



Regione Toscana



SCUOLA
NORMALE
SUPERIORE

QUINTO RAPPORTO SUI FENOMENI DI CRIMINALITÀ ORGANIZZATA E CORRUZIONE IN TOSCANA

ANNO 2020





Regione Toscana



SCUOLA
NORMALE
SUPERIORE

QUINTO RAPPORTO SUI FENOMENI DI CRIMINALITÀ ORGANIZZATA E CORRUZIONE IN TOSCANA

ANNO 2020

Indice

Prefazione

Introduzione

I Sezione: Fenomeni di criminalità organizzata

- | | | |
|-----|--|-----|
| 1.1 | La criminalità organizzata in Toscana: eventi-spia e loro andamento | 11 |
| 1.2 | La presenza economica della criminalità organizzata in Toscana | 28 |
| 1.3 | Focus su eventi di delocalizzazione organizzativa ed espansione criminale nell'economia legale | 63 |
| 1.4 | Infiltrazioni criminali nel sistema della logistica e dei porti in Toscana | 75 |
| 1.5 | Sfruttamento lavorativo e caporalato in Toscana. Approfondimento sull'edilizia | 114 |

II Sezione: Fenomeni corruttivi

- | | | |
|-----|--|-----|
| 2.1 | La corruzione perseguita in Toscana e in Italia: analisi delle tendenze più recenti | 155 |
| 2.2 | Codifica eventi di corruzione (C.E.C.O.): analisi degli eventi corruttivi del 2019 a livello nazionale e regionale | 178 |
| 2.3 | Gli eventi di potenziale corruzione emersi in Toscana nel corso del 2020: una rassegna | 198 |
| 2.4 | Le vicende di corruzione in Toscana: alcune considerazioni in chiave comparata e diacronica | 208 |

- | | | |
|--|---------------------|-----|
| | Bibliografia | 241 |
|--|---------------------|-----|

Responsabile scientifico: Prof.ssa Donatella della Porta (Scuola Normale Superiore, Pisa).
Hanno curato la redazione del rapporto: Dott. Salvatore Sberna (Scuola Normale Superiore, Pisa),
autore prima sezione (Sezioni 1.1, 1.2, 1.3); Prof. Alberto Vannucci (Università di Pisa), autore seconda
sezione (Sezioni 2.1-2.4).

*Per la raccolta e codifica dati del progetto C.E.C.O. ha collaborato Nicola Capello (REACT). Per raccolta ed analisi della
rassegna stampa ha collaborato Irene Sicurella.*

*La sezione di approfondimento su gravi forme di sfruttamento lavorativo (Sezione 1.5) è stato curato da Andrea Cagioni
(CAT), la sezione sul sistema dei porti toscano e fenomeni di infiltrazione criminale (Sezione 1.4) è stata
curata da Marco Antonelli (UniPi)*

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

CIP (Cataloguing in Publication)
a cura della Biblioteca della Toscana Pietro Leopoldo

Quinto rapporto sui fenomeni di criminalità organizzata e corruzione : anno 2020 / responsabile scientifico Donatella della
Porta ; redazione a cura di Salvatore Sberna, Alberto Vannucci ; prefazione di Eugenio Giani. - Firenze : Regione Toscana,
2021

1. Della Porta, Antonella 2. Sberna, Salvatore 3. Vannucci, Alberto 4. Giani, Eugenio

364.10609455

Criminalità organizzata - Toscana - Rapporti di ricerca

ISBN: 0978-88-7040-128-8

Prefazione

Il lavoro fatto insieme negli ultimi cinque anni ha accresciuto consapevolezza e attenzione rispetto al fenomeno delle infiltrazioni della criminalità organizzata nel tessuto economico e civile della Toscana, che non è terra di mafia ma dove la mafia di sicuro ricicla, investe e fa purtroppo affari.

Abbiamo allenato occhi ed orecchie. E questo è il primo risultato dei rapporti annuali che la Regione ha commissionato alla Scuola Normale di Pisa. Le mafie e la corruzione si combattono infatti anche parlandone, ad alta voce, mettendo a disposizione di chi opera nelle istituzioni locali strumenti di analisi che aiutino a riconoscere per tempo presenze sospette e costruendo una cultura della legalità, che rifugga modelli sbagliati, che parta dai giovani e coinvolga l'intera società.

La Regione non ha dirette competenze per quanto riguarda la sicurezza: non dispone di un corpo di polizia e non ha poteri investigativi riguardo ai crimini che si commettono. Promuovere la ricerca su questi fenomeni, stimolare la discussione, far crescere nella società i necessari anticorpi (che in parte già esistono) e ricercare gli strumenti per opporsi alla corruzione e alla criminalità organizzata è quello che possiamo fare. Ma è un'azione importante, ancora di più in una fase come quella che stiamo *vivendo.*

Gli esperti ci raccontano che l'impatto della pandemia è stato molto severo in Toscana, come del resto in tutta Italia. La capacità di resilienza del tessuto economico e sociale è stata messa a dura prova e le crisi aziendali, non solo legate all'emergenza sanitaria, che si sono sviluppate e che si sono ripercosse, in più casi, anche sull'indotto hanno fornito nuove occasioni alle mafie (nazionali e transnazionali) di infiltrarsi e proiettarsi nell'economia legale della regione. Rimane questa infatti la 'variante' toscana più diffusa: quella di una criminalità organizzata a vocazione imprenditoriale che non si dedica solo a traffici illeciti e che solo saltuariamente e in maniera residuale si palesa in forme di controllo del territorio, anche se questa proiezione criminale sicuramente si è evoluta nel tempo e *dobbiamo* *stare* *attenti.*

L'economia sommersa, i settori a 'debole' legalità o quelli dove più radicate sono le forme di criminalità economica e finanziaria costituiscono il principale canale di infiltrazione della mafia in

Toscana. In alcuni casi questo si traduce in forme di grave sfruttamento lavorativo e caporalato: un fenomeno connesso, che oltre a violare i diritti delle persone crea dumping contrattuale e concorrenza sleale e su cui dobbiamo essere vigili. Il rapporto di quest'anno vi dedica un focus specifico e su come lo si possa contrastare può essere da modello il protocollo firmato nella settimane scorse a Prato, dove per contrastare quelle forme di sfruttamento si promuove la costituzione di una robusta rete di protezione sociale che consenta alle vittime di uscire alla scoperto e denunciare.

La Toscana nel 2020 è stata la seconda regione in Italia per numero di vittime identificate nelle attività di ispezione nei luoghi di lavoro: 209 persone oggetto di grave sfruttamento lavorativo, 143 in agricoltura e 66 in altri comparti produttivi. Sono casi per lo più concentrati nelle province di Prato, Pistoia e Firenze e coinvolgono soprattutto lavoratori stranieri. Si tratta di un campanello di allarme che deve risuonare forte e assolutamente da non sottovalutare.

Uguualmente, riguardo ai beni confiscati (quattro su dieci legati alla camorra), ribadiamo la necessità di accelerare la loro restituzione alla collettività, che troppo spesso avviene con tempi eccessivamente lenti. Su tutti questi fenomeni, anche con questo rapporto, intendiamo mantenere alta la guardia.

Il presidente della Toscana

Eugenio Giani

Introduzione

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

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

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

alle politiche di prevenzione della corruzione delle pubbliche amministrazioni, ai diversi livelli di governo locale.

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

Il rapporto esamina l'evoluzione dei fenomeni corruttivi e di criminalità organizzata in Toscana per l'anno 2020, le loro dinamiche di riproduzione e sviluppo criminale alla luce della crisi sanitaria, ed offrendo un monitoraggio aggiornato rispetto al funzionamento delle principali politiche pubbliche adottate per prevenirne e contrastarne gli effetti. Il rapporto è articolato in due macro-sezioni.

La prima sezione aggiorna le precedenti analisi sui fenomeni di criminalità organizzata, approfondendo lo studio dei principali processi di espansione e riproduzione criminale in Toscana sia nei principali mercati illeciti che nell'economia legale della regione. Vengono, inoltre, presentati tre principali focus tematici, che analizzano alcuni ambiti di interesse sempre relativi alla Toscana, nell'ordine: (1) un'indagine sulle forme di grave sfruttamento lavorativo e caporalato nelle province toscane, con un approfondimento rispetto al settore dell'edilizia; (2) uno studio sulle infiltrazioni criminali nel sistema portuale della Toscana, con un'analisi sistematica dei principali traffici illeciti che insistono sulle principali infrastrutture logistiche della regione; (3) una ricognizione rispetto all'attività di prevenzione e contrasto patrimoniale in Toscana e all'evoluzione dei beni confiscati in regione.

La seconda sezione presenta, invece, i principali andamenti relativi alla corruzione politica e amministrativa in Toscana attraverso un aggiornamento sui risultati della content analysis di più di 250 eventi corruttivi nel 2020 su scala nazionale, codificati attraverso il progetto C.E.C.O., a cui si aggiunge un approfondimento analitico e comparato tra i principali eventi intercorsi nel corso dell'anno. In particolare, viene proposta una valutazione dell'impatto della crisi sanitaria sui fenomeni corruttivi in regione, a partire da un esame dei principali eventi-spia correlati a questi fenomeni.

Fonti utilizzate

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

- informazioni statistiche rese disponibili dall'Istat (statistiche sulla giustizia penale), e da altri centri di ricerca sui fenomeni corruttivi, dall'Agenzia nazionale per l'amministrazione e
- la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata (dati ANBSC aggiornati all'aprile 2021) sui beni immobili e aziendali sotto sequestro o confiscati pubblicati;
- delle informazioni a mezzo stampa raccolte attraverso una ricerca sistematica degli articoli pubblicati dai maggiori quotidiani regionali e nazionali e dall'ANSA dell'anno 2020 su eventi di criminalità organizzata e corruzione (cfr. Appendice per un'illustrazione della metodologia usata per la raccolta e analisi);
- di materiale giudiziario di cui è stata già avviata la raccolta e la rielaborazione (anche tramite l'accesso alla banca dati sentenze penali della Corte d'Appello di Firenze);
- di fonti secondarie rese pubbliche da autorità preposte alla prevenzione e al contrasto dei fenomeni di criminalità organizzata (relazioni semestrali DIA e relazioni annuali DNA) e di corruzione in Italia (ANAC), nonché gli studi già promossi in passato dall'amministrazione regionale o da altre associazioni, o condotti da studiosi del tema;
- delle risultanze delle interviste condotte con attori istituzionali e della società civile.

Sezione I

I fenomeni di criminalità organizzata in Toscana

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

L'impatto della pandemia è stato molto severo in Toscana, come sull'intero territorio nazionale. La tradizionale resilienza della società e dell'economia toscana è stata messa a dura prova da una pluralità di sfide concomitanti, da quella sanitaria alle tante crisi che a questa si sono concatenate. L'effetto moltiplicatore della crisi pandemica si è riverberato anche, e soprattutto, nella sfera economica, facilitando ulteriormente fenomeni di riproduzione criminale delle mafie sia nei loro territori di origine sia nei territori del Centro Nord, dove maggiori sono le opportunità criminali legate ad un più immediato rilancio del mercato dei contratti pubblici e degli investimenti nell'economia privata. Seppur connessi alla crisi sanitaria ed economica, va però ricordato come i fenomeni di espansione territoriale ed economica delle mafie nei c.d. nuovi territori hanno origini ben lontane nel tempo, nutrendosi di fattori ambientali di sviluppo autonomi rispetto a quelli innescati dalla crisi corrente. Per comprenderne i meccanismi anche in una fase così eccezionale come quella attuale, è necessario allora guardare al contesto "locale" dove questi fenomeni si sviluppano, tenendo in considerazione sia le opportunità criminali che possono presentarsi in un territorio come la Toscana, sia alle capacità di controllo, analisi, prevenzione e contrasto che le istituzioni pubbliche riescono a mettere in campo nel medesimo territorio, nel rispetto dei rispettivi ambiti di competenze, ma in coordinamento e in maniera sinergica.

Se la crisi economico-finanziaria legata alla pandemia, infatti, ha elevato il rischio di infiltrazione criminale anche in Toscana – ed alcune evidenze emerse già nel 2020 tendono a confermare questa ipotesi – va riconosciuto come allo stesso tempo, nonostante le restrizioni sanitarie, l'azione di prevenzione e contrasto antimafia non ha conosciuto soste, intensificando uno sforzo, prima di tutto investigativo e conoscitivo, rispetto a fenomeni criminali che in questa regione assumono

modalità e forme di riproduzione criminale talvolta più mimetiche rispetto ad altri territori del Centro-Nord Italia.

Gli episodi riconducibili a fenomeni di criminalità organizzata emersi nel corso del 2020, infatti, rendono sempre più intellegibili i caratteri di una specifica “variante” toscana rispetto alle dinamiche di riproduzione criminale delle mafie nazionali e transnazionali nella regione. Il carattere distintivo di questa “variante” criminale è la proiezione di queste organizzazioni innanzitutto nei mercati e nell’economia regionale, a dispetto, invece, di strategie più tradizionali e orientate al controllo dei territori e delle comunità locali, realizzate attraverso forme più esplicite di assoggettamento e di racket territoriale. Il c.d. “approccio funzionale” si sostanzia nella vocazione imprenditoriale espressa dalle organizzazioni mafiose nei settori dell’economia regionale, tramite l’iniziativa, spesso, di singoli soggetti dall’ambigua collocazione tra ambienti legali e criminali, ma la cui regia è riconducibile ad organizzazioni con una base operativa, apparentemente, ancora nei territori di origine.

Secondo i risultati dell’azione antimafia di questi anni, infatti, nel caso toscano emerge con sempre più chiarezza un modello di riproduzione criminale dove apparentemente sono mutate tre dimensioni essenziali, e per molto tempo qualificanti, delle organizzazioni mafiose nazionali: (a) quella dell’*organizzazione* dei crimini, (b) del rapporto col *territorio*, (c) dell’*assoggettamento* e della violenza. La combinazione di queste mutazioni ha come risultato fenomeni di criminalità organizzata che in Toscana tendenzialmente non assumono i caratteri (a) degli insediamenti organizzativi tradizionali, con la creazione di cellule organizzative più o meno autonome dall’organizzazione di origine, (b) né quelli del racket territoriale o del controllo monopolistico di segmenti del mercato, (c) né quelli della violenza intimidatrice funzionale alla creazione di un clima di assoggettamento che ha come referenti non solo le vittime dei delitti mafiosi, ma un’intera comunità. L’analisi degli eventi emersi nel 2020 tendono a confermare questa tendenza.

Organizzazione e mafie in Toscana in tempi di pandemia

Nel corso del 2020, non sono emersi elementi che facciano ipotizzare un radicamento organizzativo tradizionale delle mafie nazionali in Toscana, sebbene alcune criticità ambientali, aggravate dagli effetti economici della crisi sanitaria, possono creare nuove opportunità criminali per attività di riciclaggio e di imprenditorialità mafiosa, prodromiche di una presenza organizzativa più incisiva e penetrante. Ad affermarlo sono le principali istituzioni responsabili della prevenzione e contrasto del fenomeno, tra tutte la Direzione Nazionale Antimafia che nella sua ultima relazione ha rilevato come:

"L'area geografica toscana [...] continua ad essere ancora quella in cui può affermarsi [...] che nessuna delle tradizionali organizzazioni mafiose vi si sia insediata con la creazione di stabili strutture operative costituenti veri e propri sodalizi inquadrabili nella fattispecie delittuosa di cui all'art. 416 bis c.p. Il che non significa che tale territorio sia immune dalle presenze mafiose che, anzi, ivi operano in maniera ancor più subdola e difficile da investigare. [...] E detti contorni, che emergono grazie alla citata professionalità, danno corpo a quell'esistente che, di volta in volta, assume le forme di strutture associative di servizio (ovverosia associazioni per delinquere aggravate ai sensi dell'art. 416 bis.1 c.p.), ovvero di delitti fine, con specifico riferimento a reati finanziari, oppure quelli previsti dall'art. 512 bis c.p. e dagli artt. 648 bis e ter c.p." (DNA 2020: 857)

Anche in riferimento all' 'ndrangheta, la cui espansione territoriale e organizzativa nel Centro Nord è stata ampiamente dimostrata, sembrerebbero seguire, nel caso toscano, modalità e strategie di riproduzione criminale più mimetiche e orientate al mercato, senza adottare necessariamente in questo contesto territoriale i medesimi modelli operativi più frequentemente promossi in altri territori come, per esempio, in Lombardia, Liguria o Piemonte, dove, al contrario, si assiste all'integrazione nella stessa realtà territoriale di una pluralità di business criminali: dai tradizionali affari illeciti (estorsioni, usura, traffico di stupefacenti, delitti contro la persona, recupero crediti con modalità intimidatorie), all'acquisizione di un controllo sulle attività economiche legali, fino al condizionamento delle competizioni elettorali a livello locale strumentale per l'ottenimento di un accesso privilegiato, ed illecito, nel mercato dei contratti pubblici e delle concessioni e autorizzazioni. In Toscana, come in altre regioni come l'Abruzzo, il Trentino, il Friuli Venezia Giulia, secondo le valutazioni della DNA, l' 'ndrangheta si manifesta in forme più subdole, senza una significativa presenza organizzativa sul territorio:

l'associazione criminale calabrese continua a manifestare la propria presenza attraverso imprenditori collusi e, comunque, di fiducia, che mettono le attività di cui sono titolari, a disposizione degli uomini della Ndrangheta, i quali, anche grazie alla capacità di intessere rapporti, fondati più sulla corruttela che

sull'intimidazione, con la politica e la pubblica amministrazione locale, garantiscono all'organizzazione lauti profitti (DNA 2020:30)

Sebbene l'assenza di un radicamento organizzativo possa presentare una minore pericolosità sociale, va ricordato come questa possa diventare, a sua volta, un modello criminale di espansione territoriale altrettanto incisivo e pericoloso in quanto consente alla criminalità organizzata di mimetizzarsi ed infiltrarsi nell'economia privata, alterando i principi di libertà di iniziativa economica e della libera concorrenza. Allo stesso tempo, questa strategia consente alle organizzazioni “di rafforzare la loro capacità economica, di acquisire competenze professionali, di alimentare la cd. area grigia - ovvero le relazioni con il mondo politico, imprenditoriale ed economico - che rappresenta il core business della mafia” (DNA 2020:30).

Da un'analisi ad ampio spettro delle principali operazioni e iniziative di prevenzione e contrasto del fenomeno mafioso intercorse nel 2020 sul territorio toscano¹ non si segnalano episodi relativi a potenziali forme di radicamento organizzativo nei territori della regione. Su 42 eventi di interesse e riferibili a fenomeni di criminalità organizzata di origine nazionale, la proiezione criminale di organizzazioni di matrice camorristica risulta la più diffusa ed eterogenea per strategie di business criminale sul territorio regionale (38% degli eventi analizzati). Gli eventi riconducibili a gruppi con una matrice 'ndranghetista in Toscana (29%), invece, confermano l'elevata capacità di queste consorterie criminali sia nel promuovere attività illecite su larga scala, come nel caso del traffico internazionale di stupefacenti, sia nel condizionare l'economia legale, attraverso il coinvolgimento di operatori economici toscani in cartelli di imprese finalizzati alla manipolazione del mercato dei contratti pubblici o di settori economici ad elevata regolazione (es. rifiuti). Infine, gli eventi relativi ad organizzazioni di origine siciliana (21%) rivelano il perdurare di relazioni tra gruppi ancora operativi nell'isola e soggetti da tempo trasferitisi sul territorio toscano. Fatte alcune eccezioni, che verranno illustrate nel prossimo paragrafo, è assente in tutti questi episodi emersi nel corso del 2020 una dimensione organizzativa strutturata su un territorio, ma fluida e basata sul contributo, essenziale, di singoli individui che attraverso le proprie professionalità e competenze – solo in sporadici casi, infatti, si assiste a meri prestanome – contribuiscono alla promozione degli affari dei clans sul suolo toscano.

¹ L'analisi è stata svolta utilizzando come principali fonti; le due relazioni semestrali pubblicate dalla Direzione Investigativa Antimafia nel 2020 (I e II semestre), di cui segnalano la completezza e la sistematicità nella raccolta ed analisi delle operazioni; la relazione annuale della Direzione Nazionale Antimafia (2020); rassegna stampa regionale.

Al contrario, si può assistere a forme organizzative più strutturate, seppur in assenza spesso di una matrice mafiosa delle attività illecite, nel caso delle associazioni criminali di matrice transnazionale. Su 32 casi analizzati nel 2020 che si riferiscono a forme di criminalità non italiana, si rileva con maggiore frequenza l'esistenza di reticolo organizzativi capaci di sopravvivere e rigenerarsi anche a seguito di azioni di contrasto da parte delle forze di polizia. Rispetto all'origine nazionale, circa un terzo degli episodi si riferisce a gruppi di origine albanese (31%), seguiti da quelli di origine cinese (28%), nigeriana (18%), e dalla composizione mista. Il traffico di stupefacenti rappresenta il principale business criminale (66% dei casi), seguito da favoreggiamento della migrazione clandestina (25%) e da reati di caporalato e tratta (16%). In molti degli eventi analizzati è stata contestata l'associazione a delinquere semplice o per traffico (65%), mentre permangono le difficoltà di un eventuale qualificazione giuridica della matrice mafiosa delle organizzazioni più strutturate presenti sul territorio.

Rispetto al profilo organizzativo, non è possibile escludere *a priori* la possibilità che anche sul territorio toscano possano stabilirsi forme più strutturate di organizzazioni criminali. Le molte indagini sul fronte del contrasto del narcotraffico hanno confermato nel 2020 l'esistenza di "strutture associative di servizio", alle quali vengono "esternalizzate" attività specifiche della filiera criminale, proprio da quelle organizzazioni, che da lontano e dai propri territori di origine, promuovono i traffici transazionali di stupefacenti. La specializzazione di queste strutture associative ne impedisce, al momento, l'esercizio di un potere criminale più ampio, che abbia come obiettivo l'economia locale e i territori. Nonostante ciò, gli ingenti capitali generati dai traffici, se associati alle criticità economico-finanziarie delle imprese, possono incentivare una diversificazione dell'offerta criminale di queste strutture associative, per esempio rispetto a settori quali l'usura e le estorsioni, in collegamento, o anche in autonomia, con le organizzazioni criminali di riferimento.

Un secondo elemento da tenere in considerazione, soprattutto in una fase critica come quella attuale, è legato a nuovi flussi criminali e organizzativi da territori tradizionali verso la Toscana. Sebbene, infatti, la crisi pandemica e i suoi effetti possano aver generato inedite opportunità criminali per le organizzazioni mafiose, soprattutto rispetto alla capacità di infiltrazione criminale nell'economia legale, va ricordato come la drammatica contrazione economica prodotta dall'emergenza sanitaria e la perdurante crisi delle attività economiche medio-piccole, e di ampi settori dell'economia sommersa, abbiano inevitabilmente prodotto gravi conseguenze anche al fiorentino business dell'estorsione-protezione mafiosa – essenziale attività di sostentamento dei gruppi soprattutto nei territori di origine. Questo business, per quanto flessibile e adattabile all'evoluzione del mercato – pensiamo al maggiore

rischio che corre in questa fase il settore dell'edilizia privata per via della crescita a tappe forzate sostenuta dagli ingenti investimenti pubblici – genera minori ricavi rispetto al passato e in maniera sempre meno omogenea da territorio in territorio, soprattutto in quelle, tante, realtà del Meridione dove la crisi economica della pandemia si è affastellata a condizioni economiche già negative, prodotto dalle precedenti crisi, tra tutte quella finanziaria del 2008. La migrazione criminale verso i territori del Centro Nord può quindi rappresentare per questi gruppi in crisi una *necessità*, una strategia *obbligata*, soprattutto se si associa ad una maggiore competizione nei mercati criminali di origine e alla presenza nei territori di destinazione di personale criminale, già stabilitosi e radicatosi nel passato, seppur non in maniera strutturata. L'assenza in Toscana di insediamenti organizzativi delle mafie storiche, almeno secondo le risultanze investigative finora raccolte, rende ancora più appetibile la regione, visti i minori costi di “trapianto” legati alla minore concorrenza nei possibili mercati di riferimento, e una minore riconoscibilità da parte degli attori sociali ed economici locali.

Sotto il profilo organizzativo, quindi, sembra più plausibile ipotizzare che le associazioni criminali continueranno comunque a prediligere forme più “pulviscolari” e fluide di organizzazione dei propri traffici illeciti sul territorio toscano (DIA 2019), ma non mancheranno le spinte verso modelli organizzativi più strutturati, e tentativi di vera e propria colonizzazione organizzativa, soprattutto se queste tentativi incontreranno condizioni ambientali favorevoli, anche nella resiliente Toscana, come sacche di marginalizzazione etnica ed economica, cointeressenze con settori dell'economia a legalità debole della regione, una permeabilità delle istituzioni pubbliche locali o una società civile non monitorante e poco vigile rispetto a simili tentativi. La ricerca del mercato più che di un territorio risulta essere la variante criminale prevalente in Toscana, ma non per questo è l'unica esistente. Il controllo dei territori, infatti, resta una dinamica di riproduzione criminale sempre possibile, anche in Toscana. Al momento, le evidenze di una presenza organizzativa più strutturata nella regione sembrano essere divenute più chiare e riconoscibili soltanto in alcuni specifici contesti locali, come, per esempio, all'interno dei confini di alcune comunità di stranieri, come quella cinese, nei territori tra Prato e Firenze, o in alcuni settori dell'economia criminale regionale, come nell'area Vasta, dove avrebbero operato associazioni criminali anche di derivazione autoctona. Queste evidenze si sono tradotte in ipotesi e imputazioni per il reato di associazione a delinquere di stampo mafioso, in corso di valutazione in alcuni procedimenti attualmente in dibattimento presso alcuni Tribunali toscani. A queste evidenze, seppur limitate e circoscritte se messe a confronto con la mole e il numero di procedimenti attualmente in dibattimento in altri Distretti del Centro e Nord Italia per lo stesso reato associativo, si sommano le tante “tracce” di un possibile radicamento organizzativo più tradizionale

anche in Toscana e che, grazie ad una più incisiva e rinnovata azione di prevenzione e contrasto delle autorità preposte del Distretto, sono emerse anche nell'ultimo anno in continuità con quelli precedenti. Nonostante le specificità territoriali dei fenomeni di criminalità organizzata nel territorio toscano, non è possibile escludere al momento uno scenario più tradizionale, già identificato, nel comune ritardo, in altre regioni del Centro e Nord Italia, e caratterizzato da dinamiche criminali di radicamento organizzativo anche in Toscana.

