nello specifico per le categorie EURO 4/5/6 le tariffe più alte vengono adottate dalle regioni Abruzzo, Calabria, Campania, Toscana, Lazio, Liguria e Veneto (per un confronto si veda Baldaccini, 2023)¹³⁷.

Per quanto riguarda la Toscana, viene dunque penalizzata la potenza del motore, dal momento che, ad esempio, l'aliquota della classe Euro 6 passa da 2,71 a 4,26 euro a seconda se inferiore o superiore ai 100 kW (con una variazione del 57%); nello stesso tempo viene penalizzata la classe emissiva dal momento che l'aliquota – per una potenza ad esempio superiore a 100 kW – passa da un valore al kW di 5,45 € per i veicoli nella categoria EURO 0, a 4,26 € per i veicoli nelle categorie EURO 4, EURO 5 ed EURO 6 (con una penalizzazione del 28%). La Toscana ha adottato, dunque, un profilo tariffario marcatamente rivolto a principi di sostenibilità ambientale, tanto attraverso l'imposizione di aliquote tra le più elevate sulla proprietà del mezzo che imponendo profili di penalizzazione per classe emissiva e potenza superiori alle altre regioni. Ad esempio, in Lombardia ed Emilia la penalizzazione sulla potenza è del 50% contro il 57% della Toscana; mentre la penalizzazione tra classe EURO 0 ed EURO 6 è del 16%, invece del 28% della Toscana.

Tabella 11.1
Aliquote della tassa automobilistica, confronto tra regioni

		Toscana	Emilia R.	Lombardia
EURO 0	≤ 100	3,47	3	3
	> 100	5,45	4,5	4,5
EURO 6	≤ 100	2,71	2,58	2,58
	> 100	4,26	3,87	3,87
Diff. % tra > e ≤ 100	Euro 6	57	50	50
Diff. % EURO 0 EURO 6	kW> 100	28	16	16

¹³⁷ Baldaccini, D. (2023). *Op. cit.*

Limitando l'analisi al solo contesto degli autoveicoli e specificamente agli autoveicoli privati¹³⁸ – al fine di dare omogeneità alla successiva analisi dei comportamenti evasivi – si è assistito negli anni ad un trend crescente di contribuenti e mezzi. Questi sono passati da 1,6 milioni di contribuenti e 2 milioni di autoveicoli nel 2011, arrivando a valori superiori a 1,7 milioni di contribuenti e 2,1 milioni di autoveicoli nel 2019, anno pre-pandemia Covid-19. Un ulteriore elemento che caratterizza l'evoluzione del parco autoveicoli della Toscana è l'incremento dei kW medi, che passa dai circa 65 kW medi nel 2011 ai quasi 70 kW medi nel 2019.

Questo trend è particolarmente interessante se osservato alla luce sia dell'introduzione del *Superbollo* avvenuta all'inizio del periodo, a Luglio del 2011, che ha comportato un ulteriore aumento della tariffa al kW per auto particolarmente potenti (vengono applicate tariffe di 20 € al kW a partire da 185 kW, seppure in modo decrescente nel tempo), che della riforma fiscale del 2012 adottata dalla Regione (L.R. 60/2012) che ha comportato un incremento delle tariffe, modulato sulla tipologia di veicolo. È opportuno però considerare che nello stesso periodo il rinnovo del parco mezzi ha portato ad una riduzione dell'altra componente di calcolo della tariffa, ovvero la categoria Euro di appartenenza dell'autoveicolo a parziale compensazione sull'aggravio fiscale complessivo. Nel complesso si è dunque assistito ad una modifica del parco mezzi in favore di autoveicoli più efficienti da un punto di vista ambientale seppure con potenza leggermente maggiore. In definitiva, l'andamento delle diverse componenti ha comportato un incremento del gettito "dovuto" o "atteso" che si aggira intorno al 15%.