Territorio, mercati e mafie in Toscana in tempi di pandemia

Nelle sue relazioni relative al 2020, la D.I.A. ha ribadito come la Toscana “costituisca un appetibile territorio di conquista per tutte le mafie attratte dalla variegata ricchezza del locale tessuto socio-economico” (DIA 2020I:359). Non potrebbe essere altrimenti date le elevate opportunità economiche offerte dal contesto toscano e dalle criticità economico-finanziarie prodotte dalla crisi pandemica. È un dato di fatto come i clan cerchino “di sfruttare la crisi e l'emergenza da coronavirus - che è anche emergenza economica e sociale - per infiltrarsi ulteriormente nel tessuto economico delle Regioni, tra le quali a forte rischio di inquinamento è da ritenersi pure la Toscana, per l'importanza e le dimensioni del suo apparato economico e produttivo, che costituisce terreno ideale per il reinvestimento di ingenti somme di denaro di provenienza illecita” (ProcReg 2021: 8). Le tracce di una proiezione criminale delle mafie in Toscana sono oramai molteplici, come riconosciuto dal Procuratore Distrettuale di Firenze, quando in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario ha rilevato come siano “numerosi e assai significativi i procedimenti che denotano in maniera chiara le infiltrazioni criminali nel tessuto dell'economia locale, gli investimenti a fini di “lavaggio” di denaro proveniente dalle attività criminali [...]”.

Nonostante l'interesse delle mafie per il “territorio” toscano, però, anche gli episodi emersi nel 2020 dimostrano come sia difficile riuscire ad identificare, al momento, in Toscana un collegamento tra alcuni territori e la presenza di organizzazioni criminali di stampo mafioso. Da una ricognizione delle principali fonti ufficiali, sia la Direzione Investigativa Antimafia (DIA) che la Direzione Nazionale Antimafia (DNA) confermano uno scenario per la Toscana in cui, appunto, sarebbe più invasiva una penetrazione economica nell'economia regionale da parte delle mafie storiche, piuttosto che una loro colonizzazione. Le organizzazioni mafiose sarebbero più interessate in questa regione a fare affari, piuttosto che a radicarsi con un'organizzazione nel territorio, almeno secondo il punto di vista privilegiato degli investigatori, riuscendo, così, ad occultare le loro attività di riciclaggio. L'idea

è ben esemplificata sempre dalla DIA, quando riconosce che “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” (DIA, 2018a: 277), tanto da risultare difficile “mappare esattamente le zone geografiche su cui insistono le organizzazioni mafiose, potendosi, invece, meglio delineare i profili di una infiltrazione criminale “a macchia di leopardo”, rappresentativa delle differenti tipologie di interessi illeciti coltivati sul territorio” (*Ibidem*).

Questa ipotesi sembra trovare riscontri negli episodi analizzati per il 2020 (cfr. rassegna casi), accumulati in molti casi dalla carenza dei caratteri della territorialità specifici delle organizzazioni di stampo mafioso tradizionali, anche se non sono mancate e non mancano alcune eccezioni, che verranno esaminate. Di conseguenza, la proiezione che i gruppi tendenzialmente hanno sviluppato nei diversi territori nella regione non rispecchia un’effettiva capacità di esercitare un controllo territoriale, quanto il semplice raggio di estensione raggiunto nello svolgimento dei loro traffici o nelle attività di riciclaggio e investimento nell’economia legale. Al minor controllo del territorio, si associa, però, il tentativo di specializzarsi in alcune attività economiche, sia di natura illecita che legale, senza però dimostrare necessariamente le capacità, ma anche la stessa volontà, ad assumerne il controllo dei segmenti economici di riferimento nel mercato, come invece tende ad accadere nei territori tradizionali. Il più delle volte, infatti, le formazioni criminali individuate sembrano quasi di rinunciare ad un radicamento nel tessuto sociale, economico e istituzionale della regione, non tanto per l’assenza di condizioni favorevoli a livello locale, quanto per garantirsi un grado di mimetismo sufficiente a non divenire “riconoscibili”.

I mercati legali ed illeciti restano il fulcro di interesse di queste organizzazioni. Il mercato degli stupefacenti resta quello più importante, come provato dai traffici su larga scala di stupefacenti che hanno reso la Toscana un’essenziale base operativa di transito e destinazione delle droghe. I dati della D.C.S.A. (2021) confermano l’elevata internazionalizzazione del mercato regionale, con organizzazioni straniere, come quelle albanesi, che dimostrano di aver acquisito posizioni di mercato privilegiate nell’importazione su larga scala dall’estero e nella vendita all’ingrosso sul territorio toscano. Nel 2020 la Toscana è stata la seconda regione in Italia per quantitativo di cocaina sequestrata (kg 3495) dopo la Calabria, con un incremento del 199% rispetto al 2019. Nel 2020, il porto di Livorno ha fatto registrare il picco più alto dei sequestri rispetto agli ultimi dieci anni (kg 3.370,79), secondo soltanto a quello di Gioia Tauro per cocaina sequestrata (D.C.S.A. 2021).

L'economia legale, però, rappresenta il principale canale di accesso delle organizzazioni mafiose nel territorio toscano, anche, e soprattutto, in tempi di pandemia. Sono stati da più parti riconosciuti, infatti, “meccanismi di infiltrazione delle diverse mafie, altrettanto pervasive del virus, nei circuiti dell'economia legale e nel tessuto dell'economia locale, con molteplici e diversificati investimenti, dall'accaparramento di lavori pubblici e privati, al settore immobiliare, a quello del turismo, all'acquisizione o alla gestione di pubblici esercizi, specie di ristorazione o intrattenimento; e ciò a fini di riciclaggio di denaro proveniente dalle più varie attività criminali, quali la gestione del racket della prostituzione, spesso riguardante donne straniere vittime di tratta, il traffico di rifiuti o di prodotti contraffatti, il commercio degli stupefacenti” (ProcGen 2021:9). Le dinamiche economico-finanziarie legate alla crisi economica indotta dalla pandemia hanno senza dubbio generato nuove opportunità criminali soprattutto per quegli attori illegali, organizzati, capaci in questa fase, come in passato, di “mettersi al servizio” del mercato, piuttosto che sostituirsi a questo, ricercando quella “domanda” di capitali e servizi di criminalità economica che alcuni segmenti dell'economia legale della regione, già da prima della crisi pandemica, avevano sviluppato incentivando, di fatto, la creazione di un “mercato” per le mafie, e ponendo le basi per possibili, e concrete, colonizzazioni dell'economia regionale anche in Toscana.

È l'allarme sollevato da più istituzioni regionali rispetto al possibile emergere di “un'economia criminale di sussistenza”, ovvero di un contesto “disponibile ad accettare flussi economici mirati ad inserirsi in attività imprenditoriali in difficoltà o fallite” (DIA 2021). Da parte loro, infatti, le organizzazioni criminali dispongono del c.d. “dark money” (ProvGen 2021:10), di una straordinaria liquidità che “consente loro, in tal modo erodendo il tessuto economico sano, di potersi accaparrare numerose attività economiche legali in crisi di liquidità che, in una situazione di corrispondente crisi dei consumi, per ciò stesso diventano facile obiettivo delle cosche” (*Ibidem*). Lo svilupparsi di co-interessenze tra operatori legali e mafiosi rappresenta, però, una minaccia ben maggiore, rispetto alla mera acquisizione di attività economiche da parte di soggetti economici sotto condizionamento mafioso. Rispetto a quest'ultima modalità di infiltrazione, infatti, la prima resta ancora meno riconoscibile, perché più occulta e alimentata da modalità di scambio più collusivo e di non di mero assoggettamento.

La vocazione imprenditoriale delle mafie storiche nazionali e di quelle di matrice transnazionale è una delle caratteristiche prevalenti che è possibile osservare nei tanti episodi di infiltrazione criminale emersi in Toscana nel corso del 2020. Questa vocazione si manifesta in varie forme e con modalità eterogenee, ma soprattutto non è circoscrivibile alle sole attività di riciclaggio

realizzate, per esempio, tramite investimenti nel settore immobiliare o la costituzione di imprese paravento che, restando “dormienti”, divengono funzionali alla sola “ripulitura” dei capitali illeciti prodotti fuori regione, o, come nel caso di organizzazioni autoctone e transnazionali, anche all’interno degli stessi confini regionali. Sebbene molto ricorrente, questa modalità di infiltrazione criminale non è la sola, e neanche quella, probabilmente, a maggiore pericolosità sociale. Come ha già rilevato nei precedenti rapporti, infatti, la più sistematica azione di prevenzione e contrasto di questi fenomeni criminali messa in campo dalle autorità ha permesso negli ultimi anni di identificare strategie più “attive” di integrazione economica dei capitali illeciti nell’economia regionale, non più strumentali alla loro mera “ripulitura”, ma, sempre più spesso, orientate alla produzione di “valore aggiunto”, sebbene criminale, all’interno e fuori i confini della Toscana. Un episodio esemplificativo dell’imprenditorialità mafiosa in Toscana, non solo orientata alla mera ripulitura di capitali, ma a “fare impresa”, è rappresentato dagli investimenti nel settore alberghiero, individuati dalla DDA di Reggio Calabria nel dicembre 2019, e realizzati da un soggetto, secondo le ipotesi della DDA, “prestanome per un esponente apicale della cosca Commisso di Siderno”, nelle campagne della provincia di Arezzo, contestuali all’acquisto di terreni da destinare a vigneti ed alla produzione di vino da esportare in Canada, mercato dove le famiglie della zona ionica reggina, tra le quali, appunto, i Commisso, sono fortemente operative (DNA 2020: 20).

Anche i dati sulle interdittive antimafia mostrano una tendenza di “territorializzazione” delle imprese sotto condizionamento mafioso in Toscana. Se nel mercato dei contratti pubblici anche nel 2020 sembra prevalere, a differenza di altre regioni del Centro Nord, dinamiche di *pendolarismo economico-criminale* rispetto a forme più stanziali, l’incremento importante delle interdittive avuto nello stesso anno ha cambiato la percezione di queste dinamiche. La Toscana, infatti, è risultata essere la terza regione del Centro Nord Italia per numero di provvedimenti interdittivi emessi dalle prefetture nel corso del 2020, con una quota pari al 4,5% del totale nazionale, in aumento del 270% rispetto all’anno precedente (34 provvedimenti contro i 9 del 2019). Incidenza maggiore nei settori del commercio, costruzioni e servizi, confermando la vulnerabilità sia dei lavori che dei servizi.

Tab. I.2.1 Numero di imprese destinatarie di interdittiva antimafia per regione.													
Regione	2014 val.ass.	2015 val. ass.	2016 val. ass.	2017 val. ass.	2018 val. ass.	2019 val. ass.	2020 val. ass.	2020 quota %	var. % 2020-'19	var. % triennio	Totale '14-'20	Totale quota %	C.N. quota %
Abruzzo	3	2	3	3	2	4	9	1,2%	125%	87,5%	26	0,8%	
Basilicata	0	4	2	4	5	16	23	3,1%	43,8%	340%	54	1,6%	
Calabria	28	45	134	166	176	154	194	25,9%	26%	51,9%	897	26,3%	
Campania	17	67	33	56	56	67	100	13,4%	49,3%	42,9%	396	11,6%	
Emilia-Rom.	8	37	32	51	36	43	44	5,9%	2,3%	2,5%	251	7,3%	25,7%
Friuli Ven. Giul.	1	0	1	1	0	0	3	0,4%		50%	6	0,2%	0,6%
Lazio	12	19	7	7	9	8	25	3,3%	212,5%	27,3%	87	2,5%	8,9%
Liguria	0	5	6	5	3	13	4	0,5%	-69,2%	25%	36	1,1%	3,7%
Lombardia	15	22	34	23	46	65	64	8,6%	-1,5%	121,5%	269	7,9%	27,5%
Marche	0	5	3	2	6	1	3	0,4%	200%	0%	20	0,6%	2%
Molise	0	0	1	5	4	7	5	0,7%	-28,6%	166,7%	22	0,6%	
Piemonte	4	17	10	33	24	20	16	2,1%	-20%	0%	124	3,6%	12,7%
Puglia	0	6	19	37	40	39	93	12,4%	138,5%	177,4%	234	6,8%	
Sardegna	0	2	2	0	2	0	5	0,7%		75%	11	0,3%	
Sicilia	27	117	102	150	138	169	97	13%	-42,6%	9,5%	800	23,4%	
Toscana	4	2	13	7	15	9	34	4,5%	277,8%	163,6%	84	2,5%	8,6%
Trentino-A. A.	0	0	0	0	1	0	3	0,4%			4	0,1%	0,4%
Umbria	0	8	2	5	4	4	2	0,3%	-50%	-33,3%	25	0,7%	2,6%
Valle D'Aosta	0	2	1	1	0	0	1	0,1%		-75%	5	0,1%	0,5%
Veneto	3	6	6	16	6	6	23	3,1%	283,3%	25%	66	1,9%	6,8%
Nord	31	89	90	130	116	147	158	21,1%	7,5%	36,2%	761	22,3%	100%
Centro	16	34	25	21	34	22	64	8,6%	190,9%	50%	216	6,3%	
Sud	75	243	296	421	423	456	526	70,3%	15,4%	46,4%	2440	71,4%	
Italia	122	366	411	572	573	625	748	100%	19,7%	44,3%	3417	100%	

Fonte: Elab. da ANAC (2018) e DIA (2019b; 2020b)

Dietro simili evidenze si nascondono dinamiche che seguono logiche criminali non sempre omogenee. Con maggiore frequenza, per esempio, si osservano investimenti di capitali illeciti nell'economia legale che divengono il mezzo per la realizzazione di altre attività delittuose, e, quindi, di nuovi profitti, ancora una volta illeciti. Modalità esemplificative sono, per esempio, le acquisizioni di attività economiche strumentali, per esempio, ad attività di spaccio o traffico di stupefacenti, sfruttamento della prostituzione o, ancora, per la realizzazione di crimini ambientali. Guardando oltre queste modalità più tradizionali, nel caso toscano si è osservato come, sempre di più, non siano gli "investitori" criminali e prestanome mafiosi a ricercare dei mercati dove ripulire i capitali, ma il contrario, ovvero che alcuni operatori economici, non per forza provenienti da settori a legalità debole, ma anche da attività economiche pienamente legittime, ricercano professionalità criminali per lo svolgimento di attività di riciclaggio e per la realizzazione di reati economici e tributari su ampia scala. È quanto sembrerebbe emergere da alcune inchieste condotte nell'ultimo triennio in Toscana (cfr. inchiesta denominata "Vello d'oro I e II", per esempio), che apparentemente sembrano dimostrare l'esistenza di una consolidata "economia circolare" dei capitali illeciti nell'economia regionale, con origine e matrice significativamente diversa, puramente mafiosa da una parte, o prodotto di criminalità economica "ordinaria" dall'altra, ma che confluiscono in strategie di riciclaggio comuni ed integrate.

Nel modello ipotizzato dagli investigatori toscani, un sistema di false fatturazioni per operazioni inesistenti, avrebbe permesso l'immissione di capitali di origine illecita nell'economia legale della regione, sotto forma di pagamenti in contanti effettuati in nero dalle imprese "cartiere", a restituzione dei bonifici bancari coi quali, gli operatori economici compiacenti, avrebbero pagato gli acquisti fittizi di pellame. In base a quanto accertato dai carabinieri, il denaro versato in contanti alle attività economiche toscane veniva poi impiegato dai titolari, principalmente per pagare le prestazioni "fuori busta" dei propri dipendenti, riducendo i versamenti di carattere previdenziale e per abbattere gli utili, dichiarando elementi passivi fittizi, ai fini di evadere le imposte sul reddito o sul valore aggiunto. Simili ricerche di co-interessenze economiche con operatori dell'economia legale rendono ancora più preoccupante la proiezione criminale dei capitali mafiosi nell'economia della Toscana, e dell'intero paese, appunto perché investono segmenti dell'economia non interessati da dinamiche di crisi profonda ed irreversibile ma, al contrario, da elevata produttività, valore aggiunto, innovazione e sostenibilità.

L'economia sommersa, i settori economici a legalità debole e quelli nei quali sono più diffuse forme di criminalità economica e finanziaria, costituiscono la principale porta d'accesso degli investimenti criminali nei mercati della Toscana, con una vulnerabilità financo maggiore ad altri canali più tradizionali, fra tutti quello del mercato dei contratti pubblici. I fenomeni di riciclaggio hanno matrice diversa e poliforme, soprattutto in un paese, come l'Italia, con elevati tassi di criminalità economica ed economia sommersa. Sono, quindi, indipendenti rispetto a quelli di criminalità organizzata, ma, al pari della corruzione, rappresentano due poli di attrazione di un medesimo sistema criminale. Comprenderne le dimensioni più generali aiuta a valutare le opportunità, già sfruttate o sfruttabili, da parte della criminalità organizzata nel tentativo di reintegrare nell'economia legale i propri capitali illeciti. La principale misura utilizzata per dare una consistenza empirica a questi fenomeni occulti è rappresentata dalle segnalazioni di operazioni sospette (s.o.s.) di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo, che intermediari finanziari, professionisti e altri operatori qualificati hanno l'obbligo di comunicare all'Unità di Informazione Finanziaria (UIF) della Banca d'Italia, come sancito dalla legislazione nazionale anti-riciclaggio. La UIF svolge il compito di gestire le segnalazioni ricevute, farne una valutazione omogenea e integrata, in grado di cogliere collegamenti soggettivi e oggettivi, tracciare flussi finanziari anche oltre i confini nazionali, attraverso l'apporto delle informazioni scambiate con la rete delle FIU estere, e individuarne operatività connotate da maggior rischio. Da alcuni anni, la stessa UIF, in collaborazione con DIA e DNA, condivide le segnalazioni di interesse, al fine di riscontrare la possibile attinenza a contesti criminali e consentire ulteriori approfondimenti investigativi, oltre che trasmetterli all'Autorità giudiziaria qualora emergano notizie di reato, ovvero su richiesta della stessa Autorità. Il numero di segnalazioni ricevute annualmente è in

continuo incremento di anno in anno, visto il miglioramento dei flussi informativi con destinataria l'UIF. Come noto, le s.o.s. segnalano delle anomalie nei flussi finanziari, ma non necessariamente delle transazioni di natura o origine illecita. È l'UIF ad analizzarle, secondo le tre aree di rischio giudicate più rilevanti in sede di *National Risk Assessment* (evasione fiscale, corruzione, criminalità organizzata), e la DIA svolge gli accertamenti investigativi quando emergono criticità significative.

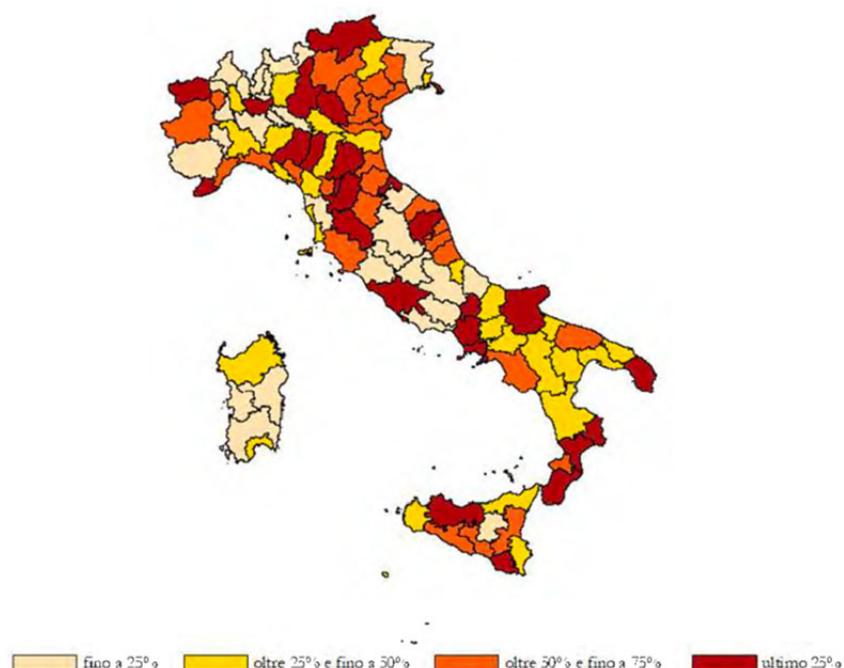
I dati UIF per il 2020 indicano un incremento del 7% rispetto all'anno precedente, con un numero complessivo di segnalazioni ricevute pari a circa 113 mila. Per quanto riguarda la Toscana, le segnalazioni ricevute sono diminuite del 2,5% rispetto al 2019, per un numero complessivo di 6.695 s.o.s. In termini assoluti, la Toscana si posiziona all'ottavo posto tra le regioni italiane. Scendendo di livello territoriale, tre province toscane rientrano tra le quindici province italiane con il maggior numero di segnalazioni per 100 mila abitanti (figura 1.1.1). Come mostrato dalla tabella 1.1.2, queste sono in ordine: Prato, Siena e Firenze. Su scala nazionale, la provincia di Prato è la principale in Italia per la localizzazione delle segnalazioni con 364,5 invii su 100 mila abitanti, confermando un primato nazionale già osservato negli ultimi anni. Il numero di segnalazioni nella provincia aumenta anche nel corso del 2020 (+1,9%), nonostante si osservi una generalizzata diminuzione dei flussi informativi nelle altre province della regione (-2,5% per la Toscana). In controtendenza vi sono anche le province di Siena, Pistoia, Massa-Carrara e Grosseto che presentano un aumento di segnalazioni rispetto all'anno precedente. In particolare, nella provincia di Siena si rileva l'incremento del flusso segnaletico più significativo con un aumento del 20%, facendo risalire la provincia dal 20° al 9° posto nella classifica nazionale per numero di s.o.s. ricevute su 100 mila abitanti.

Tab. 1.1.1 Segnalazioni ricevute in Toscana per provincia in cui è avvenuta l'operatività segnalata.

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020		Var. %	Var. %	
	val. ass.	(segn. per 100.000 ab.)	quota %	(2020/2019)	(2020-'19 / 2018-'17)						
Arezzo	379	391	480	533	566	560	517	150,1	7,7%	-7,7%	-2%
Firenze	1.435	1.707	1973	1929	2166	2112	2024	205,0	30,2%	-4,2%	1%
Grosseto	235	209	237	275	354	347	351	158,8	5,2%	1,2%	11%
Livorno	313	294	391	399	448	539	462	137,7	6,9%	-14,3%	18,2%
Lucca	547	488	635	693	726	665	569	146,4	8,5%	-14,4%	-13%
Massa Carr.	229	189	304	258	295	306	315	158,0	4,7%	2,9%	12,3%
Pisa	392	400	512	442	570	504	500	120,9	7,5%	-0,8%	-0,8%
Pistoia	277	421	453	466	520	467	481	167,3	7,2%	3%	-3,9%
Prato	832	785	601	785	876	888	905	364,5	13,5%	1,9%	7,9%
Siena	235	221	322	349	456	476	571	213,7	8,5%	20%	30,1%
Toscana	4874	5105	5908	6129	6977			181,3	100%	-2,5%	3,5%

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

Fig. 1.1.1 Distribuzione in quartili delle segnalazioni ricevute per 100.000 abitanti in base alla provincia in cui è avvenuta l'operatività segnalata (anno 2020)



Fonte: Banca d'Italia, *Rapporto Annuale dell'Unità di Informazione Finanziaria*, 2020.

Fig. 1.1.2 Segnalazioni ricevute per 100.000 abitanti in base alla provincia in cui è avvenuta l'operatività segnalata (anni 2019 e 2020)

Provincia	2019	Ranking 2019	2020	Ranking 2020
Prato	357,6	1	364,5	1
Milano	356,3	2	351,8	2
Napoli	273,3	4	317,4	3
Roma	223,7	7	313,6	4
Caserta	212,7	9	248,8	5
Rimini	206,5	11	245,9	6
Trieste	238,7	5	231,8	7
Imperia	275,3	3	218,9	8
Siena	178,1	20	213,7	9
Foggia	157,1	44	209,5	10
Sassari	166,0	34	205,7	11
Firenze	213,9	8	205,0	12
Pistoia	162,5	40	167,3	37
Grosseto	157,0	45	158,8	48
Massa-Carrara	153,5	53	158,0	49
Arezzo	162,6	39	150,1	55
Lucca	171,1	27	146,4	57
Livorno	160,6	42	137,7	67
Pisa	121,9	78	120,9	85

Fonte: Banca d'Italia, *Quaderni dell'antiriciclaggio dell'Unità di Informazione Finanziaria*, (anni 2019-2020)

Dal secondo semestre del 2017, la Direzione Investigativa Antimafia indica in maniera più dettagliata, per ogni regione d'Italia, il numero di s.o.s. analizzate e risultate attinenti a fenomeni di criminalità organizzata o relativi a reati spia individuati dalla Direzione. In termini assoluti, nel 2020 in Toscana sono state ricondotte direttamente a fenomeni di criminalità organizzata 7.326 operazioni, costituendo il 34% circa delle segnalazioni analizzate dalla Direzione (circa 14 mila sono quelle ricondotte su reati spia, per un totale di 21.462 nel 2020). L'incremento rispetto al 2019 è stato molto significativo segnando un +201,1%, a dimostrazione degli sforzi di monitoraggio e prevenzione della DIA in una fase così critica per l'economia del paese. Questo dato pone la Toscana all'ottava posizione per numero complessivo di operazioni analizzate dalla DIA nel 2020.

Attraverso l'utilizzo delle medesime segnalazioni e altre fonti informative, l'ufficio U.I.F. della Banca d'Italia nel suo ultimo rapporto pubblicato rispetto all'anno 2020, ha presentato una mappatura sperimentale delle imprese potenzialmente connesse a contesti di criminalità organizzata nelle province italiane. L'analisi ha identificato oltre 150 mila imprese attive a novembre 2020 che presentavano almeno uno degli indicatori di potenziale "prossimità" con contesti di criminalità organizzata. La maggior parte delle imprese censite nella mappatura è situata nel Sud e nelle Isole (41,9%), ma quote significative di imprese operano anche nel Nord (36,2%) e nel Centro (21,9%), in linea con le più aggiornate evidenze analitiche e investigative.