11.3 Il gettito, l'evasione e l'azione di recupero

Nell'intento di ricostruire il comportamento dei contribuenti e le loro principali caratteristiche in Toscana, si fa riferimento ad una classificazione in tre categorie (Diddi et al., 2018, *op. cit.*)¹³⁹:

¹³⁸ Gli autoveicoli rappresentano oltre il 70% dei mezzi di trasporto, si escludono dunque dall'analisi i mezzi pesanti e i motocicli per i quali si rimanda a Diddi et al. (2018). *Civismo, qualità istituzionale e politiche di contrasto all'evasione. Evidenze dalla tassazione regionale sugli autoveicoli*. URL: <http://www.irpet.it/archives/52292>.

¹³⁹ Il lavoro citato fa riferimento alle modalità di implementazione delle politiche di recupero. Nello specifico per i bolli in scadenza nell'anno 2014 la Regione Toscana ha provveduto a sollecitare il pagamento attraverso l'invio di due tranches di avvisi bonari, il primo nel luglio 2015 che ha coinvolto le tasse scadute nella prima metà del 2014, il secondo nel maggio 2016 che ha coinvolto le tasse scadute nella seconda metà del 2014. A fini comparativi abbiamo dunque mantenuto questa classificazione per tutto il periodo preso in esame per andare a valutare le dinamiche dei comportamenti dei contribuenti toscani.

- **Regolare:** contribuente che paga entro la scadenza oppure entro luglio dell'anno successivo all'anno di scadenza, ipotizzando un possibile ritardo nel pagamento; è stata presa come data di riferimento il 01/7/t+1 dove t indica l'anno di scadenza¹⁴⁰;
- **Bonario:** contribuente che paga il bollo auto dopo il 01/07/t+1, cioè dopo la scadenza e presumibilmente a seguito dell'avviso di mancato pagamento (c.d. avviso bonario¹⁴¹);
- **Non Compliant:** contribuente che non presenta data di pagamento oppure contribuente che non ha riportato alcun pagamento in tutto il periodo osservato.

Riguardo ai soggetti passivi, qui (si ricorda) limitati ai soli proprietari di autoveicoli privati, si è già osservato che questi aumentano nel tempo e, nonostante il mancato pagamento di questo tipo di fiscalità sia facilmente individuabile e contestabile, questo fenomeno è fortemente presente durante tutto il periodo. Nel complesso, il 15,9% dei soggetti passivi, per un importo pari a 70 miliardi di euro di mancato gettito (pari al 18% del dovuto), risulta nel 2019 – anno pre-Covid preso a riferimento – non aver pagato l'importo dovuto e viene codificato in questa analisi nella categoria dei “*non compliant*”. Nonostante la significativa componente di *non compliant* che caratterizza questa fiscalità, è pure evidente che questa sia in continua e costante diminuzione (passando dal 17,7% del 2011 al 15,9% del 2019), a favore dell'aumento soprattutto dei soggetti che pagano in tempo o “regolari”, rispetto ai cd. “bonari” ovvero di coloro che comunque pagano il dovuto, seppure in ritardo e a seguito di ripetute sollecitazioni. Quest'ultima componente presenta nel tempo un andamento più discontinuo, forse riconducibile a specifici interventi delle politiche. Sorge spontaneo l'interrogativo, comunque, se la positiva riduzione dei *non compliant* sia almeno in parte attribuibile all'attività di sollecito e sensibilizzazione messa in atto da parte dell'amministrazione regionale. È diffuso, infatti, anche nelle istituzioni europee un forte consenso a favore della promozione di politiche di contrasto all'evasione attraverso misure che favoriscano l'adempimento spontaneo, rispetto a quelle di recupero.

¹⁴⁰ Si tratta ovviamente di una definizione arbitraria, che assume che sia la scadenza sia il 31/01/t o il 31/12/t, la soglia per passare da regolare a bonario è il luglio di t+1.

¹⁴¹ Con il decreto del Presidente della Giunta regionale 3 gennaio 2005, n. 10/R viene emanato il Regolamento di gestione delle tasse automobilistiche con cui vengono disciplinati i procedimenti di gestione, tra cui l'invio ai contribuenti di comunicazioni informative e avvisi bonari finalizzati alla regolarizzazione in fase precontenziosa.

Grafico 11.2

Gettito da tassa automobilistica per comportamento di pagamento. Anno di scadenza, milioni di euro

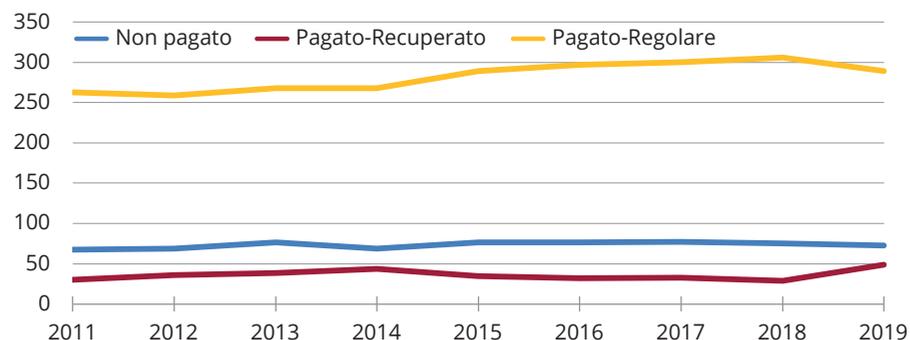


Tabella 11.3

Gettito fiscale totale e per categoria. Valori assoluti, milioni di euro. Anni 2011, 2015 e 2019

Anno scadenza	Non pagato	Pagato - Recuperato	Pagato - Regolare	Totale Dovuto
2011	67,55	30,15	262,74	360,44
2015	76,31	34,49	289,32	400,12
2019	72,54	48,75	289,20	410,50

Tabella 11.4

Gettito fiscale e numero contribuenti per categoria per categoria. Valori %. Anni 2011-2019

Anno scadenza	Gettito (%)		Numero contribuenti (%)			
	Non Pagato	Pagato - Recuperato	Pagato - Regolare	Non compliant	Bonari	Regolari
2011	18,74	8,36	72,89	17,69	6,86	75,45
2012	18,99	9,82	71,19	17,48	8,09	74,42
2013	19,98	10,02	70,00	18,74	8,09	73,16
2014	18,15	11,47	70,38	17,26	9,54	73,19
2015	19,07	8,62	72,31	17,16	7,47	75,36
2016	18,90	7,93	73,16	16,83	7,25	75,92
2017	18,84	7,99	79,92	16,87	7,31	75,81
2018	18,35	7,08	74,56	16,62	7,06	76,32
2019*	17,67	11,87	70,45	15,88	11,77	72,35

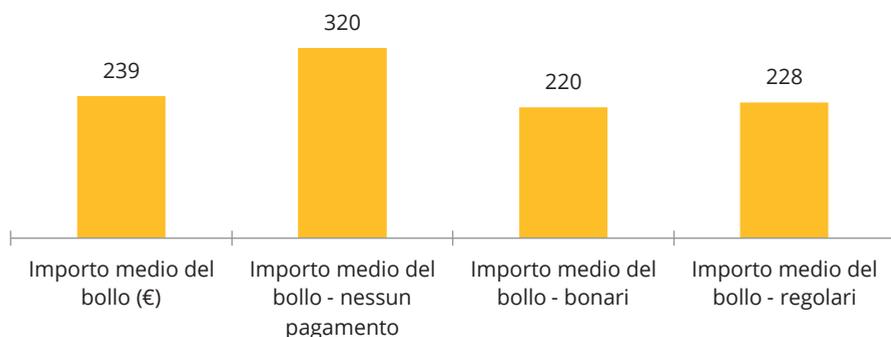
* Il valore anomalo del 2019 potrebbe essere riconducibile alla parziale sovrapposizione con il periodo relativo al Covid-19 in quanto il lasso di tempo considerato per valutare i comportamenti di compliance per questo anno copre anche l'anno 2020

Soffermandoci sull'importo del bollo auto medio per tipo di contribuente è evidente la consistente differenza tra gli importi più alti dei *non compliant* rispetto al bollo medio generale ed al bollo medio versato da entrambe le categorie di coloro che pagano attorno alla scadenza (regolari) e dei ritardatari (o cd. bonari)¹⁴². In generale, dunque,

¹⁴² Per ogni categoria, es. regolari, l'importo medio è calcolato come (Importo totale bollo regolari) / (N. pagatori regolari), il singolo contribuente può figurare più volte purché abbia un comportamento coerente, indipendentemente dal numero di auto di proprietà (cfr. Diddi et al. 2018, *op. cit.*).

coloro che non hanno pagato dispongono mediamente di un parco mezzi più costoso, per numero veicoli, classificazione Euro e potenza.