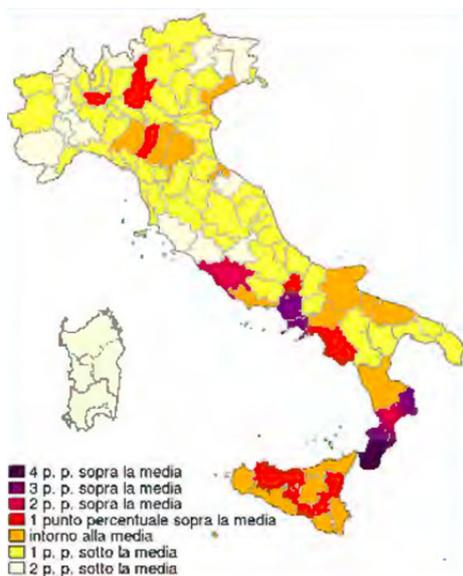
L'incidenza locale delle imprese "mappate", sul totale delle imprese iscritte al Registro provinciale, tende a essere maggiore nelle province meridionali, con picchi in Calabria, Campania e Sicilia; nel Centro-Nord le province maggiormente interessate secondo questo criterio sono Roma, Milano, Brescia e Reggio Emilia (Figura 1.1.2). Rispetto alla Toscana, nessuna provincia toscana presenta livelli anomali rispetto alla media nazionale, con quella di Prato che pur presentando un'incidenza maggiore rispetto alle altre province della regione si posiziona, comunque, su livelli inferiori rispetto ad altre province del Centro e Nord. È alta, invece, l'operatività delle imprese in alcune realtà della Toscana, come nel caso delle province di Firenze e Pistoia, dove si concentrano i maggiori flussi finanziari anomali con protagoniste le imprese include nella mappatura (Figura 1.1.3).

Il rischio di investimenti criminali nelle economie locali si correla anche con l'operatività in contanti: alla minore tracciabilità legata a questa modalità di pagamento si associano maggiori opportunità di integrazione nel ciclo dell'economia legale di capitali illeciti. Nel 2020, nonostante la riduzione del 20,8% del valore dell'operatività del contante rispetto a quanto registrato l'anno precedente, la percentuale di utilizzo di contante sull'operatività totale segnalata alla UIF presenta

comunque una distribuzione territorialmente polarizzata (Figura #): prevalentemente bassa nelle province del Centro-Nord e più elevata in quelle del Sud e delle Isole. Alcune province toscane, però, come Livorno e Grosseto, mostrano valori al di sopra della media della ripartizione del Centro e Nord Italia. Se, comunque, questi divari sono spiegati anche da fattori socio-economici e finanziari caratteristici di certe economie locali, l'analisi dell'U.I.F. stima anche quella quota di operatività in contanti potenzialmente anomala – “e quindi sintomatica di condotte illecite” – perché incoerente rispetto ai “fondamentali socio-economici e finanziari osservati a livello locale”. Il quadro del rischio associato all'uso relativo del contante evidenzia forti criticità per il territorio toscano. Secondo le elaborazioni dell'Unità per il 2020, 9 province su 10 in Toscana presentano un rischio da medio-alto in su, con 6 di queste (Arezzo, Firenze, Livorno, Lucca Pistoia, Siena) definite a rischio alto.

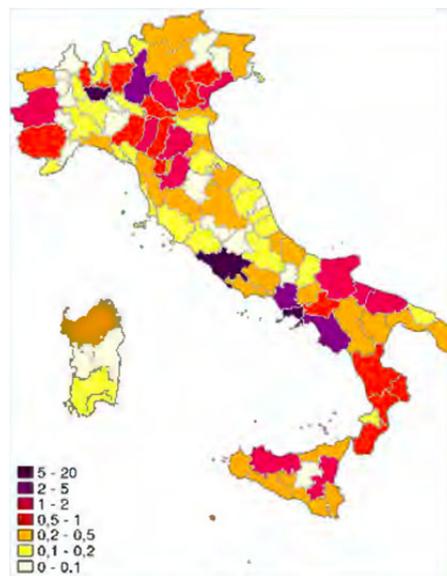
L'analisi dell'azione di prevenzione e contrasto patrimoniale dei capitali mafiosi offre una chiave di lettura più mirata rispetto ai fenomeni di proiezione criminale delle mafie nell'economia della Toscana. Le principali evidenze di questa analisi verranno presentate nel successivo capitolo del rapporto

Fig. 1.1.2 Incidenza locale delle imprese incluse nella mappatura (in percentuale del totale provinciale)



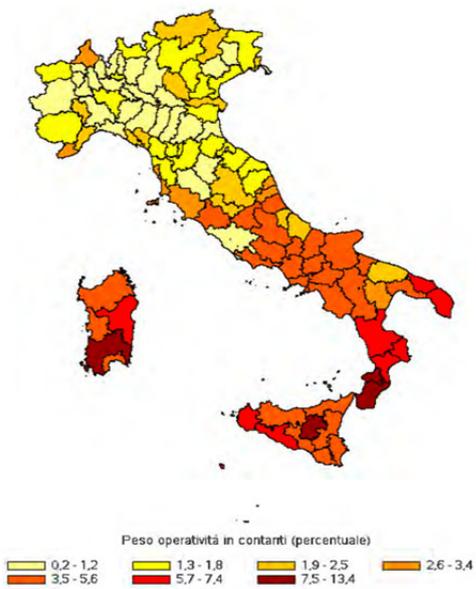
Fonte: Banca d'Italia, *Rapporto Annuale dell'Unità di Informazione Finanziaria*, 2020: 48.

Fig. 1.1.3 Operatività sospetta delle imprese incluse nella mappatura (in percentuale del totale nazionale)



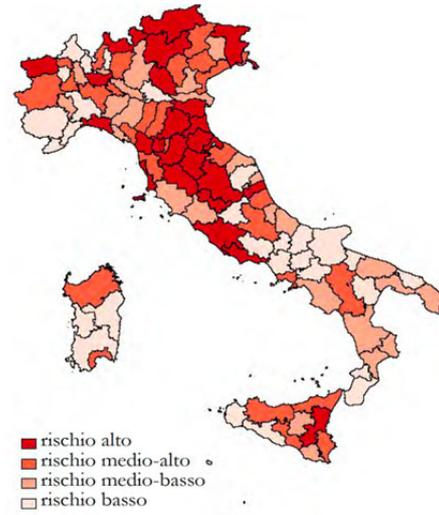
Fonte: Banca d'Italia, *Rapporto Annuale dell'Unità di Informazione Finanziaria*, 2020: 48.

Fig. 1.1.4 Ricorso al contante, per provincia 2020



Fonte: Banca d'Italia, *Rapporto Annuale dell'Unità di Informazione Finanziaria*, 2020: 48.

Fig. 1.1.5 Anomalie nell'uso di contante per prov. 2020



Fonte: Banca d'Italia, *Rapporto Annuale dell'Unità di Informazione Finanziaria*, 2020: 48.

1.2 La presenza economica della criminalità organizzata in Toscana: l'analisi dei beni confiscati

Introduzione

Il sequestro e la confisca dei beni riconducibili ad organizzazioni criminali di stampo mafioso, e ad altre attività illecite dall'elevata pericolosità sociale, rappresenta uno dei principali strumenti della strategia di prevenzione e contrasto antimafia implementata in Italia dagli anni Ottanta e nei decenni successivi. Il riutilizzo sociale di questi beni, a sua volta, contribuisce a rendere questa politica, non solo innovativa a livello internazionale, ma integrata perché identifica un preciso percorso di rigenerazione etica, economica e pubblica di beni, un tempo simbolo dell'azione predatoria della criminalità organizzata nel nostro paese. L'efficacia dello strumento è misurabile in molti modi, uno di questi è certamente la possibilità di essere utilizzato in contesti territoriali differenti, dal Meridione al Nord Italia, così adattandosi a fenomeni criminali in espansione territoriale e mutazione. Nella visione, seppur tardiva, del legislatore, anche su pressione degli stessi movimenti antimafia, in particolare Libera, vi era la consapevolezza che l'efficacia dell'azione di contrasto ai capitali illeciti dipendeva dalla capacità di impiegare gli strumenti sull'interno territorio nazionale, e ben oltre i suoi confini, seguendo i flussi finanziari di un'economia criminale che già da tempo aveva "unificato" l'Italia, e che si era globalizzata prima ancora della rivoluzione neoliberista degli anni Novanta.

In Toscana, come in altre regioni italiane, la criminalità organizzata ha da sempre dimostrato elevate capacità di occultamento delle proprietà attività illecite, in particolare di quelle a sfondo economico-patrimoniale. Il riferimento va ai delitti di riciclaggio e di reimpiego di capitali di provenienza illecita, ma anche al condizionamento del mercato degli appalti pubblici. Come riconosciuto nelle relazioni annuali della DNA, questi gruppi criminali hanno tradizionalmente ricercato connivenze con operatori economici locali, che operano nell'ambito dell'economia legale, determinando così situazioni nelle quali non solo "si inseriscono fattori di inquinamento del mercato dei beni e dei servizi ma anche si determinano condizioni che rendono sostanzialmente indecifrabili i fattori di inquinamento medesimi" (DNA 2014).

Le ricerche condotte in questi anni sui fenomeni di criminalità organizzata in Toscana, presentate nei diversi Rapporti Annuali, mostrano un'economia toscana vulnerabile a forme di inquinamento da parte delle c.d. mafie storiche – con capitali e imprese criminali provenienti quasi esclusivamente dalle regioni meridionali –, ma anche da parte di operatori economici autoctoni che producono e “lavano” capitali illeciti prodotti nella stessa regione ponendo in essere gravi forme di criminalità economica e ambientale, per esempio. Così come per il ciclo dei rifiuti, esiste, quindi, in Toscana una sorta di economia criminale “circolare”, dove forme di criminalità differenti, che potremmo chiamare a “*km 0*”, non per forza con una matrice mafiosa, costruiscono relazioni di scambio simbiotiche nel comune interesse di riciclare ed occultare i capitali illeciti prodotti dalle loro attività di origine.

L'immagine della Toscana come “*regione-lavatrice*” dei capitali illeciti della criminalità organizzata è radicata nell'immaginario pubblico fin dagli anni Novanta, ed è quella che ha guidato per molto tempo l'azione di prevenzione e contrasto delle istituzioni preposte a queste attività. Questa immagine è in gran parte ancora oggi prevalente, nonostante le tante evidenze di espansione criminale ed economica delle mafie nei c.d. nuovi territori del Centro e Nord Italia. La Toscana resterebbe un territorio destinatario di investimenti criminali, finalizzati prevalentemente ad attività di riciclaggio, con una limitata iniziativa economica nel tessuto economico del territorio di espansione. In altre parole, secondo questa prospettiva, la criminalità organizzata tenderebbe a non “*fare impresa (mafiosa)*”, non aspirando all'acquisizione, anche attraverso l'utilizzo di un metodo mafioso, di segmenti del mercato, mantenendo la principale operatività, e anche sede legale, nei territori d'origine. La propensione al riciclaggio troverebbe conferme anche dall'analisi del mercato dei contratti pubblici, dove prevarrebbero forme di “pendolarismo criminale” dal Meridione di quelle imprese sotto condizionamento mafioso, con un ruolo marginale di quelle, sempre sotto condizionamento, ma con sede legale nella regione. In uno dei primi documenti ufficiali della Commissione Parlamentare d'inchiesta sul fenomeno delle mafie in cui si analizza il contesto toscano, l'on. Smuraglia riconosce il rischio di dinamiche di riproduzione criminale, affermando come: “[...] la regione Toscana è una *terra tranquilla e opulenta* da utilizzare come punto di incontro per i traffici illeciti tra nord e sud e quale “vasca di ripulitura” del denaro sporco. Questo peculiare modo di operare ha reso (e rende) obbiettivamente più difficile la lettura delle presenze mafiose e, pertanto, più debole l'azione di contrasto in quanto il fenomeno spesso viene sottovalutato” (CPFM 1994, p. 213, cit. anche in ProLiv 2018:21). Seppur tempestiva e lucida, oggi la lettura del rischio mafie da parte dell'on. Smuraglia

potrebbe, però, risultare riduzionista e obsoleta, al fine di comprendere un fenomeno criminale che, oltre ad essere da sempre *in movimento*, è, in parallelo, in continuo *mutamento*.

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

Questo approfondimento si propone di esplorare queste dinamiche di proiezione criminale nell’economia legale nel tentativo di offrire: (1.2.1) un quadro aggiornato e dettagliato sugli investimenti criminali e le attività di riciclaggio sul territorio regionale sulla base di uno studio dei provvedimenti di sequestro e confisca dei beni (fonte ANBSC); (1.2.2) una valutazione dell’implementazione sul territorio toscano delle politiche di gestione e destinazione dei beni immobili e delle aziende sottratte all’economia criminale. Le principali fonti utilizzate sono state le seguenti:

- le informazioni sui beni sequestrati e confiscati, in gestione o destinati, dall’ Agenzia Nazionale per l’amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata (ANBSC), disponibili sul portale pubblico OpenRegio e nell’archivio interno dell’Agenzia (dati aggiornati al 30 aprile 2021);
- le principali testate giornalistiche regionali e fonti giudiziarie di riferimento, quando reperibili, per un approfondimento sulla matrice criminale degli investimenti nella regione e sullo stadio di avanzamento dei provvedimenti di confisca ritenuti più rilevanti;
- informazioni sui fenomeni di inquinamento criminale, disponibili nelle relazioni annuali della Direzione Nazionale Antimafia e semestrali della Direzione Investigativa Antimafia.

1.2.1 I flussi informativi: una premessa metodologica sulle informazioni disponibili

L'analisi dei provvedimenti di sequestro e confisca dei beni in gestione o destinate da parte dell'ANBSC rappresenta la principale fonte di informazione statistica disponibile sugli investimenti della criminalità organizzata nell'economia locale². I dati ANBSC sono aggiornati in tempo reale e accessibili in forma disaggregata e liberamente fruibile nella sezione "Infoweb beni confiscati" della piattaforma web OpenReGIO. Nonostante gli sforzi, intensificatisi soprattutto nell'ultimi anni, permangono alcune criticità rispetto alla gestione dei flussi informativi, sia in riferimento alla qualità e completezza delle informazioni diffuse, sia rispetto allo scambio di tali informazioni tra le molteplici istituzioni coinvolte nei processi di gestione, amministrazione e destinazione dei beni sotto sequestro o confisca, nei diversi livelli di governo dell'amministrazione, da quello centrale a quello locale.

Rispetto alla completezza delle informazioni, va ricordato come la normativa antimafia (l'art. 110 del D.lgs. 6 settembre 2011, n. 159), attribuisce all'ANBSC numerosi compiti rispetto alla gestione dei "flussi informativi" come, per esempio, l'acquisizione dei dati relativi ai beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata nel corso dei procedimenti penali e di prevenzione, o la raccolta delle informazioni relative allo stato dei procedimenti di sequestro e confisca. La recente legge n. 161/2017 ha in parte modificato il perimetro di tali competenze, limitando più in generale la missione dell'ANBSC alla amministrazione diretta dei soli beni per i quali è stata prevista una confisca in secondo grado, senza distinzioni tra beni relativi a procedimenti di prevenzione e quelli oggetto di procedimenti "penali ordinari". Questo nuovo perimetro di responsabilità di fatto ha certificato che la base informativa messa a disposizione dall'ANBSC non è completa di tutti i provvedimenti di sequestro o confisca di primo grado di beni. È il Ministero della Giustizia, con la Banca dati centrale, incardinata presso la Direzione generale per gli Affari Interni del Dipartimento Affari di Giustizia

² I dati utilizzati in questa analisi sono quelli presenti nei sistemi informativi dell'ANBSC. Al momento, le informazioni relative ai beni destinati ed in gestione sono disponibili, in tempo reale ed in forma disaggregata e liberamente fruibile, nella sezione "Infoweb beni confiscati" della piattaforma web OpenReGIO. Per la Toscana, e per alcune altre regioni, sono disponibili i dati in tempo reale riguardanti i beni in gestione (anche se per un novero di informazioni inferiore rispetto ai dati sui beni destinati). Le elaborazioni tabellari e grafiche di seguito riportate, riguardano i dati al 31 maggio 2020, sia per i beni destinati (Italia) che per quelli in gestione (solo Toscana). Le informazioni sulle destinazioni di beni effettuate sia dal Demanio che dalle Prefetture e dall'ANBSC includono l'arco temporale 2009-2020. Va precisato che nel corso del 2016, è variata la metodologia di individuazione dei cespiti, in maggiore conformità agli atti giudiziari. In particolare gli immobili vengono ora individuati come singola particella catastale, in ottemperanza peraltro a quanto disposto in sentenza, e non più come singola unità autonoma abitativa. Ai fini del corretto raffronto tra le diverse annualità, il dato è rappresentato uniformemente tra i diversi anni, considerando per tutto l'intervallo di osservazione le singole unità autonome abitative.

(“DAG”), che acquisisce e immagazzina gli elementi informativi statistici relativi ai beni sequestrati e confiscati nel contesto dei soli procedimenti di prevenzione. Tali dati non sono disponibili in formato libero, né sono acquisiti dall’ANBSC, se non allorquando i beni rientrano nella sua gestione. Le informazioni che verranno quindi discusse in questo approfondimento forniscono un quadro dei provvedimenti di sequestro/confisca non molto aggiornato, non fotografando l’azione di prevenzione e contrasto più recente, e non permettendo, soprattutto, di poter dare una consistenza numerica all’effettivo numero di beni presenti su un territorio e potenzialmente destinatari di un provvedimento di confisca definitiva, e, successivamente, di un possibile affidamento alle istituzioni locali. Soprattutto la fase della destinazione dei beni necessita di un’attività preliminare di progettazione sul loro successivo riutilizzo sociale, che necessita di tempi e la programmazione di risorse finanziarie che possono ritardare un loro ritorno al servizio della collettività, con costi in termini, anche, di deterioramento dei beni sia immobili che aziendali.

Rispetto alla natura e qualità del dato, vanno evidenziati altri *caveat* da tenere in considerazione nella lettura e interpretazione dei dati che verranno di seguito illustrati. Innanzitutto, le informazioni catturano, seppur già in maniera incompleta (vedi sopra), la componente “emersa” del fenomeno; quindi, soltanto quella che è stata ricondotta dalle autorità a fenomeni di criminalità organizzata (o più in generale, a soggetti ad elevata pericolosità sociale), e per questo motivo sono più una fotografia sullo stato corrente dell’azione di prevenzione e contrasto sui territori, piuttosto che del fenomeno di *per sé*. In secondo luogo, trattandosi di provvedimenti giudiziari, la loro natura e frequenza dipendono da diversi fattori non necessariamente di origine criminale, quanto invece specifici alle istituzioni. Si pensi, per esempio, alle diverse strategie di contrasto che possono avere attori che operano in contesti criminali molto differenti. Nel caso toscano, per esempio, per via del principio di competenza territoriale, larga parte dei provvedimenti di confisca su beni in Toscana viene infatti promossa su iniziativa di procure o altre autorità di contrasto che operano nelle regioni a tradizionale presenza mafiosa. Divergenze possono emergere anche in base alle procedure che ne regolano l’iter: il riferimento va ai diversi gradi di giudizio previsti dall’ordinamento e alla possibilità, non così sporadica come mostrato anche dal caso della Toscana, della revoca delle misure ablatorie, con conseguente retrocessione del bene all’avente diritto. Le decisioni finali talvolta non combaciano con quelle intermedie, ribaltandone l’esito, con dei margini di prevedibilità del giudicato spesso limitati, vista l’altalenante giurisprudenza di merito per le misure patrimoniali, soprattutto per i casi riguardati i nuovi reati ai quali sono state estese queste misure. In ultimo va ricordata la specificità delle informazioni pubblicate dall’ANBSC, in parte deficitarie per correttezza e completezza, sia perché

tendono a sovradimensionare, almeno sotto un profilo numerico, il numero totale di beni (per via, ad esempio, dell'individuazione dei cespiti di un'unica proprietà immobiliare), sia, allo stesso tempo, sotto un profilo qualitativo, perché non permettono un'effettiva comparazione tra beni non avendo informazioni sull'effettivo valore degli stessi.

Le elaborazioni tabellari e grafiche di seguito riportate, riguardano i dati al 30 aprile 2021, sia per i beni destinati che per quelli in gestione. Le informazioni sulle destinazioni di beni effettuate sia dal Demanio che dalle Prefetture e dall'ANBSC includono l'arco temporale 2009-2020. Va precisato che nel corso del 2016, è variata la metodologia di individuazione dei cespiti, in maggiore conformità agli atti giudiziari. In particolare, gli immobili vengono ora individuati come singola particella catastale, in ottemperanza peraltro a quanto disposto in sentenza, e non più come singola unità autonoma abitativa. Ai fini del corretto raffronto tra le diverse annualità, il dato è rappresentato uniformemente tra i diversi anni, considerando per tutto l'intervallo di osservazione le singole unità autonome abitative.

Per tracciare un quadro quanto più aggiornato e completo sul fenomeno degli investimenti criminali nell'economia della Toscana e sul funzionamento delle misure patrimoniali, i dati verranno presentati in comparazione con quelli degli anni precedenti e, quando possibile, con altre realtà territoriali più simili per caratteristiche socio-economiche e dinamiche di espansione criminale. L'analisi si servirà anche di un livello di disaggregazione territoriale maggiore (provinciale e comunale) per meglio comprendere le dinamiche più locali esistenti in Toscana.

1.2.2 Gli investimenti criminali: beni immobili e aziende

In base alla banca-dati dell'ANBSC³, sono 541 i beni sotto confisca attualmente censiti in Toscana, di questi 478 beni sono immobili (88%), mentre le aziende sono 63 (12%). Di questi beni circa 70% sono in gestione da parte dell'ANBSC (377 beni), mentre il restante 30% sono stati destinati nel corso degli anni (164 beni). Il numero totale ha subito una significativa diminuzione rispetto alla precedente rilevazione (-11,6%), per via dell'annullamento di un provvedimento di confisca riguardante una vasta proprietà sita nel comune di Camporgiano, comprendente circa 120 particelle immobiliari. Il raffronto annuale, se corretto dalla presenza del provvedimento revocato appena citato, vede comunque un aumento nel numero di beni pari a 52 unità (+ 10,6%), confermando l'andamento di crescita già segnalato negli scorsi anni. L'incremento riguarda prevalentemente i beni immobili (+11,4%), mentre resta pressoché stabile quello delle aziende (+5%). Questo incremento, seppur limitato, si colloca temporalmente in una fase storica eccezionale, in concomitanza con la crisi pandemica iniziata nel primo trimestre del 2020. Un impatto di tale crisi sul numero di provvedimenti e di beni, però, sarà con più probabilità identificabile nel prossimo biennio, considerato il fatto che l'ANBSC acquisisce le informazioni sui beni una volta questi abbiano ricevuto una conferma di confisca dal giudice di secondo grado.

	2018-2019*	2019-2020*	2020-2021
Immobili	378	429	478
	88%	88%	88%
		(+13,5%)	(+11,4%)
Aziende	50	60	63
	12%	12%	12%
		(+20%)	(+5%)
Totale	428	489	541
	100%	100%	100%
		(+14,2%)	(+10,6%)

Fonte: Nostra elaborazione da dati ANBSC
* Non comprendono le particelle immobiliari del provvedimento revocato e ospitate nel comune di Camporgiano

Soffermandoci sui soli beni immobili in gestione in Toscana, la loro distribuzione per categoria vede al primo posto le unità immobiliari a fine abitativo (51% del totale), seguite, per numerosità, da terreni

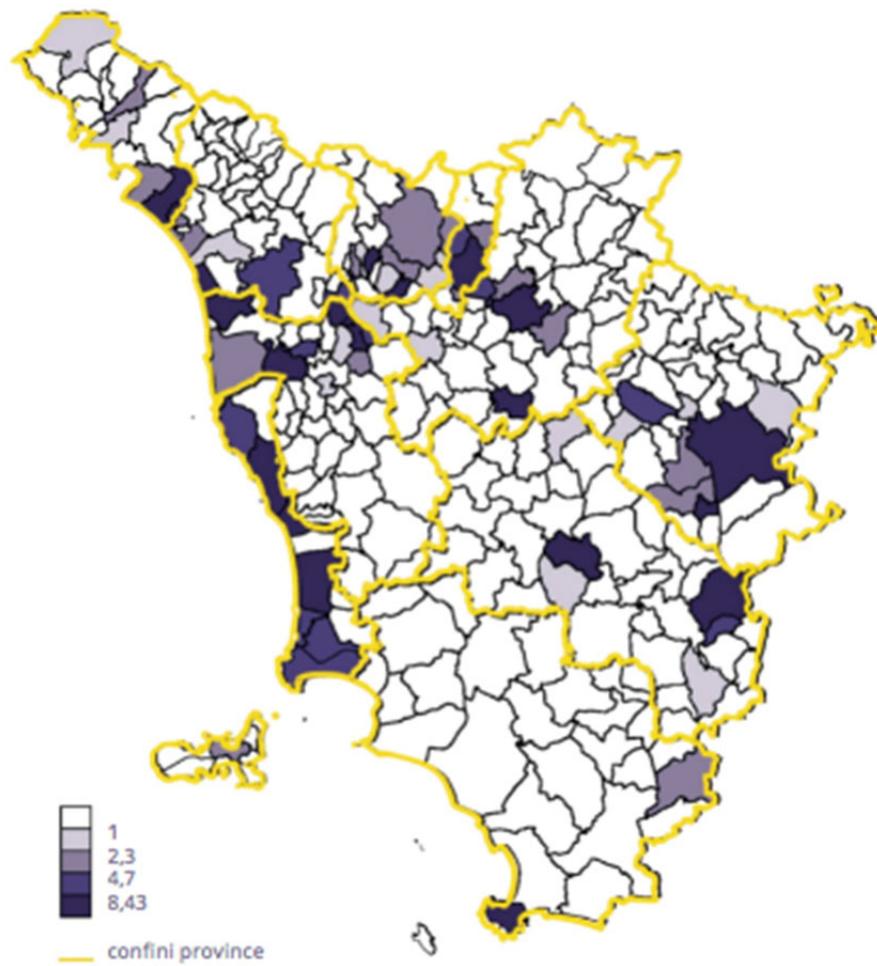
³ Dati aggiornati al 30 aprile 2021, sito <http://openregio.anbsc.it/statistiche>, data dell'ultimo accesso. Come evidenziato già lo scorso anno, permangono alcune ambiguità rispetto allo stato di effettivo aggiornamento dei dati raccolti e gestiti dall'ANBSC, in virtù, per esempio, dell'esistenza nella banca dati di beni collegati a provvedimenti i cui effetti sarebbero stati revocati in sede di giudizio, o di beni non più presenti nell'archivio nonostante siano giunti a confisca definitiva.

(27%), e unità immobiliari a fine commerciale e industriale (13% del totale). Rispetto allo scorso anno, è in significativo aumento il numero di particelle immobiliari riferiti a terreni (+31%), dato che traina l'incremento totale degli immobili. Questa attuale distribuzione sembra far convergere definitivamente la Toscana con l'andamento riscontrato nelle altre regioni a recente espansione criminale, essendo rimasto stabile nel tempo il numero di beni immobili a fini industriali e commerciali, nel triennio precedente in proporzione maggiore rispetto ai dati di altre realtà territoriali simili.

Nel caso delle aziende, il numero complessivo di beni censiti è di 63, in aumento rispetto all'anno precedente (+5%). La distribuzione dei beni aziendali per tipologia di attività economica mostra poche variazioni rispetto all'anno precedente, confermando alcune peculiarità che contraddistinguono la Toscana rispetto alle altre regioni del Centro-Nord del paese. Il numero di aziende in gestione resta stabile per quasi tutte le categorie, ad eccezione del settore manifatturiero, che osserva incremento del +150%, seppur si tratti di un numero esiguo di beni (5 aziende). Un incremento si osserva anche nel settore alberghiero (aumento di una unità, pari a +8%). L'edilizia, così come le estrazioni, vedono un coinvolgimento molto limitato di aziende con sede legale in Toscana. Il loro numero, infatti, resta stabile nell'ultimo biennio (circa 8% del totale delle aziende), lontano dalle cifre osservate nel resto del paese e, in particolare, nelle regioni a più recente espansione criminale – ricordiamo che il dato nazionale è del 26%, mentre quello del Centro-Nord del 18% circa.

Questi dati, sebbene sembrano avvalorare l'ipotesi che a prevalere in Toscana sia una strategia criminale mirata al riciclaggio, piuttosto che una spiccata iniziativa imprenditoriale nell'economia regionale per la conquista di segmenti del mercato, offrono, in ogni caso, una fotografia parziale del fenomeno. Se, da una parte, riescono a catturare la tradizionale vocazione per il riciclaggio, dimostrato dai beni nel settore immobiliare e della ricettività, non fanno emergere quegli operatori economici che, pur operando nel mercato privato e pubblico toscano, mantengono base operativa e legale nei territori di origini delle organizzazioni criminali da cui sono condizionate. Questa dinamica, più evidente nel mercato dei contratti pubblici, va sotto il nome di "pendolarismo criminale di impresa". Alternativo a questa strategia, vi è quella più invasiva portata sempre più alla luce dalle inchieste della DDA fiorentina. Si fanno strada, anche nel territorio toscano, imprese sotto condizionamento mafioso a *Km0*, con sede legale ed interessi economici nella regione. Non che si tratti di una dinamica recente, ma probabilmente ad esserlo, è la diversa strategia di prevenzione e contrasto antimafia posta in essere sul territorio dall'istituzione toscana, che, così facendo, invertono una dinamica che ha tradizionalmente visto, come prevalentemente, l'iniziativa antimafia da parte di istituzioni fuori dal Distretto

Figura 1.2.1: Distribuzione dei beni confiscati nei comuni toscani



Fonte: Nostra elaborazione da dati ANBSC

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

I beni immobiliari ed aziendali si distribuiscono in maniera eterogenea sul territorio della Toscana, interessando alcuni territori più di altri a seconda della matrice criminale degli investimenti. Vi sono delle difficoltà di fondo nell'analizzare la distribuzione territoriale di questi beni, La consistenza numerica delle particelle immobiliari, per esempio, ci permette di localizzare questi investimenti, ma, sotto un profilo più statistico, non misurano allo stesso tempo la rilevanza economica delle stesse, e rispondono più a ragioni di registrazione catastale, che a criteri economici. Il numero di beni per provincia, quindi, può essere soggetto ad ampie variazioni, di anno in anno, per via di possibili revoche o nuove acquisizioni da parte dell'ANBSC. Ribadiamo, al numero di particelle immobiliari o di società, non è possibile associarne anche un valore economico corrispondente, quindi una classifica delle province toscane per numero di beni necessita di prudenza in sede di valutazione e interpretazione del dato.

In base al censimento aggiornato, è ancora una volta la provincia di Arezzo, subito seguita da Pistoia (85 beni), la prima in Toscana per numero di confische (86 beni, in lieve aumento). Le due province insieme, ospitano più del 30% del totale dei beni presenti sul territorio regionale. I numeri delle altre province restano complessivamente stabili, con alcune eccezioni significative. La provincia di Grosseto, per esempio, mostra un incremento significativo della popolazione di beni ospitati nel proprio territorio, raddoppiandone il numero (da 14 a 32 particelle immobiliari). Siena (+39%) e Massa-Carrara (+23%) sono le altre due province con importanti aumenti nel numero di beni complessivi. A trainare gli andamenti in queste regioni, le confische di beni immobili, in particolare terreni, che aumentano in tutte le realtà sopra citate. Anche in questo caso, si assiste a delle concentrazioni territoriali di alcune tipologie di beni immobili in alcune province. Ne è un esempio quella di Pisa, dove è ospitato oltre il 35% del totale regionale dei terreni in gestione da parte dell'ANBSC, o, in maniera più evidente, quella di Pistoia, nel caso delle strutture ricettive e alberghiere ancora non destinate, che da sola ospita tutti le particelle immobiliari presenti sul territorio regionale (pari ad 8), a dimostrazione della vocazione turistica di alcune realtà di quella provincia, si veda il comune di Montecatini Terme. Quasi la metà delle unità immobiliari ad uso commerciale e industriale sono invece geograficamente concentrate in due province, Pistoia e Prato. Solo le unità ad uso abitativo, invece, si distribuiscono in maniera più omogenea sul territorio regionale.

Tabella 1.2.2: Distribuzione dei beni confiscati per genere nelle province della Toscana										
Province	2018-2019			2019-2020			2020-2021			Var. perc.
	Aziende	Beni immobili	Totale beni	Aziende	Beni immobili	Totale beni	Aziende	Beni immobili	Totale beni	
Arezzo	2	87	89	0	83	83	1	85	86	3,6%
	4%	23%	20,8%	0%	19,4%	17%	1,6%	17,8%	15,9%	
Firenze	8	25	33	17	28	45	17	28	45	-
	16%	6,6%	7,7%	28,3%	6,5%	9,2%	27%	5,9%	8,3%	
Grosseto	0	11	11	0	14	14	0	32	32	128,6%
	0%	2,9%	2,6%	0%	3,3%	2,9%	0%	6,7%	5,9%	
Livorno	11	42	53	9	42	51	8	41	49	-3,9%
	22%	11,1%	12,4%	15%	9,8%	10,4%	12,7%	8,6%	9,1%	
Lucca	8	31	39	9	32	41	10	33	43	4,9%
	16%	8,2%	9,1%	15%	7,5%	8,4%	15,9%	6,9%	8%	
Massa-Carrara	7	20	27	8	22	30	9	28	37	23,3%
	14%	5,3%	6,3%	13,3%	5,1%	6,1%	14,3%	5,9%	6,8%	
Pisa	4	62	66	2	58	60	2	58	60	-
	8%	16,4%	15,4%	3,3%	13,5%	12,3%	3,2%	12,1%	11,1%	
Pistoia	3	45	48	4	73	77	4	81	85	10,4%
	6%	11,9%	11,2%	6,7%	17%	15,8%	6,4%	17%	15,7%	
Prato	7	31	38	11	49	60	12	53	65	8,3%
	14%	8,2%	8,9%	18,3%	11,4%	12,3%	19,1%	11,1%	12%	
Siena	0	24	24	0	28	28	0	39	39	39,3%
	0%	6,3%	5,6%	0%	6,5%	5,7%	0%	8,2%	7,2%	
Totale	50	378	428	60	429	489	63	478	541	10,6%
	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	

Fonte: Nostra elaborazione da dati ANBSC

Tabella 1.2.3: Distribuzione dei beni immobili in gestione per categoria nelle province della Toscana							
Provincia	Altra unità immobiliare	Terreno	Unità immobiliare a destinazione commerciale e industriale	Unità immobiliare per alloggio e usi collettivi	Unità immobiliare per uso di abitazione e assimilabile	Totale	Var. perc.
Arezzo	1	5	3	0	31	40	0,0%
	5%	5,6%	6,8%	0%	18,3%	12,1%	
Firenze	0	0	4	0	8	12	0,0%
	0%	0%	9,1%	0%	4,7%	3,6%	
Grosseto	3	13	1	0	8	25	257,1%
	15%	14,6%	2,3%	0%	4,7%	7,6%	
Livorno	4	5	5	0	26	40	-2,4%
	20%	5,6%	11,4%	0%	15,4%	12,1%	
Lucca	1	0	4	0	15	20	5,3%
	5%	0%	9,1%	0%	8,9%	6,1%	
Massa-Carrara	1	0	3	0	10	14	55,6%
	5%	0%	6,8%	0%	5,9%	4,2%	
Pisa	1	32	0	0	22	55	0,0%
	5%	36%	0%	0%	13%	16,7%	
Pistoia	3	19	10	8	14	54	17,4%
	15%	21,4%	22,7%	100%	8,3%	16,4%	
Prato	0	0	11	0	34	45	4,7%
	0%	0%	25%	0%	20,1%	13,6%	
Siena	6	15	3	0	1	25	13,6%
	30%	16,9%	6,8%	0%	0,6%	7,6%	
Totale	20	89	44	8	169	330	12,2%
	100%	100%	100%	100%	100%	100%	

Fonte: Nostra elaborazione da dati ANBSC

1.2.4 Beni in “comune”: la distribuzione territoriale nei comuni toscani

Rispetto alla distribuzione territoriale dei beni nei comuni toscani, sono 71 i comuni che ospitano almeno un bene, pari a circa il 26% del totale dei comuni presenti in regione. L'incidenza è simile a quella dell'intero territorio nazionale (24%), e a quella osservata in altre regioni a recente espansione criminale come Lombardia (26%) ed Emilia-Romagna (27%). Circa la metà dei comuni ospitano beni destinati dall'ANBSC alla realtà locale (circa il 48%), lontano dalla media nazionale (63% dei comuni con beni). Come dichiarato in più occasioni dai vertici dell'Agenzia, questi numeri dimostrano l'elevata ricaduta che questa politica ha sugli enti territoriali del paese, coinvolgendo larga parte della cittadinanza italiana, che risiede in comuni che ospitano beni confiscati alla criminalità organizzata. Nonostante la concentrazione territoriale del numero di beni presenti in alcuni territori, la sempre maggiore dispersione di beni in più comuni aumenta i costi organizzativi e gestionali di questa politica, non solo in riferimento all'azione dell'Agenzia o del comparto giustizia, ma anche di quegli enti intermedi, come le amministrazioni regionali, alle quali si riconosce di fatto un ruolo di coordinamento e comunicazione tra istituzioni centrali e quelle periferiche interessate al riutilizzo sociale dei beni.

L'ampiezza demografica dell'ente locale è un altro indicatore che tendenzialmente predice l'effettiva capacità, misurabile in termini di risorse organizzative, progettuali ed economiche, di quest'ultimo nel farsi carico dell'affidamento e destinazione dei beni. Dall'ultima rilevazione si osserva un aumento della concentrazione dei beni censiti nei capoluoghi di provincia, il cui numero di particelle immobiliari cresce rispetto all'anno precedente di almeno il 30%, mentre quello delle aziende presenta un incremento di oltre il 50%. Questa crescita consolida un andamento già registrato nell'anno precedente, confermando il maggior ruolo assunto dai capoluoghi in questo comparto antimafia. Ad esclusione di Grosseto e Siena, tutti i capoluoghi toscani ospitano dei beni. Se per quanto riguarda i beni destinati presenti, sono i più piccoli enti territoriali della Toscana a guidare la classifica regionale, anche per via delle dimensioni economiche e complessità di alcune proprietà confiscate (si veda il caso della tenuta di Suvignano), per quanto riguarda quelli in gestione sono alcune città capoluogo a vantare un primato su altre realtà. È questo il caso dei comuni di Firenze e

Prato, che insieme ospitano quasi la metà delle aziende in gestione, o nel caso di quelli immobiliari, i comuni di Prato e Arezzo, che comprendono quasi ¼ del totale presente in regione.

	Immobili			Aziende		
	Provincia	Capoluoghi	Totale	Provincia	Capoluoghi	Totale
2017-2018	252	60	312	33	19	52
	80,77%	19,23%	100%	63,46%	36,54%	100%
2018-2019	294	84	378	28	22	50
	77,78%	22,22%	100%	56%	44%	100%
2020-2021	367	111	478	29	34	63
	76,7% ⁰	23,2%	100%	46%	54%	100%
<i>Var. percentuale</i>	+24,8%	+32,1%	+26,4%	+3,5%	+54,5%	26 %

Fonte: Nostra elaborazione da dati ANBSC

	<i>Comuni senza beni</i>	<i>Comuni con beni</i>	<i>Totale</i>	<i>Comuni con beni in gestione</i>	<i>Comuni con destinazioni</i>	<i>Totale</i>
Abruzzo	249	56	305	25	31	56
	81,6%	18,4%	100,0%	44,6%	55,4%	100,0%
Basilicata	122	9	131	4	5	9
	93,1%	6,9%	100,0%	44,4%	55,6%	100,0%
Calabria	225	180	405	31	149	180
	55,6%	44,4%	100,0%	17,2%	82,8%	100,0%
Campania	337	213	550	63	150	213
	61,3%	38,7%	100,0%	29,6%	70,4%	100,0%
Emilia-Romagna	241	90	331	48	42	90
	72,8%	27,2%	100,0%	53,3%	46,7%	100,0%
Friuli-Venezia Giulia	208	9	217	2	7	9
	95,9%	4,2%	100,0%	22,2%	77,8%	100,0%
Lazio	255	123	378	42	81	123
	67,5%	32,5%	100,0%	34,2%	65,9%	100,0%
Liguria	190	44	234	27	17	44
	81,2%	18,8%	100,0%	61,4%	38,6%	100,0%
Lombardia	1,119	397	1,516	193	204	397
	73,8%	26,2%	100,0%	48,6%	51,4%	100,0%
Marche	211	18	229	11	7	18
	92,1%	7,9%	100,0%	61,1%	38,9%	100,0%
Molise	129	7	136	4	3	7
	94,9%	5,2%	100,0%	57,1%	42,9%	100,0%
Piemonte	1,069	128	1,197	69	59	128
	89,3%	10,7%	100,0%	53,9%	46,1%	100,0%
Puglia	132	126	258	23	103	126
	51,2%	48,8%	100,0%	18,3%	81,8%	100,0%
Sardegna	333	44	377	22	22	44
	88,3%	11,7%	100,0%	50,0%	50,0%	100,0%
Sicilia	121	269	390	45	224	269
	31,0%	69,0%	100,0%	16,7%	83,3%	100,0%
Toscana	203	71	274	37	34	71
	74,1%	25,9%	100,0%	52,1%	47,9%	100,0%
Umbria	78	14	92	6	8	14
	84,8%	15,2%	100,0%	42,9%	57,1%	100,0%
Valle d'Aosta	66	8	74	7	1	8
	89,2%	10,8%	100,0%	87,5%	12,5%	100,0%
Veneto	501	73	574	41	32	73
	87,3%	12,7%	100,0%	56,2%	43,8%	100,0%
Italia	6076	1884	7960	700	1184	1884
	76,3%	23,7%	100,0%	37,2%	62,9%	100,0%

Fonte: Nostra elaborazione da dati ANBSC

Tabella n. 1.2.6: Distribuzione dei beni sotto sequestro/confisca nei comuni toscani					
Aziende confiscate in gestione		Immobili confiscati in gestione		Totale beni destinati	
Comune	Totale beni	Comune	Totale beni	Comune	Totale beni
Firenze	12	Arezzo	32	Marciano della Chiana	41
Prato	9	Prato	32	Montecatini-Terme	13
Viareggio	3	Castelfranco di Sotto	24	Larciano	9
Carrara	2	Civitella Paganico	19	Tavarnelle Val di Pesa	8
Lucca	2	Buggiano	16	Montepulciano	8
Montecatini-Terme	2	Vecchiano	15	Monte Argentario	7
Pontremoli	2	Castagneto Carducci	14	Montignoso	7
Rosignano Marittimo	2	Cecina	12	Massa	6
Sesto Fiorentino	2	Viareggio	12	Firenze	6
Agliaia	1	Chiusi	11	Viareggio	5
Fucecchio	1	Montemurlo	11	Altopascio	5
Licciana Nardi	1	Montecatini-Terme	9	Lucca	4
Massa	1	Pistoia	9	Prato	4
Monsummano Terme	1	Cascina	7	Terranuova Bracciolini	4
Montemurlo	1	Firenze	7	Chianciano Terme	4
Pietrasanta	1	Pescia	7	Rosignano Marittimo	3
Piombino	1	Carrara	6	Vaiano	3
Pisa	1	Santa Croce sull'Arno	6	Campi Bisenzio	3
Ponsacco	1	Serravalle Pistoiese	6	Montemurlo	3
Seravezza	1	Campiglia Marittima	5	Forte dei Marmi	2
<i>Totale</i>	<i>46</i>	Monteriggioni	5	Licciana Nardi	2
		San Gimignano	5	Montopoli in Val d'Arno	2
		Chiesina Uzzanese	4	Buggiano	2
		Colle di Val d'Elsa	4	Montale	2
		Massa	4	Livorno	2
		San Vincenzo	4	Massa e Cozzile	1
		Arcidosso	3	Piombino	1
		Campi Bisenzio	3	Radicofani	1
		Lucca	3	Carrara	1
		Monte San Savino	3	Aulla	1
		Montignoso	3	Radda in Chianti	1
		Sorano	3	Sesto Fiorentino	1
		Altopascio	2	Cascina	1
		Bagno a Ripoli	2	Montevarchi	1
		Civitella in Val di Chiana	2	<i>Totale</i>	<i>164</i>
		Marciano della Chiana	2		
		Montale	2		
		Pietrasanta	2		
		Piombino	2		
		Pisa	2		
		Poggio a Caiano	2		
		Rosignano Marittimo	2		
		Camaione	1		
		Castiglion Fibocchi	1		
		Fivizzano	1		
		Portoferraio	1		
		Quarrata	1		
		Santa Maria a Monte	1		
		<i>Totale</i>	<i>330</i>		

Fonte: Nostra elaborazione da dati ANBSC

Un'ulteriore analisi per comprendere le variazioni territoriali avvenute rispetto alla scorsa rilevazione, può essere svolta esaminando la natura del bene, ovvero se in gestione o se già destinato. Le informazioni sui beni in gestione, infatti, offrono un aggiornamento più puntuale sulla frequenza di nuovi provvedimenti di confisca. Il numero complessivo di beni in gestione è in aumento rispetto all'anno precedente.

I nuovi dati, invece, sulla destinazione dei beni evidenziano nuovamente una criticità del comparto che sembrava in via di risoluzione. Infatti, il numero di destinazioni nell'ultimo anno rilevato è di gran lunga inferiore rispetto al trend degli ultimi due anni. Il numero di beni destinati in quest'anno è pari a 9 beni, con un incremento del 6% rispetto all'anno precedente, durante il quale, però, a sua volta l'incremento era stato pari a 66 beni (+93% rispetto alla finestra temporale 2017-2018). Due motivazioni possono, in qualche modo, spiegare questo andamento: il cambio di dirigenza presso l'ANBSC, che può aver rallentato le attività di destinazione; e, secondo elemento, l'impatto dell'emergenza pandemica, trattandosi di dati che comprendono il primo semestre del 2020.

Provincia	2018-2019			2019-2020			2020-2021		
	<i>In gestione</i>	<i>Destinati</i>	<i>Totale</i>	<i>In gestione</i>	<i>Destinati</i>	<i>Totale</i>	<i>In gestione</i>	<i>Destinati</i>	<i>Totale</i>
Arezzo	46	43	89	40	43	83	40	46	86
	15,8%	31,4%	20,8%	11,7%	29,5%	17%	10,6%	28,1%	15,9%
Firenze	16	17	33	27	18	45	27	18	45
	5,5%	12,4%	7,7%	7,9%	12,3%	9,2%	7,2%	11%	8,3%
Grosseto	4	7	11	7	7	14	25	7	32
	1,4%	5,1%	2,6%	2%	4,8%	2,9%	6,6%	4,3%	5,9%
Livorno	52	1	53	46	5	51	43	6	49
	17,9%	0,7%	12,4%	13,4%	3,4%	10,4%	11,4%	3,7%	9,1%
Lucca	26	13	39	27	14	41	27	16	43
	8,9%	9,5%	9,1%	7,9%	9,6%	8,4%	7,2%	9,8%	8%
Massa-Carrara	13	14	27	15	15	30	20	17	37
	4,5%	10,2%	6,3%	4,4%	10,3%	6,1%	5,3%	10,4%	6,8%
Pisa	63	3	66	57	3	60	57	3	60
	21,6%	2,2%	15,4%	16,6%	2,1%	12,3%	15,1%	1,8%	11,1%
Pistoia	21	27	48	50	27	77	58	27	85
	7,2%	19,7%	11,2%	14,6%	18,5%	15,8%	15,4%	16,5%	15,7%
Prato	32	6	38	52	8	60	55	10	65
	11%	4,4%	8,9%	15,2%	5,5%	12,3%	14,6%	6,1%	12%
Siena	18	6	24	22	6	28	25	14	39
	6,2%	4,4%	5,6%	6,4%	4,1%	5,7%	6,6%	8,5%	7,2%
Totale	291	137	428	343	146	489	377	164	541
	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: Nostra elaborazione da dati ANBSC

1.2.5 Matrice criminale dei provvedimenti di confisca

L'analisi dell'origine degli organi giurisdizionali che hanno adottato i provvedimenti di confisca, fornisce elementi essenziali di comprensione. In primo luogo, permette di conoscere la matrice criminale degli investimenti criminali in un determinato territorio, nei cui confronti il perimetro di utilizzo delle misure di prevenzione patrimoniale è stato esteso anche ai reati di corruzione e di criminalità economica. La provenienza dei capitali illeciti riciclati può essere distinta tra *autoctona* – perché gli investimenti traggono la loro origine da capitali e/o iniziative criminali di attori che operano prevalentemente nella stessa regione – o *extra-regionale*, se sono, invece, il risultato di un processo di delocalizzazione economica proveniente da territori a tradizionale presenza mafiosa. In quest'ultimo caso, l'iniziativa criminale non è riconducibile al “nuovo territorio” di espansione, ma ad attività e soggetti che operano nei territori d'origine⁴. In secondo luogo, un'analisi di questo tipo offre spunti di valutazione sull'azione di prevenzione e contrasto da parte delle istituzioni preposte.

Tabella 1.2.8: Distribuzione dei beni confiscati in Toscana per origine degli organi giurisdizionali che hanno adottato i provvedimenti			
	Origine dei provvedimenti		
	Fuori regione (n. beni)	In regione* (n. beni)	Totale (n. beni)
2017-2018	235	129	364
	64,56%	35,44%	100%
2018-2019	262	166	428
	61,21%	38,79%	100%
2020-2021	298	243	541
	55%	45%	100%
<i>Variaz. perc.</i>	+13,7%	+46,3%	+26,4%
Fonte: Nostra elaborazione da dati ANBSC * Inclusi i provvedimenti del Tribunale di La Spezia competente per la provincia di Massa-Carrara			

Come mostra la tabella n. 1.2.13, il 45% dei beni è sotto confisca per via di un provvedimento adottato da uno dei tribunali del Distretto della regione (a questo numero va cumulato anche quello del distretto di Genova per i provvedimenti in provincia di Massa-Carrara). L'aumento dei provvedimenti emessi da giudici toscani (+46% di beni con un'origine giurisdizionale autoctona) bilancia in qualche modo il contributo dei tribunali fuori regione. Quest'ultimi, infatti, sembrano svolgere ancora un ruolo prevalente (55% del totale), con andamenti differenziati per Distretto di origine. Tra le regioni che

⁴ Secondo le regole di competenza territoriale, infatti, la competenza spetta al giudice del luogo in cui il soggetto destinatario ha realizzato le condotte criminali di maggiore spessore, che nel caso di ipotizzati legami con associazioni criminali, tradizionalmente insistono sul territorio dove l'associazione opera prevalentemente. Si veda a riguardo <https://www.penalecontemporaneo.it/d/684-trib-di-napoli-sez-misure-di-prevenzione-8-febbraio-2011-dec-pres-e-est-menditto-misure-di-prevenzi>

hanno promosso più provvedimenti in Toscana vi sono la Campania (21%), Lazio (15%) e Lombardia (7%), mentre la Calabria (4%) e la Sicilia (1%) si collocano soltanto dopo le due regioni del Centro e Nord Italia. L'evoluzione più recente dei provvedimenti sembra mostrare un arretramento nell'iniziativa da parte dei Distretti a presenza storica delle mafie, come quelli della Campania, Calabria e Sicilia. Il numero di beni imputabili alle decisioni di questi tribunali resta stabile negli ultimi anni. Sorprende, in particolare, il numero contenuto di beni riconducibili ad attività degli organi giurisdizionali calabresi (attualmente sono 23 i beni censiti), nonostante gli interessi criminali che stanno via via emergendo da parte di gruppi di 'ndrangheta sul territorio toscano. Si tratta, probabilmente, di provvedimenti ancora non giunti al secondo grado di giudizio, quindi non acquisiti da parte dell'ANBSC. Al contrario, i Distretti di Roma e Bologna hanno emesso importanti provvedimenti con ricadute sulla Toscana. Come si osserva dai dati, il Lazio, coi suoi tribunali (quelli di Roma e Latina tra i più attivi), si posiziona al terzo posto per numero di beni confiscati in Toscana, con un numero di gran lunga superiore a regioni quali la Calabria o la Sicilia (81 beni, con un incremento del 65%). Sono stati di recente acquisiti da parte dell'Agenzia numerosi beni collegati a provvedimenti di organi giurisdizionali dell'Emilia-Romagna (21 beni in totale), mentre in passato non risultano dai dati beni con una simile origine.