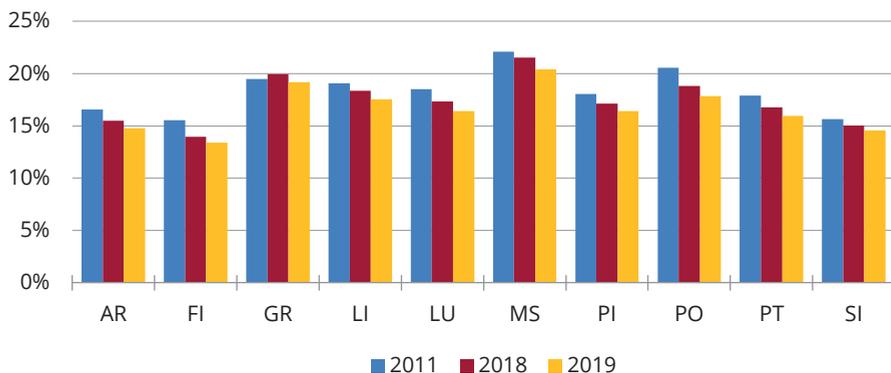
Grafico 11.5
Importo medio del bollo per comportamento di pagamento. Anno 2019. Euro



11.4 L'eterogeneità dei comportamenti di compliance

È possibile osservare una certa eterogeneità dei comportamenti fiscali tra territori. I risultati dell'analisi a livello di provincia indicano livelli di mancato pagamento più elevati nelle province di Grosseto (GR), Massa Carrara (MS), Prato (PO) e Livorno (LI), con percentuali attorno o superiori al 20%. Al contrario, le province più virtuose sono Firenze (FI) e Siena (SI), con valori che vanno da circa il 15% nei primi anni a poco meno del 13% nel 2018¹⁴³.

Grafico 11.6
Percentuale di contribuenti *non compliant*. Anni 2011, 2018 e 2019



¹⁴³ Per una analisi multivariata dei comportamenti si rimanda a Diddi et al. (2018. *op. cit.*).

I *non compliant* sono presenti in numero maggiore tra gli stranieri; fenomeno che potrebbe essere riconducibile alla insufficiente conoscenza della legislazione italiana, soprattutto da parte della densa comunità cinese che popola l'area pratese.

Tabella 11.7

Percentuale di contribuenti *non compliant* per provenienza. Anni 2011, 2015 e 2019

Anno	Italia	Eestero	Cina
2011	13,76%	53,28%	33,12%
2015	13,05%	49,98%	73,57%
2019	11,84%	45,95%	11,58%

Dal punto di vista della categoria Euro, sono gli auto veicoli con categoria più bassa (Euro 0, Euro 1 ed Euro 2) che presentano livelli più alti di mancata *compliance*. A questo proposito è possibile presumere che il valore percepito dal proprietario per veicoli più vecchi sia minore o che, per via del meccanismo di calcolo del bollo auto, il valore della tassa sia relativamente alto, tanto più rispetto al valore attualizzato del mezzo. È pure possibile una sovrarappresentazione di questa categoria, dove si collocano i veicoli più vecchi, spesso non più circolanti e per i quali non sussiste più il soggetto passivo.