Denominazione regione	2017-2018		2018-2019		2020-2021		
	No. Beni	Perc.	No. Beni	Perc.	No. Beni	Perc.	Var. Perc.
Toscana*	123	33,79%	166	38,79%	243	45%	46,4%
Campania	103	28,30%	110	25,70%	112	20,7%	1,8%
Lazio	33	9,07%	49	11,45%	81	15%	65,3%
Lombardia	33	9,07%	35	8,18%	39	7,2%	11,4%
Calabria	26	7,14%	26	6,07%	23	4,2%	-11,5%
Emilia-Romagna	-	-	-	-	21	3,9%	-
Sicilia	23	6,32%	23	5,37%	6	1,1%	-73,9%
Liguria	10	2,75%	10	2,34%	11	2%	10%
Veneto	10	2,75%	7	1,64%	7	1,29	0%
Puglia	3	0,82%	2	0,47%	2	0,4%	0%
Totale	364	100%	428	100%	541	45%	26,4%
Fonte: Nostra elaborazione da dati ANBSC							

In prospettiva comparata, permane il divario con la Toscana con le altre realtà regionali a più recente espansione criminale. Nelle seconde, infatti, circa l'81% dei provvedimenti ha avuto origine giurisdizionale autoctona, (per esempio 74% in Emilia-Romagna, quasi il 90% in Lombardia)⁵.

⁵ Va ricordato che il distretto toscano ha nel tempo dimostrato una proiezione della propria azione di contrasto anche

Tabella 1.2.10: Distribuzione dei beni confiscati nelle regioni in Italia per origine degli organi giurisdizionali che hanno adottato i provvedimenti			
Regione	<i>Fuori regione (n. beni)</i>	<i>In regione (n. beni)</i>	<i>Totale (n. beni)</i>
Abruzzo	117	252	369
	31,7%	68,3%	100%
Basilicata	7	36	43
	16,3%	83,7%	100%
Calabria	638	4704	5342
	11,9%	88,1%	100%
Campania	155	6831	6986
	2,2%	97,8%	100%
Emilia-Romagna	236	678	914
	25,8%	74,2%	100%
Friuli-Venezia Giulia	8	15	23
	34,8%	65,2%	100%
Lazio	504	2767	3271
	15,4%	84,6%	100%
Liguria	88	375	463
	19%	81%	100%
Lombardia	364	3189	3553
	10,2%	89,8%	100%
Marche	31	55	86
	36,1%	64%	100%
Molise	13	0	13
	100%	0%	100%
Piemonte	279	738	1017
	27,4%	72,6%	100%
Puglia	162	2649	2811
	5,8%	94,2%	100%
Sardegna	166	215	381
	43,6%	56,4%	100%
Sicilia	403	14757	15160
	2,7%	97,3%	100%
Toscana	295	246	541
	54,5%	45,5%	100%
Trentino-Alto Adige	3	14	17
	17,7%	82,4%	100%
Umbria	109	20	129
	84,5%	15,5%	100%
Valle d'Aosta	17	15	32
	53,1%	46,9%	100%
Veneto	84	355	439
	19,1%	80,9%	100%
Italia	3679	37911	41590
	8,9%	91,2%	100%
Fonte: Nostra elaborazione da dati ANBSC (aggiornamento aprile 2021)			

all'esterno dei propri confini, maggiore se confrontata con altri distretti. Infatti, oltre il 35% dei beni sui quali hanno esercitato la loro azione si trovano fuori regione (contro una media per le altre regioni poco superiore l'11%).

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

Al fine di colmare questo deficit informativo, sono state acquisite ulteriori informazioni sui provvedimenti disponibili sulla banca dati dell'ANBSC, utilizzando non solo fonti stampa e documenti giudiziari, come per il precedente rapporto, ma anche le informazioni contenute nell'archivio informativo ANBSC sui decreti di confisca. Questa strategia di raccolta e rielaborazione di nuovi dati ha quindi permesso, per la prima volta per una regione italiana, di acquisire un quadro conoscitivo quanto più completo possibile sui soggetti destinatari, sulla matrice criminale e sui reati connessi ai singoli provvedimenti⁶. Gli spunti che emergono dalla lettura dei risultati di questa nuova indagine sono di interesse per la Toscana, ma anche rispetto al resto del paese, dati i pochi studi disponibili che hanno raggiunto un simile livello di approfondimento (Transcrime, 2013). L'analisi della distribuzione dei beni per matrice criminale, offre da subito degli esiti molto importanti per la valutazione dell'efficacia e dell'impatto delle misure patrimoniali.

Tabella n. 1.2.11: Distribuzione dei beni in Toscana per matrice criminale di origine			
	Aziende	Beni immobili	Totale ⁷
camorra	23	146	169
	46%	38,12%	39,03%
Matrice non mafiosa	2	136	138
	4%	35,51%	31,87%
'ndrangheta	7	20	27
	14%	5,22%	6,24%
Cosa nostra	5	45	50
	10%	11,75%	11,55%
Altre mafie	0	31	31
	0%	8,09%	7,16%
N.D.	13	5	18
	26%	1,31%	4,16%
Totale	50	383	433
	100%	100%	100%

Fonte: Nostra elaborazione da dati ANBSC

⁶ L'analisi è aggiornata ai provvedimenti emessi fino al dicembre 2019. La percentuale di beni per i quali non è stato possibile comprenderne la matrice è pari al 4% del totale, rispetto al 14% dello scorso anno.

⁷ Il numero totale è maggiore rispetto a quello delle precedenti elaborazioni di 5 unità perché comprende un numero pari di beni non presenti nella banca-dati online ANBCS ad accesso libero, ma nel suo archivio.

Una prima analisi della distribuzione dei beni per matrice (cfr. tabella 1.2.15), infatti, mostra come quasi 1/3 dei provvedimenti *non* abbia una matrice mafiosa, perché non direttamente riconducibile a reati di criminalità organizzata, ma ad altre fattispecie di reato come usura, estorsione, bancarotta ed anche, tra i primi casi in Italia, corruzione. In particolare, si tratta di provvedimenti legati a forme gravi di criminalità economica (40% dei beni senza una matrice mafiosa) e riciclaggio (60%), promosse anche in maniera associativa. Rientra entro questa classificazione, uno dei più importanti provvedimenti mai eseguiti in Toscana per il valore del patrimonio previsto dalla confisca (circa 198 milioni di euro), risultato dell'indagine denominata "Fort Knox" e relativa al contrabbando di oro fra l'Italia e la Svizzera, che ha coinvolto circa 24 imprenditori del settore orafico della provincia di Arezzo e non solo, con diramazioni transnazionali⁸. Sempre in Toscana, sono ospitati sul suo territorio alcuni dei beni immobili colpiti da un più ampio provvedimento di confisca, del valore di circa 150 milioni di euro, a carico di un imprenditore originario della città di Cisterna di Latina (LT)⁹ con accuse di riciclaggio e altri reati economici¹⁰. Un terzo provvedimento che merita attenzione riguarda un numero cospicuo di beni immobili (circa 29 beni) sotto confisca perché collegati ad un soggetto coinvolto in diversi procedimenti per usura ed estorsione, oltre che, in passato, in un procedimento per associazione di stampo mafioso presso il Tribunale di Livorno, accusa poi decaduta per iniziativa della stessa Procura. Definitiva, invece, la confisca per alcuni beni immobili di pregio, posseduti da un imprenditore coinvolto nelle inchieste "Grandi eventi" su pratiche corruttive per i lavori del vertice dei G8 alla Maddalena (poi tenutosi a L'Aquila), i Mondiali di nuoto di Roma del 2009 e le celebrazioni del 150esimo anniversario dell'Unità d'Italia. Il valore complessivo di questa confisca ammonterebbe ad oltre 9 milioni di euro, comprendendo 27 unità immobiliari tra ville, appartamenti di pregio e terreni, alcuni di questi ospitati nel territorio del comune di Montepulciano (SI)¹¹. Di interesse anche altri provvedimenti di confisca, con destinatari soggetti soltanto più di recente oggetto di focus investigativi. Questo è il caso di beni riconducibili a soggetti stranieri, nel caso toscano provenienti dalla comunità cinese distribuita nei territori delle province di Firenze e Prato (ammontano a 10 i beni censiti nella presente indagine, ma non si esclude che il numero sia maggiore). A questi, si aggiungono

⁸ Dello scorso marzo 2019, la conferma definitiva da parte della Corte di Cassazione per alcuni dei soggetti coinvolti nell'operazione e della misura di confisca prevista dal tribunale toscano. La Nazione, *Fort Knox: chiusura con la maxi-confisca, 198 milioni allo Stato. Chi sono i colpiti*, 1 marzo 2019.

⁹ Latina Quotidiano, *Cisterna, riciclaggio di denaro: nuovo processo per OMISISS*, 9 aprile 2018.

¹⁰ Il provvedimento risaliva al 2013, ma la confisca è divenuta definitiva nel 2017 (Trib. Latina, Sentenza, 28 aprile 2017, 1/2013 R.G.M.P.).

¹¹ Tribunale di Roma, Sentenza, 107/2013 R.G.M.P., divenuta definitiva il 24 febbraio 2017.

dei beni confiscati appartenenti ad una famiglia di origine Sinti con ramificazioni anche in Emilia-Romagna.

Tabella n. 1.2.12: Distribuzione delle matrici criminali per tipologie di reati annessi.								
	Stupefacenti	Corruzione	Ass. a delinquere	Estorsione e usura	Criminalità economica	Riciclaggio	Altri reati	Totale dei beni
Non mafiosa	5	59	79	32	73	109	26	180
	2,8%	32,8%	43,9%	17,8%	40,6%	60,6%	14,4%	
camorra	13	0	11	45	24	101	26	127
	10,2%	0%	8,7%	35,4%	18,9%	79,5%	20,5%	
'ndrangheta	19	0	5	27	13	24	2	50
	38%	0%	10%	54%	26%	48%	4%	
Cosa nostra	4	0	2	2	0	18	0	27
	14,8%	0%	7,4%	7,4%	0%	66,7%	0%	
Altre mafie	18	0	4	1	10	18	0	31
	58,1%	0%	12,9%	3,2%	32,3%	58,1%	0%	
Fonte: Nostra elaborazione da dati ANBSC								

Osservando questi dati, diviene sempre più evidente come sia urgente guardare oltre alle finalità antimafia per valutare le attuali misure di prevenzione patrimoniale, dato che l'espansione del perimetro di un loro utilizzo non potrà che aumentare nel prossimo futuro. Come indicato nello scorso rapporto, questa nuova evoluzione degli strumenti di prevenzione richiede un maggiore sforzo di implementazione da parte dell'autorità pubblica: (1) una riflessione rispetto alle risorse economiche e amministrative necessarie per la gestione di una mole di beni sempre più ampia, sia per numeri che per tipologia di beni; (2) una riflessione sulla destinazione finale dei beni confiscati per reati di corruzione e/o criminalità economica, in modo da valorizzarne, anche simbolicamente, la funzione riparativa nei confronti della comunità attraverso nuove strategie di riutilizzo sociale (questo impegno investe anche l'amministrazione regionale toscana e i sottostanti livelli di governo regionale). Rispetto invece alla matrice di stampo mafioso, quella camorristica è la prima per numero di beni confiscati sul territorio toscano con quasi il 40% dei beni, confermando l'ampio margine, già evidenziato l'anno scorso, rispetto alle altre due principali consorterie criminali: Cosa nostra (11,5% dei beni), e 'ndrangheta (6,2%). Altre associazioni mafiose, come la Sacra Corona Unita, la Mala del Brenta, e provenienti dalla Capitale, insieme rappresentano il 7% del totale dei beni (nel 2018 l'individuazione di nuovi beni riconducibili agli ultimi due raggruppamenti, cfr. caso ECO_4). Il primato della matrice camorristica riguarda sia i beni immobili che quelli aziendali, a dimostrazione di un'ampia diversificazione economica sviluppata da questi gruppi nella regione. Per le altre matrici mafiose, prevale la componente immobili su quella imprenditoriale, senza poter però desumere da questo diverso rapporto

un loro minore interesse, oltre che presenza, nell'economia regionale. Come evidenziato lo scorso anno, il primato delle organizzazioni di stampo camorristico è addebitabile anche alla più incisiva presenza sul territorio di gruppi autoctoni (area di Viareggio, Prato, Pistoia, Valdarno fiorentino), per i quali i tribunali toscani hanno in alcuni casi riconosciuto la legittimità dell'adozione di misure di prevenzione patrimoniale antimafia (cfr. casi CRIM_2 e ECO_1 del Secondo Rapporto). La forte natura autoctona rende il primato della camorra qualitativamente più significativo rispetto alle altre mafie.

Tabella n. 1.2.13: Distribuzione dei beni nelle province della Toscana per matrice criminale di origine								
	camorra	'ndrangheta	Cosa nostra	Sacra Corona Unita	Altre mafie	Matr. non mafiosa	N.D.	Totale
Arezzo	41	5	1	0	0	42	0	89
	46,07%	5,62%	1,12%	0%	0%	47,19%	0%	100%
Firenze	3	5	4	1	3	18	2	36
	8,33%	13,89%	11,11%	2,78%	8,33%	50%	5,56%	100%
Grosseto	0	3	0	0	0	8	0	11
	0%	27,27%	0%	0%	0%	72,73%	0%	100%
Livorno	9	0	3	1	0	38	2	53
	16,98%	0%	5,66%	1,89%	0%	71,70%	3,77%	100%
Lucca	21	10	2	3	1	2	2	41
	51,22%	24,39%	4,88%	7,32%	2,44%	4,88%	4,88%	100%
Massa-Carrara	12	2	1	3	0	0	9	27
	44,44%	7,41%	3,70%	11,11%	0%	0%	33,33%	100%
Pisa	43	7	6	0	6	4	0	66
	65,15%	10,61%	9,09%	0%	9,09%	6,06%	0%	100%
Pistoia	16	8	0	1	11	11	1	48
	33,33%	16,67%	0%	2,08%	22,92%	22,92%	2,08%	100%
Prato	20	10	0	0	0	6	2	38
	52,63%	26,32%	0%	0%	0%	15,79%	5,26%	100%
Siena	4	0	10	0	1	9	0	24
	16,67%	0%	41,67%	0%	4,17%	37,50%	0%	100%
Totale	169	50	27	9	22	138	18	433
	39,03%	11,55%	6,24%	2,08%	5,08%	31,87%	4,16%	100%

Fonte: Nostra elaborazione da dati ANBSC

Tra i beni sotto confisca perché riconducibili ad alcune famiglie mafiose siciliane la nota tenuta di Suvignano, appartenuta ad un imprenditore edile affiliato a Cosa nostra e legato ai boss mafiosi Bernardo Provenzano e Totò Riina. Nel 2018, la tenuta è stata assegnata ad Ente Terre Regionali di Toscana, anche se alcuni dei beni ad essa collegati risultano ancora in gestione da parte dell'ANBSC (cfr. nota in appendice). Gli altri esempi di investimenti di Cosa nostra in Toscana riguardano sempre il settore immobiliare, con una spiccata iniziativa economica nel campo dell'edilizia, anche con sede stabile nel territorio toscano. Un esempio è dato da un altro imprenditore edile, ritenuto punto di contatto per la Toscana di importanti famiglie della compagine di Cosa nostra, legato con vincoli parentali al figlio del noto capo clan di Cinisi, Gaetano Badalamenti. I provvedimenti di confisca, di

cui resta traccia soltanto per alcuni beni immobili, riguardavano anche due imprese edili di proprietà del soggetto. Secondo la stessa operazione “Mixer-Centopassi”, del maggio 2009, e i suoi sviluppi investigativi sul territorio toscano, altri due imprenditori, con residenza in Toscana (uno a Sinalunga in provincia di Siena, il secondo a Prato), furono coinvolti nell’indagine che mostrò cospicue evidenze rispetto alla possibile presenza di cartelli criminali nel mercato dei contratti pubblici toscano. Nella provincia di Siena, invece, vi è il maggior numero di beni riferibili a Cosa nostra.

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

toscano, con soggetti riconducibili, per esempio, alle famiglie degli Arcoti, dei Muto, dei Pesce-Bellocco e dei potenti Morabito.

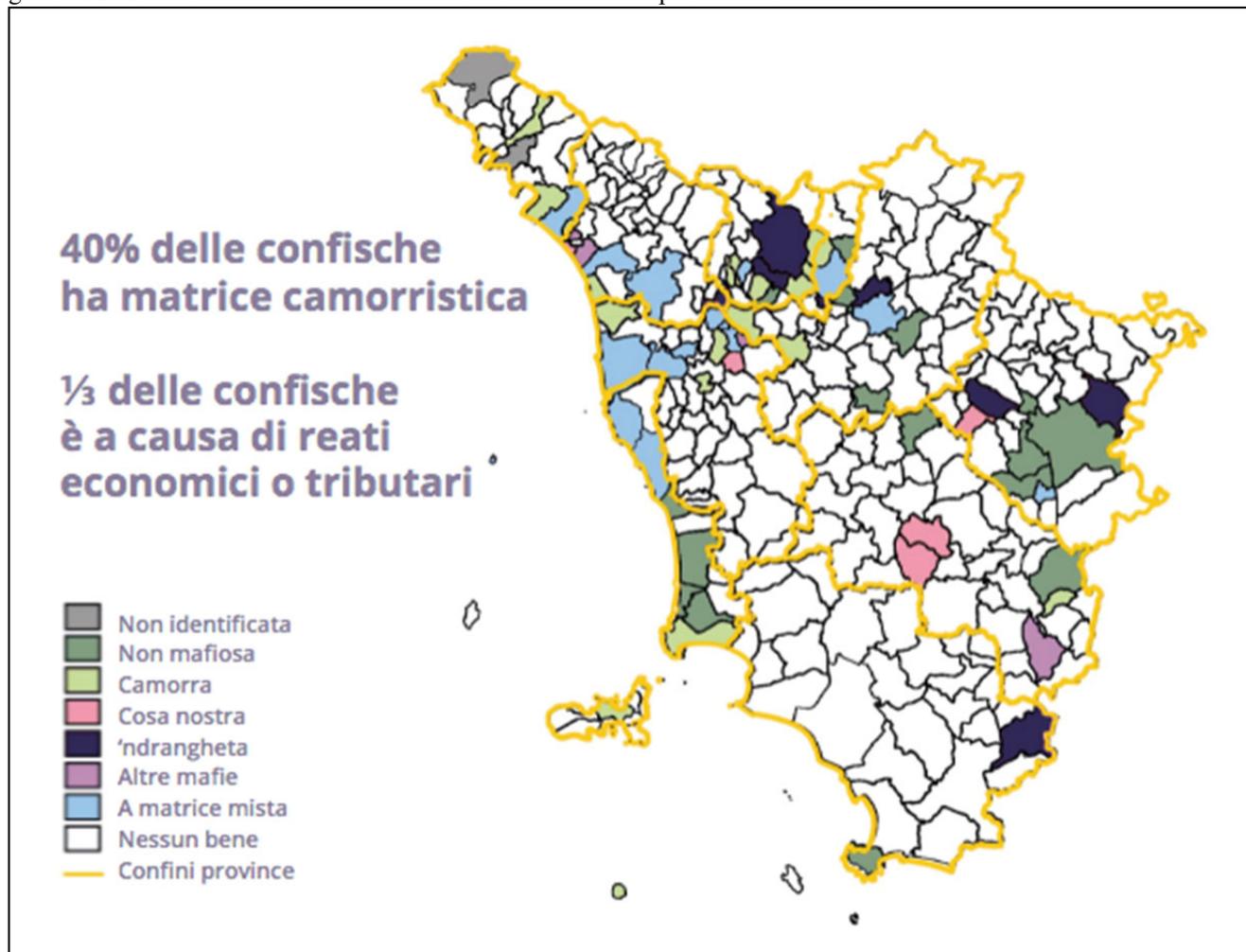
Per quanto riguarda i beni di matrice camorristica, sono due le principali caratteristiche: da una parte la forte concentrazione di investimenti da parte di clan appartenenti alle diverse fazioni dei c.d. *casalesi*, piuttosto che di quelli provenienti dall'area metropolitana napoletana; dall'altra,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

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

Rispetto alla loro distribuzione territoriale, questa tende a concentrarsi in alcune province a seconda della matrice criminale di riferimento (dato talvolta il numero limitato di beni). Nella

provincia di Siena, ad esempio, è ospitato circa il 40% di tutti i beni riconducibili a Cosa nostra. Stessa distribuzione se guardiamo alle altre consorterie mafiose (SCU, laziali, veneta), di cui oltre il 40% è in provincia di Pistoia.

Figura 1.2.2: Distribuzione nei comuni toscani dei beni confiscati per matrice criminale



Fonte: Nostra elaborazione da dati ANBSC

In discontinuità le matrici campana e calabrese, i cui investimenti criminali sono più omogeneamente distribuiti nel territorio regionale, e meno localizzati. Nel primo caso, 2/3 del totale dei beni è concentrato in tre province: Pisa (26%), Arezzo (24%), Lucca (12%). La distribuzione dei beni della seconda matrice è ancora più omogenea, con Lucca e Prato che ospitano insieme circa il 40% dei beni, seguite da Pistoia, Pisa e Firenze. La maggiore omogeneità delle due matrici è anche spiegata dalla maggiore “mobilità”, su più province, degli investimenti criminali da parte dei medesimi clan, o soggetti referenti (vedi sopra).

1.2.6 Il funzionamento delle politiche di gestione e riutilizzo dei beni confiscati in Toscana

Il sistema di gestione dei beni confiscati presenta numerose criticità, alcune concentrate in specifiche fasi del processo. Tra queste si ricordano i lunghi tempi di attesa tra sequestro e confisca definitiva, la gestione e l'amministrazione durante l'attesa tra i due momenti, la destinazione finale del bene attraverso il trasferimento al patrimonio dello Stato o agli enti territoriali, la presa in consegna dei beni da parte degli enti destinatari. Le criticità sono di natura e gravità diversa: dai lunghi tempi di attesa prima della realizzazione delle finalità di questa politica tramite un effettivo riuso sociale dei beni confiscati, alle carenze gestionali e di coordinamento nelle diverse fasi del processo, ai spesso insufficienti risultati nella conservazione e valorizzazione degli stessi, siano immobili o aziende, al sempre più frequente emergere di fenomeni corruttivi e di conflitti di interesse nella filiera. I problemi emergono con più intensità in quelle zone del paese dove maggiore è il numero di beni confiscati, più carenti in genere gli organi di gestione amministrativa degli enti, più depressa l'economia locale che dovrebbe riassorbire e permettere allo stesso tempo una valorizzazione dei beni. La debolezza del sistema di gestione è un problema di scala nazionale, anche se i divari territoriali già esistenti all'interno del paese, avranno un impatto sul funzionamento finale del sistema, a partire dalle disuguaglianze in termini di risorse organizzative, economiche e infrastrutturali presenti sul territorio. La Toscana, nonostante il numero più contenuto di beni sotto sequestro/confisca rispetto ad altre regioni a recente espansione criminale (come Lombardia, Piemonte o Emilia-Romagna), presenta le medesime criticità riscontrate nelle altre aree del paese.

Rispetto al funzionamento delle politiche di risposta istituzionale messe in campo nel comparto dei beni confiscati, verranno di seguito presentati alcuni risultati aggiornati sulle criticità. La valutazione su scala regionale viene svolta analizzando alcuni profili principali: (a) il numero di beni già destinati dall'ANBSC e trasferiti ad altri enti; (b) la durata dell'iter procedurale, dalla confisca di definitiva alla destinazione finale del bene; (c) alcune criticità riscontrate anche in sede di effettiva presa in consegna dei beni da parte degli enti affidatari.

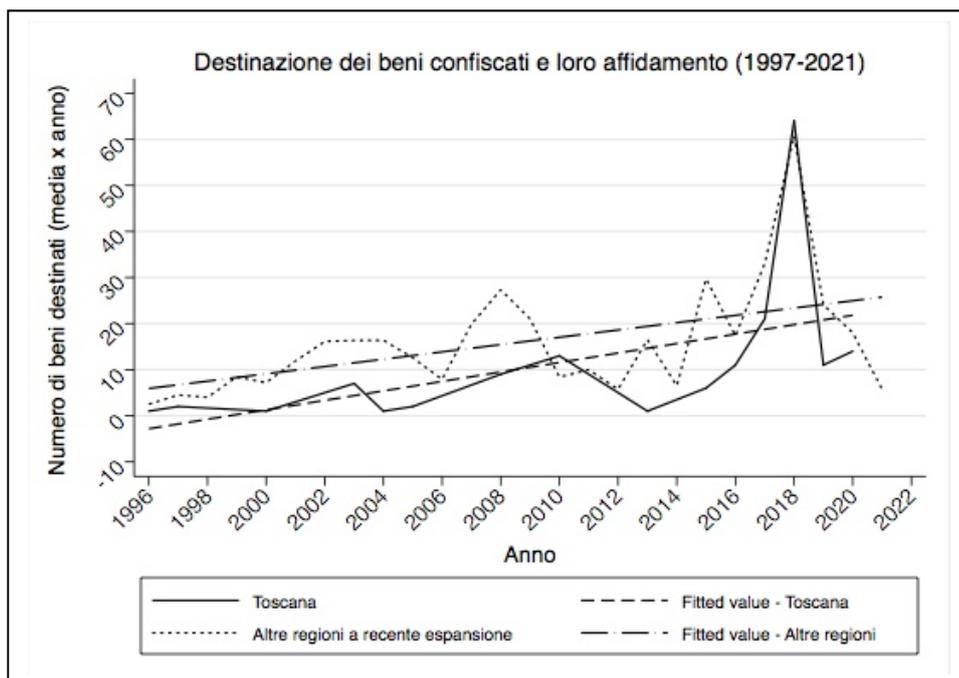
Come mostra la tabella di riepilogo, quasi il 70% dei beni presenti in Toscana è ancora in gestione da parte dell'Agenzia, mentre il restante 30% ha ricevuto una destinazione finale. Il confronto con l'anno precedente presenta un incremento contenuto del numero di beni destinati (+12% rispetto alla precedente analisi), superiore, comunque, a quello osservato nell'anno precedente (poco superiore al 6%), di gran lunga lontano dall'incremento osservato due anni prima (oltre il 90% in più di beni

destinati. L'incremento maggiore ha riguardato i beni immobili. Nello stesso anno, le regioni a più recente espansione criminale, hanno avuto un incremento nel numero di beni destinati pari ad un +21% circa. Gli ulteriori sforzi dell'ANBSC, soprattutto a partire dal 2018, nel destinare il maggior numero possibile di beni hanno sortito senza dubbio dei risultati positivi.

Tabella 1.2.14: Distribuzione dei beni confiscati per stato del procedimento in Toscana e altre ripartizioni d'Italia			
Anni	Beni		
	In Gestione	Destinati	Totale
2017-2018	293	71	364
	80,49%	19,51%	100%
2018-2019	291	137	428
	67,99%	32,01%	100%
2019-2020	343	146	489
	70,1%	29,9%	100%
2020-2021	377	164	541
	69,7%	30,3%	100%
<i>Var. perc.</i>	+9,9%	+12,3%	+10,6%
Fonte: Nostra elaborazione da dati ANBSC			

La figura n. 1.2.3 mostra chiaramente un'inversione di tendenza, innescata anche dal cambio di vertice e delle strategie in ambito ANBSC, in concomitanza col biennio 2018/2019. L'arretramento è evidente nel corso del 2020, per via, essenzialmente, della crisi pandemica, anche se, come si evince dalla figura, i primi mesi del 2021 sembrano mostrare un flebile incremento rispetto agli anni precedenti al 2018. La Toscana contribuisce, al pari delle altre regioni, a questa nuova tendenza, posizionandosi su valori simili alla media delle regioni a recente espansione criminale.

Figura 1.2.3: Andamento annuale del numero di beni destinati dall'ANBSC in Toscana e altre ripartizioni d'Italia (1997-2018)



Fonte: Nostra elaborazione da dati ANBSC

Le motivazioni che spiegano il lento processo di destinazione e affidamento dei beni sono molteplici, e non riconducibili alle responsabilità di una singola istituzione, come può essere l'ANBSC, le cui deficienze, soprattutto passate, in termini di risorse organizzative, tecnologiche ed economiche, in ogni caso, contribuiscono a spiegare questa criticità del sistema. Prima di discutere alcune di queste possibili motivazioni, è utile dare una consistenza numerica ai tempi di attesa che mediamente intercorrono tra il provvedimento di sequestro/confisca, e quello di destinazione finale da parte dell'Agenzia ad enti/soggetti esterni previsti dalla normativa nazionale.

Secondo i dati disponibili, l'attesa media prima di una destinazione per un provvedimento di confisca emesso negli ultimi vent'anni, è pari a circa 7 anni, con tempi lievemente minori se si tratta delle regioni a più recente espansione criminale. Per quanto riguarda la Toscana, i dati non si discostano in maniera significativa dalla media nazionale e da quella delle altre regioni simili, senza distinzione per tipologie di bene, se azienda (8,1 anni) o immobile (7,5 anni). La destinazione della tenuta di Suvignano potrebbe rappresentare una ulteriore prova del tentativo di innescare processi di riutilizzo sociale anche di beni molto complessi sia per dimensioni che per iter gestionale. Nel caso specifico, infatti, sono intercorsi circa 12 anni dal provvedimento definitivo di confisca (2007) alla destinazione finale dei beni collegati (2018)

Tabella 1.2.15: Tempo intercorrente tra sequestro/confisca del bene e sua destinazione finale (media anni per provvedimento)				
	Aziende		Immobili	
	Confisca pre-2000 (in anni)	Confisca post-2000 (in anni)	Confisca pre-2000 (in anni)	Confisca post-2000 (in anni)
Abruzzo		7,5	13,4	6,2
Basilicata	7,0	6,0	15,0	7,0
Calabria	15,5	8,0	13,1	7,8
Campania	14,3	9,3	12,7	9,4
Emilia-Romagna	8,0	6,9	10,3	8,3
Friuli-Venezia Giulia				5,5
Lazio	10,9	6,9	13,0	7,8
Liguria	9,0	7,3	10,3	6,5
Lombardia	7,9	5,6	10,6	6,3
Marche	6,8	8,0	12,3	5,0
Molise				12,3
Piemonte	11,3	3,6	10,7	6,3
Puglia	11,5	6,9	10,8	7,0
Sardegna		9,0	9,2	7,7
Sicilia		8,5	14,8	9,0
Toscana		8,1	11,7	7,5
Trentino-Alto Adige		13,0		4,7
Umbria		8,5		6,0
Valle d'Aosta				7,0
Veneto		11,5	8,2	6,6
Italia	10,2	7,9	11,8	7,2
Regioni a recente esp.	8,3	8,2	11,4	6,9

A dettare la durata contribuiscono diversi fattori, la cui lista seguente non vuole essere esaustiva:

(a) durata del procedimento in ambito giurisdizionale, vista l'esigenza di una confisca definitiva prima di una destinazione finale dei beni, nonostante alcune prassi di destinazione provvisoria;

(b) acquisizione e presa in carico da parte dell'Agenzia, dal momento che non tutti i beni in confisca definitiva possono essere immediatamente destinati. Come dichiarato dalla stessa Agenzia (2019:25), "per alcuni di tali plessi non risultano ancora concluse le complesse e prodromiche procedure, di competenza pur sempre dell'Autorità Giudiziaria, di verifica dei crediti; infatti, qualora in tale sede venisse riconosciuta l'esistenza di creditori di buona fede e la relativa procedura non contenesse ulteriori risorse per far fronte a tali posizioni debitorie, non si potrebbe far altro che ricorrere a quella particolare forma di vendita, prevista dal CAM, per il ristoro dei creditori". Questo aspetto non solo incide sul numero complessivo di beni che l'Agenzia può concretamente destinare, ma, anche e soprattutto, sulla durata della fase che potremmo chiamare di attraversamento, dall'acquisizione da parte di ABNSC alla destinazione finale;

(c) debole attività di vigilanza e monitoraggio sulle attività di amministrazione straordinaria dei beni, e sul loro utilizzo temporaneo in fase di gestione da parte di soggetti che ne compromettono la qualità, o ne ritardano la potenziale destinazione da parte dell’Agenzia;

(d) assenza di manifestazioni di interesse da parte sia di amministrazioni statali che di quelle territoriali potenzialmente destinatarie nell’ambito delle Conferenze di servizi. Come indicato dall’Agenzia (ANBSC 2019:25-26), alla data del 31 dicembre 2019, erano ben 3.110 i beni immobili che non hanno incontrato la disponibilità dei potenziali enti affidatari.

Come riconosciuto dalla stessa Agenzia, il numero di beni destinabili resta molto ampio, in particolare nel caso della Toscana. Il 57% dei beni in gestione nella regione hanno ricevuto un provvedimento di confisca definitiva (214 beni su un totale di 377). Solo in pochi casi si è assistito ad una revoca parziale di un sequestro o di una confisca, anche se, proprio in riferimento al caso toscano. Il loro numero è aumentato in maniera significativa rispetto al 2018, con un incremento pari a +77%. Questa tendenza non potrà che consolidarsi visti i simili incrementi che si osservano nel caso dei beni giunti a confisca di secondo grado (+281%). I provvedimenti di sequestro pendenti, invece, sono in larga parte misure di prevenzione, ma il loro numero, come quello relativo a confische di I grado, restano più contenuti per via della riforma intercorsa nel 2017 sulla gestione dei beni per tramite di ANBSC. Alcune evidenze che traspaiono da un’analisi dei dati acquisiti e gestiti dal Ministero della Giustizia indicano come il numero di nuovi beni sotto sequestro e confisca non tenderà a diminuire, ma, al contrario, aumenterà in maniera progressiva e continua di anno in anno. Di conseguenza, si rendono ancora più urgenti misure e soluzioni che incrementino il coordinamento tra Autorità Giudiziaria e ANBSC, in interazione con soggetti terzi, come l’amministrazione regionale, nella gestione temporanea di beni il suo esito procedurale non presenti ambiguità tali da prefigurare una possibile revoca, e il concreto rischio di un ammaloramento del bene.

Tabella 1.2.16: Distribuzione dei beni confiscati per iter del procedimento in Toscana				
	2017-2018	2018-2019	2020-2021	Variaz. perc.
Confisca I° grado	127	111	47	-57,6%
	43,34%	38,14%	12,5%	
Confisca II° grado	7	11	42	+281,8%
	2,39%	3,78%	11,1%	
Confisca def.	116	121	214	+76,8%
	39,59%	41,58%	56,8%	
N.D.	40	27	34	+25,6%
	13,65%	9,28%	9%	
Revoca Conf,	-	-	2	-
	-	-	0,5%	
Revoca Seq,	-	-	1	-
	-	-	9,2%	
Sequestro	2	21	37	+76,1%
	0,68%	7,22%	9,8%	
Totale	293	291	377	+29,5%
	100%	100%	100%	

Fonte: Nostra elaborazione da dati ANBSC

Al momento, come mostra la tabella n. 1.2.17, non sussistono evidenti differenze in termini di iter processuale dei provvedimenti a seconda degli organi giurisdizionali di origine.

Tabella 1.2.17: Distribuzione dei beni confiscati per iter del procedimento in Toscana e origine degli organi giurisdizionali (2018-2019)							
	2018-2019			2020-2021			Var. perc.
	<i>Fuori regione</i>	<i>Regione</i>	<i>Totale</i>	<i>Fuori regione</i>	<i>Regione</i>	<i>Totale</i>	
Confisca I° grado	60	51	111	41	6	47	-57,7%
	38,96%	37,23%	38,14%	87,2%	12,8%	100-%	
Confisca II° grado	11	0	11	15	27	42	281,8%
	7,14%	0%	3,78%	35,7%	64,3%	100%	
Confisca def.	69	52	121	91	123	214	76,9%
	44,81%	37,96%	41,58%	42,5%	57,5%	100%	
N.D.	12	15	27	8	26	34	25,9%
	7,79%	10,95%	9,28%	23,5%	76,5%	100%	
Revoca Conf,	-	-	-	2	0	2	
	-	-	-	100%	0%	100%	
Revoca Seq,	-	-	-	0	1	1	
	-	-	-	0%	100%	100%	
Sequestro	2	19	21	17	20	37	76,2%
	1,30%	13,87%	7,22%	46%	54,1%	100%	
Totale	154	137	291	174	203	377	29,6%
	100%	100%	100%	46,2%	53,9%	100%	

Fonte: Nostra elaborazione da dati ANBSC

Ad una prima analisi, le aziende rispetto agli immobili incontrano più difficoltà nella definizione di una destinazione finale. I dati sulla Toscana indicano un numero significativo di aziende ancora in amministrazione e in attesa di una destinazione a riprova dell'incremento più recente nell'utilizzo di questi strumenti cautelari nei confronti delle aziende. Ci si attende che il tema della gestione delle aziende confiscate, nei cui confronti è più incisiva l'azione di prevenzione, anche nella forma della misura cautelare, diventerà in Toscana, confermando già alcune esperienze avute in regione come nel caso di Suvignano, sempre più cruciale. L'incremento delle misure cautelari per questa tipologia di beni e la promozione di altri strumenti, quale l'amministrazione speciale per la straordinaria e temporanea gestione delle società, come già accaduto in alcuni casi su richiesta dell'ANAC, presenta infatti potenziali ricadute anche sul fronte occupazionale, ancor più significative quando ad essere coinvolte sono aziende di media/grande dimensione. L'esperienza in molte altre realtà locali lo ha ampiamente dimostrato.¹² Nel caso degli immobili, al contrario, pur permanendo

¹² Tra i casi più recenti si menziona per rilevanza e dimensione aziendale il commissariamento della Servicedent, la società di Maria Paola Cane grati, l'imprenditrice soprannominata «Lady dentiera», coinvolta nell'inchiesta 'Smile' sulla corruzione negli appalti all'ex Azienda Ospedaliera di Desio e Vimercate. La stessa è già stata condannata a 4 anni e 2 mesi di reclusione, ed è stata di recente destinataria di una misura cautelare patrimoniale che ha visto il sequestro di beni e conti correnti pari a circa 2,5 milioni di euro. Cfr. <http://www.rainews.it/dl/rainews/articoli/Sequestro-da-due-milioni-e-mezzo-di-euro-a-Paola-Cane-grati-Lady-dentiera-la-zarina-dell-odontoatria-in-Lombardia-inchiesta-Smile-corruzione-sanita->

delle criticità, la loro destinazione è proceduta più spedita. Anche in questo caso, però, si riscontrano delle differenze significative tra categoria del bene e destinazione finale. Le differenze tra tipologie di beni in termini di destinazione finale possono derivare da una maggiore difficoltà ad individuare un sentiero di recupero e rimpiego per aziende, fabbricati e terreni, e, va anche considerato come possibile problema, l'assenza della vendita sul mercato fra le opzioni possibili. In altri casi, la complessità del procedimento di sequestro e confisca e la complessità dei beni in sé, soprattutto nel caso di aziende che nel caso toscano per rilevanza sono essenzialmente aziende agricole che includono quindi anche terreni, possono portare a durate ultradecennali del procedimento, come nel caso della tenuta di Suvignano¹³.

L'aumento così significativo del numero di beni destinati è anche il risultato, come nel caso prima citato, della risoluzione di alcuni provvedimenti a cui si collegavano un numero cospicuo di beni¹⁴. Non si hanno conferme sul punto, ma nel caso questa scelta sia il frutto di una strategia programmata dall'Agenzia per superare il ritardo nelle destinazioni, i risultati raggiunti sono senza dubbio incoraggianti.

Rispetto agli enti destinatari, sui 162 beni destinati, nel 68% dei casi i beni sono stati trasferiti al patrimonio degli enti territoriali, ovvero i Comuni. In altri casi a beneficiarne sono state le forze di polizia che ottengono circa il 11% delle assegnazioni (Carabinieri, Corpo Forestale dello Stato, Guardia di Finanza). Relativamente alle tipologie di destinazione dei beni (sia immobili che aziende), previste dall'art. 48 del Dlgs 159/2011 (Codice Antimafia), oltre ai fini istituzionali tipicamente previste per le forze di polizia, i Comuni divengono destinatari del bene prevalentemente per scopi sociali (61% dei beni).

In ogni caso con il decreto di destinazione ed affidamento anche a soggetti del Terzo Settore, non si conclude l'iter gestionale del settore. La fase dell'effettiva presa in consegna del bene da parte

appalti-f0ff2587-e1c5-4b89-9e03-50c7c73956a0.html

¹³ Risale soltanto al luglio del 2016 la firma del protocollo d'intesa tra Regione Toscana, gli enti territoriali di riferimento e l'ANBSC, per l'assegnazione e la gestione della tenuta agricola di Suvignano nel senese, che fu sequestrata alla criminalità organizzata siciliana per la prima volta nel 1983, con una richiesta promossa dallo stesso giudice Giovanni Falcone. Successivamente però la tenuta di Suvignano tornò in possesso del costruttore siciliano Vincenzo Piazza e amministrato dall'immobiliare Strasburgo. Tra il 1994 e il 1996, a seguito dell'arresto di Piazza per associazione mafiosa, tra l'altro avvenuto proprio a Suvignano, i magistrati siciliani fecero scattare un nuovo sequestro. Nel 2007, quando la condanna di Piazza passa in giudicato, tutti i suoi beni vengono definitivamente confiscati. L'intesa firmata lo scorso anno, quindi, è comunque avvenuta a quasi 10 anni dalla confisca definitiva. La Repubblica, *Suvignano, l'agriturismo strappato alla criminalità*, 14 luglio 2016 (cfr. Archivio emeroteca).

¹⁴ Le oscillazioni nel numero di beni destinati sono in larga parte addebitabili alla natura stessa dei procedimenti di riferimento. Ogni singolo procedimento, infatti, molto spesso, include un paniere di beni molto ampio, all'interno del quale molti beni sono fittiziamente contabilizzati separatamente, ma, in realtà, appartenendo ad una medesima unità immobiliare, per esempio. Col passaggio, quindi, di un procedimento da 'in gestione' a 'destinato', il numero di beni totale, che cambia natura, può quindi variare significativamente.

dell'ente destinatario resta tra le più nebulose in termini di informazioni disponibili sulle attività concrete realizzate dall'ente per la conservazione, valorizzazione e riuso sociale del bene stesso.

Tabella 1.2.18: Distribuzione dei beni in gestione nelle regioni d'Italia per iter del provvedimento											
	Confisca I	Confisca II	Confisca def.	Impugn.	Revoca conf.	Revoca conf. parz.	Revoca seq.	Revoca Sequ. Parz.	Rinvio	Sequestro	Totale
Abruzzo	115	12	127	0	1	1	0	4	0	1	261
	44,1%	4,6%	48,7%	0%	0,4%	0,4%	0%	1,5%	0%	0,4%	100%
Basilicata	0	0	25	0	4	0	0	0	0	0	29
	0%	0%	86,2%	0%	13,8%	0%	0%	0%	0%	0%	100%
Calabria	388	226	1456	0	22	0	10	1	36	62	2201
	17,6%	10,3%	66,2%	0%	1%	0%	0,5%	0,1%	1,6%	2,8%	100%
Campania	1,283	58	2,3	0	21	7	104	0	23	102	3,898
	32,9%	1,5%	59%	0%	0,5%	0,2%	2,7%	0%	0,6%	2,6%	100%
Emilia-Romagna	104	65	488	0	0	1	1	0	7	62	728
	14,3%	8,9%	67%	0%	0%	0,1%	0,1%	0%	1%	8,5%	100%
Friuli-Venezia Giulia	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	3
	0%	0%	100%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	100%
Lazio	108	218	1439	0	104	37	167	88	15	18	2194
	4,9%	9,9%	65,6%	0%	4,7%	1,7%	7,6%	4%	0,7%	0,8%	100%
Liguria	38	37	229	0	0	0	1	0	0	3	308
	12,3%	12%	74,4%	0%	0%	0%	0,3%	0%	0%	1%	100%
Lombardia	279	111	1535	0	0	4	2	0	37	55	2023
	13,8%	5,5%	75,9%	0%	0%	0,2%	0,1%	0%	1,8%	2,7%	100%
Marche	5	0	57	0	0	0	0	0	0	1	63
	7,9%	0%	90,5%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	1,6%	100%
Molise	2	0	2	0	0	0	0	0	0	2	6
	33,3%	0%	33,3%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	33,3%	100%
Piemonte	16	23	624	6	0	1	61	0	2	7	740
	2,2%	3,1%	84,3%	0,8%	0%	0,1%	8,2%	0%	0,3%	1%	100%
Puglia	98	41	953	0	4	15	14	30	32	1	1,188
	8,3%	3,5%	80,2%	0%	0,3%	1,3%	1,2%	2,5%	2,7%	0,1%	100%
Sardegna	4	5	172	0	3	0	13	0	3	3	203
	2%	2,5%	84,7%	0%	1,5%	0%	6,4%	0%	1,5%	1,5%	100%
Sicilia	1633	128	5417	0	6	10	55	20	2	5	7276
	22,4%	1,8%	74,5%	0%	0,1%	0,1%	0,8%	0,3%	0%	0,1%	100%
Toscana	47	42	214	0	2	0	1	0	0	37	343
	13,7%	12,2%	62,4%	0%	0,6%	0%	0,3%	0%	0%	10,8%	100%
Umbria	2	5	72	0	0	0	0	0	0	0	79
	2,5%	6,3%	91,1%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	100%
Valle d'Aosta	1	1	23	0	0	0	0	0	0	0	25
	4%	4%	92%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	100%
Veneto	25	1	268	0	2	0	0	0	0	0	296
	8,5%	0,3%	90,5%	0%	0,7%	0%	0%	0%	0%	0%	100%
Italia	4148	973	15404	6	169	76	429	143	157	359	21864
	19%	4,5%	70,5%	0%	0,8%	0,4%	2%	0,7%	0,7%	1,6%	100%

Fonte: Nostra elaborazione da dati ANBSC (aggiornamento aprile 2021)

Agli sforzi di recente fatti dall'ANBSC per una sistematica raccolta delle informazioni fino al momento della destinazione, non ne sono seguiti altrettanti per monitorare a livello nazionale l'effettivo utilizzo da parte degli enti, i quali spesso non si sono dotati né di un regolamento di gestione dei beni assegnati né spesso di una banca dati per un monitoraggio continuo. Le criticità anche in questa fase sono innumerevoli e spesso gravi, tanto da inficiare spesso l'intero processo di confisca e restituzione del bene alle comunità locali. Anche in Toscana si sono verificati casi di una certa gravità, e una nuova mappatura delle assegnazioni finali da parte degli enti territoriali è in corso. Su questo profilo, la Regione Toscana dovrebbe svolgere una funzione di impulso in accordo con l'ANCI per la

formulazione di direttive comuni rispetto alla gestione e assegnazione dei beni da parte degli enti territoriali, come, per esempio, l'elaborazione di un modello di regolamento comunale adottabile da tutte le amministrazioni in regione. Oltre a questa iniziativa, la Regione potrebbe incentivare la valorizzazione dei beni attraverso la previsione di risorse finanziarie a progetto, utilizzando a riguardo anche i fondi comunitari¹⁵, e implementando un più effettivo meccanismo di monitoraggio sulla gestione dei beni da parte degli enti territoriali destinatari, vincolandone l'assegnazione di possibili fondi.

¹⁵ Altre regioni italiane a non tradizionale presenza mafiosa come la Regione Lazio e la Regione Emilia-Romagna hanno individuato specifiche linee di intervento e finanziamento per la valorizzazione di beni confiscati in via definitiva.

1.3.1 Focus su eventi di delocalizzazione organizzativa ed espansione criminale nell'economia legale¹⁶

Provincia di Firenze

Commercio e contraffazione

Inchiesta ha visto il coinvolgimento di 47 persone accusate a vario titolo di associazione a delinquere a carattere internazionale finalizzata alla produzione, commercializzazione e ricettazione di prodotti di pelletteria recanti marchi contraffatti. Secondo la Guardia di Finanza, tra il 2016 e il 2019, l'organizzazione, con base operativa a Firenze, ma operante a livello internazionale, avrebbe immesso sul mercato prodotti contraffatti recanti i marchi Armani, Balenciaga, Celine, Diesel, Fendi, Givenchy, Gucci, Louis Vuitton, Pandora, Prada, Trussardi, Yves Saint Laurent. Mediante alcune aziende dell'hinterland fiorentino, pratese e dell'empolese, il gruppo provvedeva a tutte le fasi produttive e commerciali, dalla fornitura delle materie prime fino alla commercializzazione dei capi e accessori falsi, effettuata tramite buyers esperti in grado di immettere i prodotti su mercati primari internazionali, anche attraverso canali e-commerce. Secondo quanto emerso, i prodotti falsificati, realizzati con pelli di alta qualità, in alcuni casi le stesse tipologie impiegate dalle case di moda, venivano venduti al dettaglio a un prezzo pari al 50% dell'originale.

Provincia di Firenze

Condanne per usura al mercato ortofrutticolo

Il Tribunale di Firenze ha emesso sentenza di condanna per due soggetti, accusati di estorsione con l'aggravante del metodo mafioso, e legati ad una potente cosca di 'ndrangheta del capoluogo reggino. I giudici hanno previsto condanne per 11 anni e due mesi di reclusione per uno dei due soggetti, 9 anni

¹⁶ Gli articoli tratti dalla rassegna stampa regionale inerenti agli episodi analizzati in questa sezione sono consultabili all'interno dell'archivio digitale MoMaCo (Monitoraggio Mafie e Corruzione) al seguente indirizzo: <https://www.regione.toscana.it/-/momaco-monitoraggio-mafie-e-corruzione-in-toscana>.

per il secondo di questi. Erano stati ingaggiati da un imprenditore lombardo per riscuotere con ogni mezzo un credito da 70 mila euro. Hanno usato minacce nei confronti dei creditori, due fratelli imprenditori ai mercati della Mercafir. Per lo stesso episodio erano stati già stati condannati con rito abbreviato il mandante, e un secondo soggetto originario di Reggio Calabria.

Provincia di Firenze

Traffico di stupefacenti e criminalità di origine albanese

Una vasta inchiesta, iniziata nel 2014, ha disarticolato un cartello albanese «Kompania bello», dedito al traffico di cocaina in Europa attraverso i porti di Anversa, Rotterdam e Brema. Il bilancio dell'operazione è di 4 tonnellate di cocaina e 5 milioni e mezzo di euro sequestrati. 31 misure cautelari disposte tra Firenze, Pisa, Lucca, Genova, Modena, Albania, Belgio, Emirati, Germania, Grecia, Olanda, Romania, Ungheria ed Ecuador, che si aggiungono alle 84 persone arrestate negli anni. L'inchiesta era nata da una rissa tra albanesi armati in piazza Medaglie d'Oro a Firenze nell'aprile 2014. In gioco allora c'era il controllo della prostituzione.

Provincia di Firenze

Caporalato dei volantini

Ottanta migranti, tra cui diversi ospiti di centri di accoglienza, avrebbero distribuito volantini di grandi catene commerciali in diverse province toscane per conto di una rete di imprenditori-caporali originari del Pakistan. I Carabinieri del Nucleo Ispettorato del Lavoro hanno eseguito 11 misure cautelari, di cui 6 in carcere, con le accuse di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro.

Provincia Grosseto

Condanne relativi a fenomeni di usura ed estorsione

Un professionista è stato condannato in primo grado a dodici anni di reclusione dal Tribunale di Grosseto, che lo ha ritenuto al vertice di un presunto sistema di usura ed estorsione per cui sono state condannate altre sei persone. Secondo le indagini il soggetto si sarebbe avvalso di vari prestanome, insieme dei rapporti con soggetti riconducibili ad ambienti di criminalità organizzata, tra cui un

condannato per il reato di associazione mafiosa. L'ipotesi di aggravante mafiosa era già decaduta in occasione dell'udienza preliminare.

Provincia di Livorno

Traffico di stupefacenti. Sequestro al porto di Livorno

Una nave con oltre tre tonnellate di cocaina, per un valore di circa 400 milioni di euro, è stata intercettata nel porto di Livorno. Indagine della procura di Marsiglia con la Dda di Firenze. Arrestati 3 uomini.

Provincia di Livorno

Condanna per reati di caporalato

Condanna in primo grado nei confronti di un'azienda con sede a Campiglia Marittima per sfruttamento della manodopera e caporalato. L'inchiesta è partita grazie alla denuncia dei lavoratori extracomunitari coinvolti. Chi lavorava nei campi dell'azienda percepiva una paga reale di 2.25 euro l'ora a fronte dei 5.50 pattuiti e contro i 7 euro previsti dal Ccnl. Per il Distretto toscano rappresenta una delle prime condanne per il reato di caporalato.