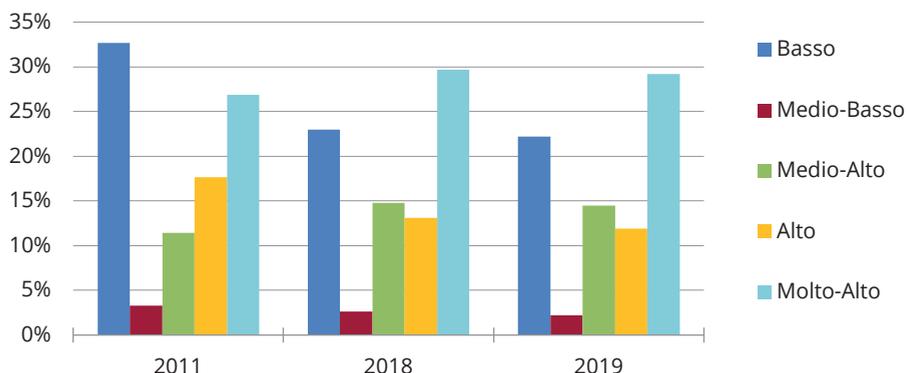
Tabella 11.8

Contribuenti *non compliant* per categoria Euro. Anni 2011, 2015 e 2019

Anno	Euro 0	Euro 1	Euro 2	Euro 3	Euro 4	Euro 5	Euro 6
2011	51,66%	38,73%	25,47%	17,90%	10,44%	5,48%	-
2015	57,50%	45,94%	31,60%	22,52%	12,10%	6,73%	3,90%
2019	62,25%	52,65%	38,33%	28,35%	15,28%	8,19%	4,92%

Se si classificano, invece, i *non compliant* per quintile del gettito atteso, ovvero si distingue tra coloro che rientrano nel 20% del dovuto più basso e così via, emerge un'interessante evoluzione del fenomeno di mancato pagamento nel tempo. In primo luogo, valori di gettito non pagato e di contribuenti *non compliant* più elevati per importo dovuto appartenente al primo e all'ultimo quintile si confermano per tutto il periodo, seppur presentando un elemento da sottolineare. Si nota, infatti (Graf. 11.9), un appiattimento della curva ad U, ma non tanto nella fascia alta dove la percentuale di contribuenti *non compliant* rimane del 29%, ma al contrario per il primo quintile dove i mancati *compliant* rappresentano alla fine il 22%. Sembra, di conseguenza, di poter considerare che le politiche di sollecito si siano rivelate più efficaci per questa categoria di soggetti rispetto alla prima.

Grafico 11.9
Percentuale di contribuenti *non compliant* per quintili di importo dovuto



In termini di mancato gettito, l'importo dei mancati pagamenti da parte dei contribuenti appartenenti al primo quintile non è paragonabile in ordine di grandezza ai mancati pagamenti da parte dei contribuenti classificati nel quintile di dovuto più alto. È evidente, dunque, che a parità di accertamenti raggiungendo i proprietari di veicoli più potenti sarebbe possibile ottenere recuperi più alti.

Tabella 11.10
Gettito non pagato per quintili della tassa. Valori assoluti, migliaia di euro. Anni 2011, 2015 e 2019

Anno	I quintile	II quintile	III quintile	IV quintile	V quintile
2011	4.850	1.887	7.188	14.422	39.209
2015	3.085	2.389	9.209	14.998	46.632
2019	3.279	1.362	10.541	11.349	46.010

È possibile, infine, indagare come varia il numero di contribuenti *non compliant* in base al reddito familiare dichiarato. Prima di fare ciò è necessario però sottolineare come tale analisi sia da interpretare con particolare attenzione a causa dell'elevata presenza di valori mancanti. Tali valori possono non essere presenti nel dataset per due ragioni: in quanto soggetti che non sono tenuti a presentare una dichiarazione dei redditi a fini fiscali in ragione del basso livello di reddito; oppure in quanto soggetti che, seppur tenuti a farlo, non dichiarano il proprio reddito. A questi si aggiunge, inoltre, il fenomeno della sovrarappresentazione di soggetti passivi oggi non più rintracciabili o circolanti.