Provincia di Massa Carrara

Criminalità ambientale e settore nautico

Dieci persone sono indagate per traffico di rifiuti legato alla mareggiata di ottobre 2019 a Rapallo. L'inchiesta è nata nel 2013 dopo un controllo a un tir che usciva dal porto, diretto ai cantieri di un imprenditore campano a Marina di Carrara, privo della documentazione ambientale richiesta. Coinvolti imprenditori, avvocati e professionisti nel settore della nautica, del trasporto, stoccaggio, gestione e smaltimento illecito di rifiuti di barche distrutte. Il gruppo di soggetti viene ritenuto responsabile di attività di gestione illecita dei rifiuti e di aver contribuito al grave inquinamento dello specchio d'acqua della cittadina ligure Rapallo, insieme ai due siti industriali. Gli investigatori stimano i ricavi derivanti dall'attività illecita di smaltimento in circa 3 milioni di euro, con 670 tonnellate di rifiuti non tracciati. Ruolo determinante nella filiera illecita sarebbe stato rivestito da un soggetto, pregiudicato, gestore di

un cantiere nei pressi del Lavello, a cui viene contestato l'utilizzo di un metodo mafioso, anche millantando contatti con figure delle cosche dei c.d. casalesi e di origine calabrese.

Provincia di Massa Carrara

Condanne per traffico di stupefacenti e mafia

Tre condanne per un totale di 28 anni di carcere per il container da 300 chili di cocaina, partito da Gioia Tauro con destinazione il porto La Spezia, e scaricato in un magazzino di Carrara, da dove lo stupefacente sarebbe stato smistato nelle diverse piazze di spaccio della regione e del Centro Nord. Ai tre condannati è stata riconosciuta l'aggravante mafiosa per avere agevolato la 'ndrangheta.

Provincia di Massa Carrara

Caporalato e settore della nautica

Sono state otto le persone arrestate nell'ambito dell'inchiesta della Procura di La Spezia sulle condotte di una società, con circa 150 dipendenti, per la maggior parte provenienti dal Bangladesh, che opera in subappalto nei cantieri dello spezzino e in Toscana. Gli inquirenti descrivono un'associazione a delinquere finalizzata allo sfruttamento del lavoro guidata da un soggetto di nazionalità bengalese, al vertice della società. Avrebbe assoldato giovani lavoratori di origini bengalesi costringendoli a turni massacranti, paghe al di sotto di quelle previste dal contratto nazionale, minacce, violenze fisiche e psicologiche, intimidazioni e ricatti, esercitati direttamente o tramite un gruppo di connazionali.

Provincia di Pisa

Concerie e riciclaggio – Vello d'oro (2)

Fase due dell'inchiesta "Vello d'oro", coordinata dalla Dda di Firenze nel 2018. Due soggetti riconducibili ad ambienti della criminalità organizzata campana, sono stati arrestati, insieme ad altre 18 persone indagate e a sei conserie del distretto Santa Croce-San Miniato-Castelfranco coinvolte nell'inchiesta. Con alcune società, i due soggetti sarebbero subentrati nel sistema già identificato al momento della prima fase dell'inchiesta, guidato da persone legate all' 'ndrangheta. Secondo le ipotesi degli investigatori, false operazioni contabili e iniezioni di liquidità avrebbero consentito da un lato il

riciclaggio di soldi illeciti da parte della criminalità e dall'altro di abbattere le tasse per le aziende. Sempre secondo le ipotesi dell'inchiesta, i due soggetti avrebbero ricevuto ordini di merce fittizi da parte delle imprese. Le fatture emesse riguardavano solitamente pellame. Le ditte coinvolte nell'inchiesta e operanti nel distretto del cuoio, avrebbero provveduto con pagamenti regolari (via bonifico), ma, al posto delle reali forniture, i corrieri avrebbero consegnato pacchi di banconote. Gli importi di ritorno erano decurtati, ma permettendo, in ogni caso, l'integrazione nell'economia legale di capitali di origine illecita.

Provincia di Pisa

Concerie e riciclaggio – Interdittive

Cinque aziende del Distretto industriale di Santa Croce sono state destinatarie di un provvedimento di interdittiva antimafia emesso dalla Prefettura di Pisa. Le imprese si troverebbero nei territori comunali di Santa Croce, Castelfranco e San Miniato.

Provincia di Pistoia

Richiesta di rinvio a giudizio, indagine “Amici Nostri”

Richiesta di rinvio a giudizio per oltre 100 persone accusate di aver fatto parte di un'associazione a delinquere, con base principale a Pistoia, operante anche in varie località di Sicilia, Calabria, Sardegna, Piemonte e Lombardia, che, con la complicità di professionisti, avrebbe facilitato alcuni imprenditori a commettere reati di criminalità economica, tra questi: bancarotta fraudolenta, evasione ed elusione fiscale, illecito impiego di capitali. Nel corso dell'inchiesta, condotta nel 2018 e denominata «Amici nostri», era stato anche eseguito il sequestro preventivo ai fini della confisca di otto aziende, con sedi a Pistoia, Buggiano e Montelupo Fiorentino, operanti nei settori della ristorazione, movimento terra, edilizia, vendita di tabacchi.

Provincia di Pistoia

Narcotraffico e criminalità transnazionale

Ultimo filone di indagine di "Rinascita-Scott", la maxi-inchiesta con cui la procura antimafia di Catanzaro ha messo in ginocchio il clan Mancuso e tutte le cosche satelliti, con 336 arresti. Coinvolte famiglie calabresi, ma con propaggini anche in Toscana. 11 persone sono finite in carcere, 7 hanno ricevuto divieto di dimora. Sono accusate a vario titolo di associazione a delinquere, traffico e spaccio di stupefacenti. Fra gli arrestati dai carabinieri di Vibo Valentia e Firenze ci sono uno dei vertici dell'organizzazione calabrese e il nipote, da anni residente nel comune di Montecatini, che avrebbero tessuto i rapporti con soggetti riconducibili alla criminalità organizzata di nazionalità albanese.

Provincia di Pistoia

Grave sfruttamento lavorativo e imprenditorialità straniera

Un cittadino cinese è stato arrestato con l'accusa di caporalato. L'uomo, che risulta essere il titolare dell'azienda di confezioni con sede ad Agliana, in provincia di Pistoia, è accusato di grave sfruttamento lavorativo nei confronti di alcuni lavoratori dell'azienda.

Provincia di Pistoia

Grave sfruttamento lavorativo e imprenditorialità straniera (2)

Due cittadini cinesi sono accusati di caporalato. Sono il titolare e un dipendente di una ditta di confezionamento di abiti di Quarrata (Pistoia), convertita per la produzione di tute anti-covid. Per due operai clandestini è stata avviata la procedura di espulsione. Contestato anche lo sfruttamento della manodopera in nero, il favoreggiamento dell'immigrazione clandestina e la violazione delle norme anti-infortunistica.

Provincia di Prato

Procedimento "China Truck"

È entrato in fase di dibattimento il processo partito dalla maxi-inchiesta denominata "Chinatruck", coordinata dalla Dda di Firenze sulla presunta organizzazione criminale di matrice cinese per la quale la Procura Distrettuale ha contestato il reato ex art. 416 bis c.p.. Insieme al reato associativo, vengono

contestati una varietà di delitti tra i quali estorsioni, intimidazioni e usura. Sono 44 le persone imputate per il reato associativo.

Provincia di Prato

Riciclaggio, criminalità economica ed 'ndrangheta

Otto persone sono state arrestate nell'ambito dell'inchiesta coordinata dalla Direzione distrettuale antimafia di Milano, che ha scoperto un'associazione per delinquere di stampo mafioso finalizzata alla frode fiscale, all'auto-riciclaggio e alla bancarotta fraudolenta. Le indagini hanno svelato una frode all'Iva nel settore del commercio dell'acciaio con fatture false e attraverso società intestate a prestanome. Le imprese erano gestite da affiliati appartenenti ad un cosca di 'ndrangheta, federata, con altri consorzi criminali del cotrone. Agli arrestati è contestato anche l'autoriciclaggio per mezzo milione di euro attraverso conti in Inghilterra e Bulgaria. Tra gli arrestati vi è stato un soggetto di nazionalità cinese, residente a Prato, a cui gli uomini del clan avrebbero bonificato in Cina il denaro che poi questi restituiva in contante, garantendo liquidità alla cosca.

Provincia di Prato

Caporalato e settore dell'edilizia: l'indagine "Cemento nero"

Il Gip del Tribunale di Prato ha emesso un'ordinanza di custodia cautelare in carcere a carico di 11 persone: un imprenditore pratese del settore edile, due presunti caporali di nazionalità egiziana, e altri otto stranieri che aiutavano i caporali a reclutare gli operai e i manovali da sfruttare nei cantieri edili sparsi in Toscana e fuori regione. Le indagini sono partite nel luglio del 2018 dalla denuncia della Cgil di Firenze che aveva raccolto la protesta di un operaio egiziano a cui i due fratelli non pagavano i lavori. Gli indagati sono indiziati, a vario titolo, dei reati di associazione per delinquere, intermediazione illecita, sfruttamento del lavoro, favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, impiego di lavoratori non in regola con le norme in materia di immigrazione e falsità ideologica. Nello specifico il coinvolgimento sul territorio riguarda la presenza di alcuni appartamenti "dormitorio" delle persone sfruttate concentrati prevalentemente a Quarrata. A novembre 7 persone vengono rinviate a giudizio, 4 invece i patteggiamenti.

Provincia di Siena

Rogo presso bene confiscato di Suvignano

La Procura di Siena ha aperto un'inchiesta sul rogo che ha distrutto un capannone dell'azienda agricola di Suvignano, tra i Comuni di Monteroni d'Arbia e di Murlo. I danni dell'incendio sono stati stimati in circa 800 mila euro, l'ipotesi degli investigatori è che si tratti di un incendio di origine dolosa.

Provincia di Siena

Ipotesi di riciclaggio e mondo delle professioni toscano

Un imprenditore è stato arrestato insieme alla moglie, insieme ad un secondo soggetto. Sei persone sono indagate, tra cui due notai di Firenze. Secondo le ipotesi della Direzione Investigativa Antimafia, l'imprenditore, con l'aiuto della moglie e dei suoi stretti collaboratori, avrebbe assicurato vantaggi e utilità ad alcune cosche calabresi, attraverso, secondo le valutazioni degli investigatori, la spoliazione sistematica di beni delle strutture alberghiere che gestiva, raggirando i cedenti, frodando il fisco, impiegando personale al nero ed intestando diverse società ai prestanome. Tra i vari passaggi societari sono emersi contatti con soggetti riconducibili alla criminalità organizzata calabrese.

Provincia di Arezzo

Appalti e condizionamento mafioso

Un'azienda calabrese, con sede legale in provincia di Vibo Valentia, è risultata destinataria di un provvedimento interdittivo antimafia da parte della Prefettura competente, perché ritenuta sotto condizionamento mafioso. Tra i tanti lavori, l'impresa risultava aggiudicatrice di un appalto (valore di circa 350 mila euro) per la realizzazione di alcune opere annesse al Palasport di Chiusi, tra queste la realizzazione di un parcheggio, l'urbanizzazione esterna, fogne e vasche dell'infrastruttura pubblica

Provincia di Firenze

Azienda che svolgeva lavori in appalto sotto presunto condizionamento mafioso

È stata disposta su indicazione della Procura di Reggio Calabria l'amministrazione giudiziaria per un'azienda, con sede a Roma, aggiudicataria dei lavori di manutenzione delle strade in varie città della Toscana e gestore in global service dell'autostrada Firenze-Pisa-Livorno. La società, secondo gli investigatori, avrebbe avuto rapporti con imprenditori collegati con cosche di 'ndrangheta e con amministratori pubblici in un contesto di relazioni di scambio.

Provincia di Firenze

Riciclaggio nel settore immobiliare

Un'inchiesta, coordinata dalla Dda di Firenze, avrebbe svelato come oltre 150 ettari di terreno coltivati a grano e mais tra le province di Pisa e Firenze sarebbero stati inquinati da 24mila tonnellate di rifiuti speciali delle concerie che contenevano sostanze pericolose (cromo esavalente e idrocarburi ad alte concentrazioni) smaltiti illecitamente come concime grazie a documenti falsi. L'indagine, oltre agli agricoltori, coinvolge uno dei consorzi del settore. Agli arresti domiciliari, con l'accusa di associazione per delinquere finalizzata al traffico illecito di rifiuti, anche alcune figure apicali del consorzio indagato. Il gip ha disposto la sospensione di 6 mesi dall'attività professionale per alcuni dipendenti della società, e per altri operatori del settore agricolo.

Provincia di Firenze

Interdittiva antimafia ad azienda operante nel settore del commercio pelli

Un'azienda della piana fiorentina è risultata destinataria di un'interdittiva antimafia emessa dalla Prefettura di Firenze. L'impresa si occupa di commercio all'ingrosso di articoli di pelle e avrebbe avuto legami con la mafia.

Provincia di Firenze

Interdittiva antimafia ad azienda operante nel settore agricolo

La misura interdittiva antimafia è scattata nei confronti di una società che opera nel settore agricolo con sede a Barberino Tavarnelle, in Val d'Elsa.

Provincia di Firenze

Interdittiva antimafia e appalti pubblici

La Prefettura di Firenze ha emesso due interdittive antimafia nei confronti di due aziende private, che già in passato avevano vinto bandi di gara per forniture pubbliche. Entrambe le imprese hanno sede nell'hinterland fiorentino: una a Scandicci, attiva nel settore delle pulizie, e una a Fucecchio, che produce e commercia infissi e serramenti.

Provincia di Lucca

Riciclaggio nel settore immobiliare

Un soggetto di origine napoletana, ma residente a Viareggio, è fra le 18 persone raggiunte da un provvedimento restrittivo (15 in carcere, due ai domiciliari e un divieto di dimora) tra le province di Caserta, Napoli e Modena, oltre che Viareggio, per un traffico di droga riconducibile a una banda di pusher guidata dal figlio di uno dei vertici del cartello dei c.d. casalesi.

Provincia di Massa Carrara

Settore della vigilanza privata e condizionamento mafioso

Quattro persone sono indagate a vario titolo per i reati di traffico di influenze illecite, trasferimento fraudolento di valori, rivelazione ed utilizzazione di segreti d'ufficio, con l'aggravante del metodo mafioso. Secondo gli investigatori il gruppo criminale è riuscito a far infiltrare un soggetto legato alla fazione Bidognetti del clan dei Casalesi nel settore della vigilanza privata armata nell'area campana, ottenendone il pieno controllo. Secondo l'inchiesta anche la società di vigilanza privata armata, con sedi operative a Napoli e Massa-Carrara, faceva capo ad un affiliato di spicco del clan dei c.d. casalesi, imparentato con uno dei vertici storici del cartello criminale.

Provincia di Pisa

Appalti, infrastrutture e 'ndrangheta

L'inchiesta 'Waterfront', coordinata dalla Procura di Reggio Calabria, vede il coinvolgimento di 75 persone indagate, tra queste almeno 11 funzionari pubblici. L'indagine verte su un sodalizio formato da imprenditori e funzionari pubblici articolato in cordate su scala nazionale, con diramazioni nel Lazio, Toscana, Sicilia e Campania. Tra gli appalti identificati come di interesse da questa associazione criminale anche la stazione fiorentina Foster dell'Alta Velocità, che sarebbe stata nel mirino della 'ndrina Piromalli di Gioia Tauro. Uno dei soggetti appartenenti al cartello di imprese, e gestore di fatto di numerose società fornitrici di conglomerati bituminosi e calcestruzzo e di noli a caldo o a freddo di mezzi di cantiere, voleva far nominare un funzionario pubblico, a lui vicino, come direttore dei lavori della nuova stazione. La nomina avrebbe consentito alla mafia calabrese di mettere le mani su parte dei lavori per il nodo fiorentino dell'Alta Velocità. Come contropartita, il funzionario sarebbe stato premiato con regalie di elevato valore economico e con il suo ingresso nella gestione di una società, coinvolta nel complesso reticolo criminale ed economico.

Provincia di Pisa

Rimozione di un bene confiscato

Il comune di Pisa ha rimosso un'edicola del centro confiscata alla mafia e gestita dall'associazione Libera. Approvata a maggioranza dal consiglio regionale la mozione promossa affinché il Comune individui una nuova collocazione.

Provincia di Pistoia

Interdittive antimafia nel mondo della ristorazione

Il Prefetto di Pistoia ha emesso due interdittive antimafia nei confronti di due imprese di Montecatini. Una delle due aziende opera nel campo della ristorazione, il socio di maggioranza era stato sottoposto alla misura di prevenzione della sorveglianza speciale, con l'obbligo di soggiorno. La seconda azienda, invece, operante nel settore del noleggio dei mezzi di trasporti commerciali, annoverava come socio di maggioranza, un soggetto in passato condannato per il reato di associazione finalizzata al traffico illecito di sostanze stupefacenti.

Provincia di Pistoia

Sequestro di attività di ristorazione

La Guardia di Finanza ha eseguito il sequestro di un bar e di un ristorante nel comune di Montecatini. Coinvolto nel provvedimento il titolare delle due società, di cui gli investigatori ipotizza un condizionamento da parte di soggetti riconducibili alla criminalità organizzata di matrice campana, con ramificazioni stabili nelle province di Prato e Pistoia.

Provincia di Pistoia

Sequestro di società alberghiere

Sequestri di beni per un valore di circa 10 milioni sono stati eseguiti a carico di un imprenditore di Montecatini, a cui fanno capo tre alberghi cittadini. Il proprietario è accusato di avere legami con soggetti riconducibili alla criminalità organizzata del capoluogo campano, in particolare della zona di San Giovanni a Teduccio.

Provincia di Pistoia

Riciclaggio e investimenti nell'economia legale

La Guardia di Finanza ha sequestrato beni e capitali, tra i quali 8 cavalli, riconducibili ad un soggetto ritenuto dagli investigatori molto vicino ad un clan camorristico dell'hinterland napoletano. Già destinatario di un provvedimento di sequestro preventivo per i reati di associazione di tipo mafioso, bancarotta fraudolenta e trasferimento fraudolento di valori. Il provvedimento, emesso su richiesta della Dda di Napoli, ha riguardato immobili, società e beni per un valore complessivo di circa 50 milioni di euro. Grazie ai legami intessuti nel corso degli anni con esponenti apicali del clan, l'imprenditore avrebbe costituito una holding criminale con lo scopo di riciclare proventi illeciti del clan giugliese, attraverso una fitta rete imprenditoriale fondata su società immobiliari, strutture alberghiere, ristoranti, ville, appartamenti, complessi di edilizia residenziale, supermercati, scuderie, stabilimenti balneari e altri beni a lui riconducibili.

1.4 Infiltrazioni criminali nel sistema della logistica e dei porti in Toscana

A cura di Marco Antonelli (Università di Pisa)

Introduzione

Il tema degli interessi criminali all'interno dei sistemi portuali è entrato a far parte in modo sempre più marcato, soprattutto negli ultimi anni, del campo di indagine delle scienze sociali. In virtù delle particolarità che la caratterizzano, infatti, la struttura portuale offre vasti ambiti di ricerca secondo diverse prospettive: storica, economica, sociale, infrastrutturale, logistica.

Il porto rappresenta contestualmente un luogo di confine e di separazione, e un luogo di incontro, di transito e di scambio tra attori (Antonelli, 2020a; Bottalico, 2019). La natura dicotomica degli scali assume sfumature ancor più marcate se si prende in considerazione la pluralità di soggetti che vi operano all'interno o che dipendono dal suo indotto. Infatti, la rete di coloro che operano negli scali è variegata ed eterogenea: sono presenti attori pubblici e privati; imprese di portata globale, così come piccole cooperative locali; vi sono lavori che richiedono alte capacità tecniche e altri che non necessitano di qualifiche avanzate.

Allo stesso tempo risulta interessante studiare il porto non solo per le dinamiche e le interazioni che avvengono sulle banchine, ma anche per le ricadute sul territorio circostante in termini economici, sociali e urbanistici (Soriani, 2002).

Questo scenario, in cui più livelli si giustappongono e sovrappongono, rende le transazioni soggette a un surplus di incertezza, creando uno spazio in cui molti degli scambi seguono logiche informali (Sergi & Storti, 2020). Proprio il regime di informalità che caratterizza gli scali rappresenta un potenziale elemento problematico poiché crea condizioni favorevoli all'instaurazione di prassi confidenziali più facilmente condizionabili dagli attori appartenenti a reticoli corruttivi rispetto a norme ben definite.

Diverse analisi hanno messo in evidenza come la portualità (Sergi, 2020a, 2020b), e più nello specifico la portualità italiana, sia esposta ad una varietà di manifestazioni criminali (Antonelli, 2020b), in cui il traffico di stupefacenti riveste un ruolo primario (Sergi, 2020c).

Seguendo questa prospettiva, gli scali toscani, e in modo particolare il porto di Livorno, rappresentano un caso di studio rilevante e centrale a livello italiano ed europeo. Infatti, il sistema

portuale toscano comprende una pluralità di scali di diversa grandezza e tipologia, si trova in una posizione strategica dal punto di vista commerciale e geopolitico nell'ambito mediterraneo, e in alcuni recenti rapporti viene indicato come particolarmente esposto agli interessi criminali (D.C.S.A., 2020; D.I.A., 2020a; Regione Toscana, 2020). Questo consente, pertanto, di indagare fenomeni di criminalità organizzata secondo diverse lenti focali: le attività in aree a tradizionale insediamento, i meccanismi di mobilità ed espansione in territori diversi da quelli di origine, nonché i fenomeni corruttivi in ambito pubblico.

Il contributo è suddiviso in due sezioni. Nella prima, e in particolare nel paragrafo 1, vengono presentati alcuni elementi caratterizzanti il sistema portuale italiano e toscano rilevanti ai fini della comprensione del contesto all'interno del quale si colloca l'analisi. In seguito, viene analizzata la struttura della governance portuale (par. 2) e della sicurezza (par. 3), attraverso un'ampia rassegna della letteratura. Infine, il capitolo si conclude con la presentazione di alcuni dati economici relativi allo sviluppo della portualità toscana negli ultimi anni, attingendo a rapporti di istituzioni pubbliche e private che hanno affrontato il tema. Il secondo capitolo, invece, si concentra sulle manifestazioni illegali in porto (par. 1). L'analisi prende le mosse dallo studio di relazioni istituzionali, comunicati stampa e rassegna stampa (par. 2.), per indagare successivamente gli attori e le dinamiche criminali in porto (par. 3) attingendo anche al materiale giudiziario relativo alle principali inchieste condotte nell'ultimo decennio. In conclusione, si prende in considerazione anche i fenomeni illegali che riguardano i mercati legali, in particolare nel settore pubblico (par. 4), analizzando sia episodi di corruzione e *maladministration*, sia le misure di prevenzione e contrasto adottate nel tempo.

1.4.1 La rilevanza della portualità italiana e toscana

1.4.1.1 Elementi di portualità

La storia dei porti in Italia ha radici secolari, trattandosi di uno Stato che ha avuto sin dalle origini una forte tradizione marittima (Tonizzi, 2018). Solo a partire dal 1860, dopo l'unificazione del Regno d'Italia, era possibile contare circa 300 porti in tutta la penisola. Nel 1885, con il decreto regio numero 3095 vengono per la prima volta classificati per poi essere ulteriormente normati nel 1942 con l'approvazione del Codice della navigazione (Ridolfi, 1996). Nel secondo dopoguerra i porti tendono a specializzarsi, alcuni sono funzionali allo sviluppo delle zone più industrializzate, altri si configurano come terminal per il commercio di idrocarburi e acciaio. Come ricostruisce Ridolfi, «in a short time, the increase in sea traffic and the innovation in technology and in dimensions of ships brought about a critical situation concerning the accessibility of the ports» (Ridolfi, 1996, p. 349). Questo ha richiesto

un forte intervento statale per adeguare le infrastrutture, ponendo per la prima volta, tra gli anni Settanta e Ottanta, il problema di un approccio sistemico al mondo della portualità italiana, fino a quel momento caratterizzato da particolarismo sia nella programmazione strategica dei traffici, sia nella ricerca di finanziamenti pubblici. Una prima risposta avviene solo nel 1994 con l'approvazione della legge numero 84, con la quale si norma e armonizza il settore, in cui ciascuna realtà portuale aveva creato proprie prassi, formali e informali, con le quali organizzare e gestire le attività. Ulteriori passi avanti vengono fatti con il Piano Generale dei Trasporti e della Logistica del 2000, con il quale vengono avanzate proposte per modernizzare il settore dei trasporti, che trovano parziale adozione solo nel 2016, con la legge numero 169. Una norma che racchiude all'interno di un'unica cornice una varietà di porti, molto diversi per storia, tradizioni e funzioni.

Vengono così ridisegnati i confini della governance. Ad esempio, lo sviluppo urbanistico dello scalo è frutto di un accordo che vede partecipare più soggetti pubblici, poiché il piano regolatore viene approvato d'intesa tra l'Autorità Portuale e l'amministrazione locale, con il coinvolgimento dell'ente regionale e del Governo. Si predispongono, dunque, piani di sviluppo che tengono conto della conformazione morfologica dei territori costieri, dietro i quali non si estendono vaste aree pianeggianti come nei porti del Nord Europa.

Ciò pone una questione circa l'interdipendenza e l'integrazione funzionale tra i diversi tipi di trasporto, che debbono essere in qualche modo armonizzate (Ridolfi, 1996) per rispondere alle esigenze dei territori. Un obiettivo difficile da raggiungere, che secondo alcune ricerche è stato condizionato da una programmazione poco efficiente ed efficace, che, in definitiva, non ha consentito di realizzare un sistema logistico e integrato performante (Coppola et al., 2007). Infatti, in Italia «si è assistito in molti casi alla nascita di infrastrutture per l'intermodalità strada-ferrovia "indipendenti" con scarse relazioni con i porti» (Forte & Siviero, 2013, p. 1). Non avere un sistema integrato riduce anche i possibili vantaggi competitivi derivanti dalla possibilità di connettere e coordinare l'insediamento di centri produttivi, logistici e di distribuzione, congiungendo industria e servizi. Gli investimenti in infrastrutture, però, da soli non garantiscono un sicuro sviluppo dell'economia portuale. Infatti, come sottolinea Spirito (2018), devono presentarsi altri due fattori: «da un lato la crescita di un mercato degli attori logistici capace di offrire servizi di elevata qualità e dall'altro un'allocazione efficiente delle risorse per gli investimenti nelle opere pubbliche» (Spirito, 2018, p. 61).

In questo scenario mediterraneo ed europeo l'Italia potrebbe giocare un ruolo fondamentale, dato che rappresenta uno degli avamposti collocati al centro delle rotte che dall'America e dall'Asia giungono in Europa. Allo stesso tempo, però, anche i porti italiani si sono trovati ad affrontare la sfida di mercati sempre più globalizzati: sono stati necessari interventi e riforme che non hanno ancora esaurito la possibilità di progredire su più piani (Sciutto, 2002), e in particolar modo su quello degli

impianti portuali, che richiede interventi mirati, adottati secondo logiche chiare, che tengano conto delle peculiarità di ciascun porto (Carlucci & Cirà, 2009). Le difficoltà nella programmazione delle politiche di intervento nel settore, però, non hanno impedito al comparto marittimo di evolvere e raggiungere risultati significativi.