Tabella 11.11

Contribuenti non compliant (%) per quintili di reddito dichiarato. Valori %. Anni 2011, 2015 e 2019

Anno	I quintile	II quintile	III quintile	IV quintile	V quintile
2011	22,58%	14,09%	11,27%	7,71%	5,99%
2015	24,08%	13,43%	9,51%	6,78%	4,98%
2019	18,13%	11,10%	7,49%	5,19%	4,28%

Dalla tabella 11.11 emerge l'andamento decrescente nella percentuale di contribuenti *non compliant* per quintili di reddito dichiarato, da circa il 20% tra coloro che si trovano nel primo quintile, fino a circa il 5% degli appartenenti al quintile più alto. Se però si osserva la percentuale di *non compliant* al bollo tra coloro che non dichiarano il proprio reddito, emerge che ben il 30% si concentra in questa categoria. In altri termini, tra quanti, proprietari di un'auto, non dichiarano redditi, quasi il 30% non paga la tassa automobilistica, che sia perché appartenente alla fascia più debole della popolazione o meno.

Tabella 11.12

Tipo di contribuenti per reddito non dichiarato. Composizione %. Anni 2011, 2015 e 2019

Anno	Non Compliant	Recuperato	Regolari
2011	30,45%	6,26%	63,29%
2015	34,03%	7,47%	58,50%
2019	27,90%	13,21%	58,90%

Il fenomeno dell'illegalità e del sommerso travalica le espressioni manifestamente criminali ed assume forme spesso meno eclatanti, ma non meno pervasive. La sua dimensione economica è particolarmente significativa, se si pensa che l'IRPET stima un importo di 11,3 miliardi di valore complessivo dell'attività non osservata, di cui 1,2 miliardi relativi alle attività illegali e 10,1 miliardi attribuibili all'economia sommersa e all'evasione. Si tratta dell'11,7% del PIL, una percentuale in linea con il dato nazionale. È un fenomeno, quello dell'illegalità e della presenza mafiosa, che si adatta alle evoluzioni del contesto sociale, tanto che oggi assume sempre meno le caratteristiche di controllo del territorio e sempre più quella di attività economica. Per questo motivo le multiformi e diffuse ricchezze della regione rappresentano un ambito di attrazione privilegiato, tanto più per la realizzazione di reati economico-finanziari. Il lungo periodo di crisi economica e la successiva pandemia sanitaria hanno reso più debole e più esposto il sistema produttivo e sociale del Paese ed oggi le risorse che l'Europa ha reso disponibili per la ripresa rappresentano, accanto all'indubbia opportunità, anche un fattore di preoccupazione rispetto a possibili interessi delle mafie.

A partire da queste considerazioni, il Rapporto ha l'obiettivo di indagare i profili economici dell'illegalità in Toscana, analizzando i possibili fattori di debolezza per aspetto con cui si manifesta, settore economico e contesto territoriale. Nella prima parte del lavoro si dedica specifica attenzione ai fattori di contesto che possono determinare elementi di vulnerabilità, proponendo anche alcuni indicatori di fragilità del sistema produttivo. La seconda parte è dedicata alla descrizione dell'economia illegale, come emerge dalle Relazioni semestrali della DIA e dalle statistiche ufficiali rese disponibili dall'ISTAT e da altri soggetti istituzionali. Questa ricostruzione consente di raccogliere e sistematizzare l'ampio insieme di informazioni, fornendo una rappresentazione articolata delle diverse manifestazioni delle attività criminali nella regione, in un confronto con il resto del Paese e tra aree al suo interno. La terza parte viene dedicata al rischio corruzione e osserva le caratteristiche degli appalti, confrontando quelli afferenti o meno al PNRR-PNC. Lo scopo è di monitorare l'andamento del settore e far emergere tempestivamente eventuali anomalie che possano caratterizzare gli investimenti pubblici finanziati con queste risorse. Il quarto capitolo propone delle stime del sommerso nella regione, tanto lavoro irregolare quanto evasione. È nota, infatti, la dimensione delle risorse che attraverso questa strada vengono sistematicamente sottratte al PIL regionale. Anche su questi comportamenti, pur non propriamente riconducibili a eventi criminali, è necessario sensibilizzare l'opinione pubblica.

ISBN 0978-88-7040-162-2

www.regione.toscana.it