Infatti, anche i dati più recenti confermano una rilevanza notevole di ciò che possiamo ricomprendere all'interno del c.d. "sistema mare": il 13% del traffico marittimo di merci europee interessa l'Italia, con un'incidenza del 2,6% sul PIL (Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, 2015). Dalla relazione sulle attività delle Autorità Portuali del 2016 emerge che il complesso delle entrate del Settore Portuale Nazionale ammonta a circa 1,46 miliardi di euro (Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, 2016). Se si prende in considerazione tutto il comparto relativo alla blue economy¹, possiamo conteggiare circa 200 mila imprese, pari al 3,3% del totale, un settore vitale in grado di dare forti spinte economiche, anche alla luce del fatto che «il valore aggiunto prodotto dalla blue economy è arrivato nel 2018 a 46,7 miliardi di euro, pari al 3% del totale dell'economia (nel 2014 era il 2,9%) e l'occupazione è di 885,2 mila unità nell'intero comparto, che incidono per il 3,5% sul totale dell'occupazione del paese» (Unioncamere, 2019, p. 7).

1.4.1.2 La governance portuale

Questo tema si interseca, naturalmente, con quello della port governance, poiché richiama le responsabilità degli attori portuali, in particolare dei soggetti istituzionali. Come ricorda Parola et al. (2017), le pubbliche amministrazioni operanti in ambito portuale sono "place-dependent": «multi-scalar embeddedness forces may also derive from regulatory frameworks, social conventions and cultural traditions, which can lock-in firms and public organizations in the social and institutional specificities of a country or a region» (Parola et al., 2017, p. 90).

Pertanto, ai fini del nostro studio, è necessario analizzare come questo sistema si è evoluto nel corso del tempo. Il dibattito scientifico sulla natura delle Autorità di sistema portuale e sul nuovo modello di governance ispirato al *landlord port* è vivace soprattutto dal punto di vista del diritto (Ragusa, 2017) poiché si scontra con un contesto frammentato ed eterogeneo. Una prima analisi dei sistemi portuali consente di individuare una serie di attori che agiscono e interagiscono in quello spazio: l'Autorità di sistema portuale, le Dogane, il Corpo delle Capitanerie di Porto – Guardia Costiera, la Guardia di Finanza, la Polizia di frontiera, gli armatori, gli industriali, le compagnie di navigazione, i terminalisti, gli operatori portuali, gli spedizionieri, gli operatori logistici intermodali,

¹ Riguarda la movimentazione di merci e passeggeri, la filiera ittica, l'industria delle estrazioni marine, le attività sportive e ricreative, la filiera della cantieristica, la ricerca, regolamentazione e tutela ambientale, e i servizi di alloggio e ristorazione.

gli operatori ferroviari, gli agenti e raccomandatori marittimi, gli autotrasportatori, gli operatori del turismo o del commercio, le imprese fornitrici di manodopera temporanea e le numerose imprese di servizi. Accanto a essi possiamo collocare altre pubbliche amministrazioni che ricoprono un ruolo nella gestione dei porti, come il Ministero dei Trasporti e delle Infrastrutture, la Regione, il Comune, ma anche una vasta rete di aziende che operano nell'indotto del porto (cantieristica, trasporti, servizi e forniture ecc.).

Prima della già citata riforma introdotta con la legge n. 84/1994, la legislazione italiana in ambito portuale era caratterizzata da una forte tendenza pubblicistica, che faceva rientrare i porti nell'ambito del demanio di appartenenza esclusiva dello Stato e la possibilità di operare in esclusiva in un singolo terminal da parte dei privati era vista come un'eccezione alla regola. Fino a quel momento, dunque, le Autorità portuali pubbliche, che avevano un grande potere operativo, di gestione e controllo, erano nelle condizioni di definire e plasmare l'assetto portuale in modo autonomo rispetto a un disegno nazionale. Il tutto anche con forti condizionamenti da parte delle istituzioni pubbliche – e quindi degli schieramenti politici di volta in volta al governo nazionale e del territorio – che, coinvolte per legge nel processo di selezione dei vertici delle Autorità, le hanno utilizzate per nominare presidenti vicini al proprio schieramento.

Nel caso italiano è possibile fin da subito individuare due momenti di forte discontinuità normativa che trasformano completamente questo modello, introducendo sostanziali elementi riformatori: la legge n. 84/1994 e il decreto legislativo n. 169/2016. Il primo intervento ha aperto la gestione dei terminal ai soggetti privati attraverso procedure aperte e competitive. Questa scelta – derivante anche da una forte spinta europea – ha facilitato gli investimenti privati che hanno specializzato i terminal nella movimentazione di merci specifiche (mentre prima avevano la caratteristica del *multipurpose*) e hanno aperto le porte all'ingresso delle grandi compagnie di navigazione (Ferrari et al., 2015). Grazie alla riforma è dunque iniziato un processo di armonizzazione, che, però, ha comunque lasciato margini di diversificazione nella governance, ad esempio in termini di tassazione (Parola et al., 2012).

In seguito, si è intervenuti nuovamente con la legge n. 169/2016, che ha accorpato le precedenti Autorità Portuali in Autorità di Sistema Portuale (AdSP). Essa risponde sicuramente a una necessaria azione di semplificazione e armonizzazione delle strategie dei porti geograficamente più prossimi, ma ha disatteso «l'impostazione economico-transportistica del problema, che dovrebbe prevedere l'analisi dei bacini e cluster portuali secondo la tipologia, la dimensione e la direzione dei flussi di passeggeri e merci» (Carlucci & Siviero, 2016, p. 8). Attualmente il panorama dei porti italiani si presenta così: sono costituite 16 Autorità di Sistema Portuale che hanno il compito di

programmare, coordinare e regolare il sistema dei 58 porti di interesse nazionale a seconda dell'area di riferimento.

L'Autorità di Sistema Portuale oggi in Italia ha appunto una funzione di indirizzo, programmazione, coordinamento, regolazione, promozione e controllo delle operazioni e dei servizi portuali, non ch  dell'affidamento delle attivit  dirette alla fornitura di servizi di interesse generale. Si tratta di un ente pubblico non economico di rilevanza nazionale a ordinamento speciale, ed   dotato di autonomia amministrativa organizzativa, regolamentare, di bilancio e finanziaria².

La riforma, per , non ha risolto molte delle questioni ancora aperte, soprattutto quelle relative alla ripartizione delle competenze Stato-Regioni (Monceri, 2019). Tenerani (2016) sottolinea come vi siano ampi spazi per una semplificazione amministrativa in grado di minimizzare parallelismi e competenze sovrapposte di diversi soggetti pubblici: «tra cui le Direzioni Marittime e le Capitanerie di Porto (con attribuzioni amministrative della navigazione e compiti di polizia portuale, tra cui il regolamento delle concessioni e la vigilanza sulle tariffe), gli organi periferici dell'Agenzia delle Dogane (per l'applicazione delle norme doganali e per assicurare la corretta tassazione delle merci in transito), la Guardia di Finanza (per la vigilanza fiscale e la repressione del contrabbando), la Polizia di Frontiera (per la vigilanza dell'applicazione delle norme di diritto pubblico internazionale e in materia d'immigrazione), il Genio Civile per le Opere Marittime [...], l'Ufficio di Sanit  Marittima e di Frontiera (preposto alla vigilanza igienico-sanitaria), la Camera di Commercio (con una propria "giurisdizione marittima" nella tenuta degli elenchi di agenti marittimi e spedizionieri e dei ruoli di periti e mediatori marittimi)» (Tenerani, 2016, p. 2). Viene dunque proposta la realizzazione di una logistica collaborativa, che provi a semplificare il complesso mondo portuale.

La port governance, dunque sembra essere pi  complessa della governance portuale, perch    composta da un cluster di interessi non sempre coincidenti, sostenuti da diversi attori, che si definisce anche sulla base di prassi, valori e tradizioni. L'articolato rapporto tra soggetti pubblici e privati in ambito portuale, infatti, produce come effetto una sostanziale e diffusa incertezza regolamentare, che

² Tra i vari punti su cui si   intervenuti con l'ultima riforma, vi sono almeno due aspetti su cui vale la pena soffermarsi: il ruolo del Presidente e il controllo da parte dell'Autorit  Nazionale Anticorruzione (ANAC). Il ruolo del Presidente   stato ridimensionato e limitato: prima aveva poteri ampi, non vi era neppure l'obbligo di assunzione tramite concorsi, mentre ora, pur rivestendo una posizione apicale, si trova all'interno di un regime maggiormente normato, affiancato da due organismi come il Comitato di Gestione (di cui fanno parte, oltre al Presidente, esperti nominati dai rappresentanti degli enti locali del territorio) e da un Organismo di partenariato della risorsa mare (composto dai rappresentanti dei soggetti operanti in porto) con funzioni consultive.

Il secondo aspetto riguarda la natura dell'AdSP, che, essendo considerata pubblica amministrazione,   sottoposta alla normativa che riguarda la prevenzione della corruzione. Ci  comporta una serie di obblighi, compresa la redazione di piani triennali di prevenzione della corruzione, il cui assolvimento dovrebbe garantire una maggiore trasparenza, efficienza e performance nella gestione dell'ente, con conseguenti ricadute positive per la sicurezza e lo sviluppo del porto. Inoltre, vi   un controllo pi  ampio da parte di ANAC, che, in virt  della portata rivoluzionaria della riforma, ha sentito l'esigenza di dedicare una parte dell'aggiornamento del Piano Nazionale Anticorruzione 2017 proprio alle Autorit  di Sistema Portuale, guardando in particolare alla individuazione di alcune aree di rischio relative a concessioni e autorizzazioni, attivit  di vigilanza e criticit  legate ad aspetti organizzativi interni.

si inserisce all'interno di un sistema di norme speciali, recenti e in continua revisione. Inoltre, all'interno del medesimo spazio fisico-economico, notiamo la proiezione e sovrapposizione di diversi livelli di governo che, in forme e tempi diversi, hanno influenze sulla vita portuale.

1.4.1.3 La sicurezza in ambito portuale

Nel caso italiano la co-presenza di diversi attori pubblici e privati impegnati in una attività convergente è evidente nel caso della sicurezza. Se prendiamo in considerazione esclusivamente gli attori pubblici che hanno specifiche competenze in ambito portuale possiamo ricavare un quadro articolato, sintetizzato nella Tabella 1.4.1.

Tabella 1.4.1, Autorità pubbliche presenti in porto: caratteristiche e competenze

Autorità pubblica	Caratteristiche e competenze
Autorità di Sistema Portuale	sottoposta ai poteri di indirizzo e vigilanza del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, ha compiti di indirizzo, programmazione, coordinamento, regolazione, promozione e controllo delle operazioni e dei servizi portuali, nonché di ordinanza in tema di sicurezza
Guardia Costiera - Capitaneria di porto	corpo tecnico della Marina Militare, competente in tema di sicurezza per gli aspetti legati alla navigazione. Opera come polizia militare e, in alcuni casi, come polizia giudiziaria, ed è al servizio di diversi ministeri, tra cui risulta come principale il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti
Guardia di Finanza	dipendente dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, opera come polizia economico-finanziaria in attività di controllo, vigilanza (statica e dinamica), con competenza esclusiva quale unica Forza di polizia deputata ad assicurare i servizi di Ordine e Sicurezza Pubblica in ambiente marino
Polizia di Frontiera	servizio speciale della Polizia di Stato, dipendente dal Ministero dell'Interno, svolge attività di controllo nei pressi dei varchi di confine nazionale, con particolare riguardo all'immigrazione clandestina, e, in modo residuale, svolge funzioni doganali
Agenzia delle Dogane e dei	agenzia fiscale dipendente politicamente dal Ministero dell'Economia e delle Finanze che gestisce il sistema doganale e il pagamento delle

Monopoli	accise. È competente in termini di sicurezza per il controllo delle merci in ingresso e il contrasto ai fenomeni criminali per l'importazione di merce illecita, contrabbandata o contraffatta
Regione – Dipartimento Agricoltura	attività di vigilanza, ispezione e controllo sull'importazione, esportazione e transito dei vegetali e prodotti vegetali
Vigili del Fuoco	dipendente dal Ministero dell'Interno, opera attraverso un distaccamento all'interno del porto, si occupa di prevenzione degli incendi
Ufficio di sanità marittima	dipendente dal Ministero della Salute, è responsabile della tutela della salute pubblica a livello di igiene e dal punto di vista epidemiologico

Fonte: elaborazione dell'autore

Per attuare le misure del Programma Nazionale di Sicurezza, in ciascun porto è istituito il Comitato di Sicurezza Portuale, che ha il compito di coordinare le attività degli enti coinvolti. Di questo ne fanno parte: il Capo del Compartimento marittimo che lo presiede, il Comandante del Porto, i rappresentanti della Polizia di Frontiera, dell'Ufficio Dogana, della Guardia di Finanza, dei Vigili del Fuoco e dell'Autorità di Sistema portuale.

Già da questa prima e sintetica ricostruzione è possibile riscontrare come il tema sicurezza, dal punto di vista dell'autorità pubblica, sia affrontato ricorrendo a un'organizzazione piuttosto articolata, in cui gli attori coinvolti sono molti e con competenze talvolta sovrapposte. Allo stesso tempo, però, non deve sfuggire un ulteriore elemento particolarmente significativo e peculiare dello spazio portuale, cioè che il controllo dell'area portuale è riservata ad un'unica forza di polizia (Guardia di Finanza), mentre, a differenza di quanto accade in ambito territoriale, è assente la presenza di altre forze dell'ordine e di polizia (Arma dei Carabinieri e Polizia di Stato, con i relativi apparati speciali, e Direzione Investigativa Antimafia), le quali vantano conoscenze specifiche di fenomeni criminali. Si tratta di una prassi – spesso cristallizzata anche con l'avvallo delle Prefetture locali in sede di Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica – ormai consolidata, che vede un ruolo primario, centrale ed esclusivo da parte della Guardia di Finanza per le attività di controllo e monitoraggio dell'area portuale³.

Mentre dal lato pubblico notiamo questa complessità, la security privata sembra assumere conformazioni diverse. Escludendo dalla riflessione le agenzie private che forniscono attività di

³ La presenza delle altre autorità è ammessa solo nei casi in cui vi siano indagini od operazioni in corso, ma non per altre attività di tradizionale controllo del territorio come pattugliamenti, posti di blocco o attività informativa, che, invece, all'esterno dell'area portuale vengono svolti autonomamente da parte dei vari Corpi.

security per conto delle AdSP – solitamente presidiando l’accesso ai varchi principali – i soggetti che si occupano del tema sono alle dirette dipendenze dei terminalisti, o come articolazione interna dell’impresa, o come soggetto terzo. Ciò implica, innanzitutto, che per ciascun terminal possono essere adottate strategie e modalità di lavoro diversificate, riproponendo un complesso articolato ed eterogeneo, che potrebbe rendere alcune banchine più permeabili di altre. Inoltre, questa dipendenza dal privato, spinge il security provider a rispondere agli indirizzi politici dei propri datori, che potrebbero confliggere o divergere rispetto a quelli dell’autorità pubblica.

Pertanto, si riscontrano problemi di coordinamento sia interni a ciascun servizio (pubblico e privato), sia tra di essi. Infatti, oltre alle specifiche competenze e aree di intervento, vi sono questioni aperte circa la condivisione di informazioni e di dati (si pensi, banalmente, alla gestione e condivisione dei sistemi di video-sorveglianza), che potrebbero rendere più efficace l’azione congiunta. Questo vale in particolare per i modelli di sicurezza che si basano sull’intelligence, i quali richiedono la conoscenza approfondita delle tradizioni operative della facility, e la capacità di raccogliere, selezionare ed analizzare l’insieme di informazioni pregresse, così da individuare eventuali elementi di rischio, anche provando ad ipotizzare interventi di tipo predittivo.

1.4.1.4 Elementi di logistica portuale toscana

La Toscana è una regione che possiede circa 630 km di costa, quasi 400 nella parte continentale e i restanti nella parte insulare (l’arcipelago toscano è composto da 12 isole, tra cui spicca per dimensioni l’isola d’Elba). Questo tratto si affaccia su due mari, il Mar Ligure e il Mar Tirreno, garantendo alla regione un posizionamento strategico tra il Centro e il Nord Italia.

Proprio in virtù di questa collocazione, le strutture portuali toscane rientrano nell’ambito di competenza di due Autorità di Sistema Portuale: quella del Mar Ligure Orientale (che comprende i porti di La Spezia e di Massa e Carrara) e del Mar Tirreno Centro-Settentrionale (che comprende i porti di Livorno, Capraia, Piombino, Portoferraio, Rio Marina e Cavo). Non sono, per, esclusivamente queste le infrastrutture portuali presenti in regione. Infatti, è possibile poterne contare 33 tra porti, approdi turistici e punti di ormeggio in condizione di poter essere trasformati in porti o approdi turistici.

Questa varietà di tipi di approdi – dal porto commerciale all’ormeggio – rappresenta una ricchezza che, in misure diverse e con plurimi stakeholders, può essere scenario dello sviluppo locale.

Il sistema mare rappresenta una risorsa importante per il territorio toscano. Una ricerca del 2017 mostra che l’interscambio marittimo rapportato al PIL ne rappresenta il 16% (IRPET, 2018). Le

strutture portuali offrono circa 12.641 posti barche per diporto nautico⁴, inoltre in Toscana nel 2019 risultano immatricolate 9090 barche, la seconda regione a livello nazionale dietro la Liguria⁵, con 18092 posti barche complessivi, che la colloca al quarto posto nella classifica italiana.

Si tratta di una vasta rete che può rappresentare un'occasione di sviluppo per il tessuto economico regionale se vengono integrate sia da un punto di vista infrastrutturale, con la presenza di collegamenti stradali e ferroviari efficienti verso gli interporti, sia da un punto di vista industriale, con la presenza di imprese che, in prossimità degli scali, sono in grado di lavorare le merci in partenza o in arrivo. Si tratta, pertanto, di un possibile volano per l'economia e le comunità locali, che però deve confrontarsi con le tradizioni del contesto. Infatti, dal punto di vista economico la costa toscana è stata da sempre caratterizzata dalla presenza di grandi impianti industriali – soprattutto sostenuti da partecipazioni pubbliche – e dalla rilevanza del settore turistico, che ne ha orientato lo sviluppo.

Ad esempio, è stato dimostrato come la presenza degli stessi equipaggi delle navi in sosta al porto di Livorno abbiano un impatto sulla città sia in termini economici (Bonciani, 2016), sia rispetto allo sviluppo del rapporto con lo scalo (Bonciani, 2017). Una riflessione che si inserisce all'interno del più ampio tema delle ricadute economiche del settore crocieristico sul territorio toscano, che è stimato ammontare per il 2016 a circa 52,2 milioni di euro, di cui il 50% nel solo territorio livornese (IRPET, 2018).

1.4.1.5 I numeri dei porti toscani

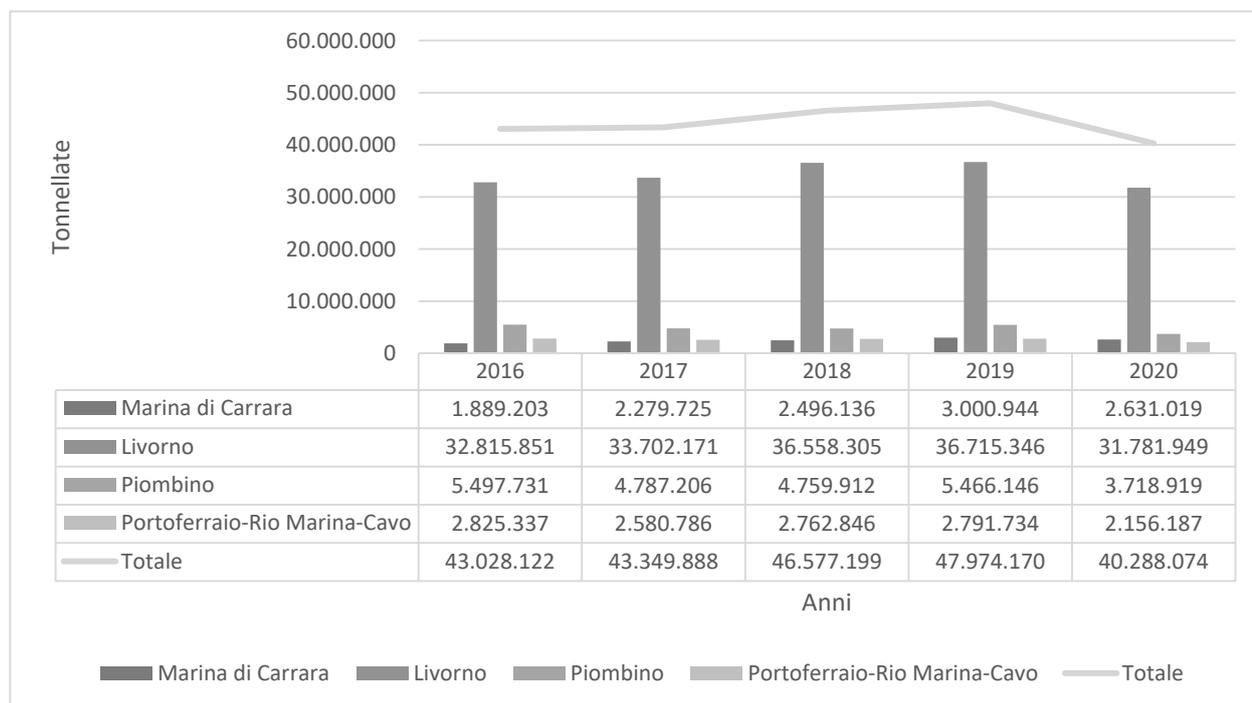
In questo paragrafo analizzeremo alcuni dati che aiutano a comprendere la dimensione degli scali toscani, concentrando l'attenzione in particolar modo sulle merci e i passeggeri movimentati nell'arco dell'ultimo quinquennio nei principali porti.

Se si guarda alle tonnellate di merci movimentate (Figura n. 1.4.1), possiamo notare che dal 2016 al 2020 vi sia stato un aumento costante, segnato in particolar modo dal contributo del porto di Livorno, ma accompagnato anche dalla costante crescita di Marina di Carrara (che ha quasi raddoppiato). Gli scali di Piombino e Portoferraio-Rio Marina-Cavo, invece, hanno mantenuto un andamento costante. Caso particolare, ovviamente, risulta l'anno 2020, in cui l'impatto della pandemia ha determinato l'interruzione e la riduzione dei traffici globali, incidendo in particolar modo sugli scali con un profilo globale, come quello di Livorno. Rispetto al dato nazionale, i porti toscani nel 2020 hanno movimentato circa il 9,12% delle tonnellate di merci transitate in Italia.

⁴ <https://www.regione.toscana.it/-/porti-e-approdi-turistici-in-toscana-il-79-per-cento-dei-posti-barca-per-diporto-nautico>

⁵ <https://www.mit.gov.it/sites/default/files/media/pubblicazioni/202009/Diporto%20nautico%202019%20%2B%20cop%20WEB%20con%20segnalibri.pdf>

Figura n. 1.4.1 Tonnellate di merci movimentate nei porti toscani, andamento anni 2016-2020



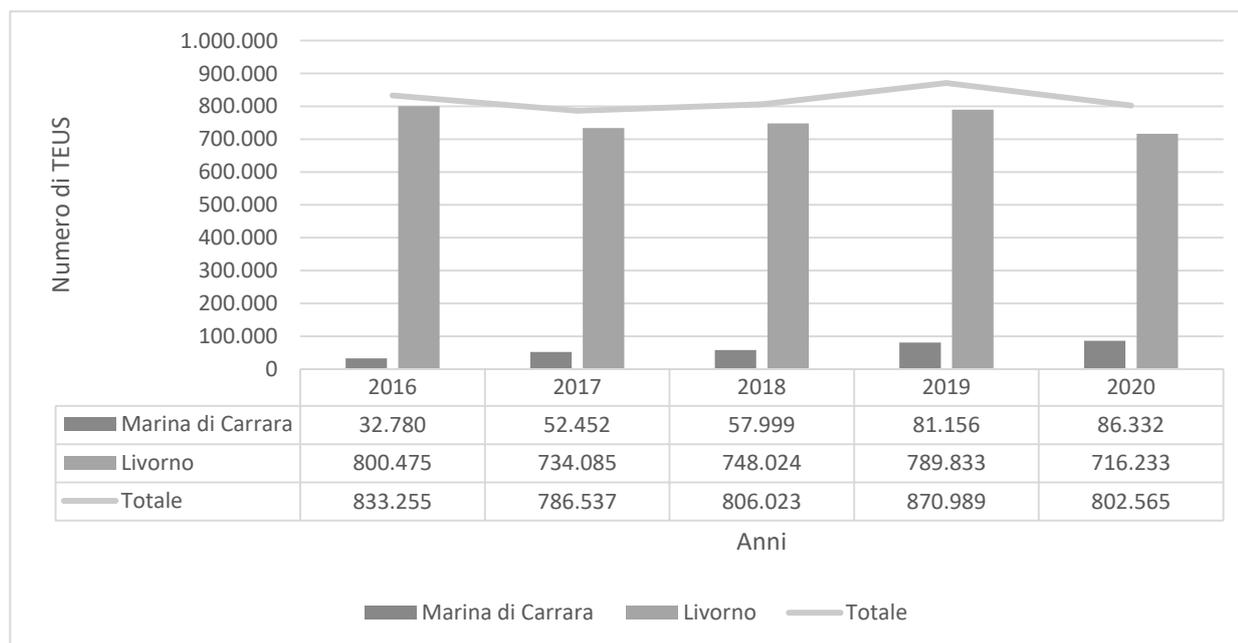
Fonte: Elaborazione dell'autore da dati Assoporti

Un andamento simile si riscontra nell'analisi dei teus⁶ movimentati nei porti commerciali di Livorno e Marina di Carrara tra il 2017 e il 2020. Infatti, dopo il calo tra il 2016 e il 2017, vi è stato un progressivo aumento fino al 2019, anno in cui entrambi i porti hanno fatto segnare numeri positivi, per poi registrare una flessione nel 2020. Quest'ultima, però, ha riguardato maggiormente il porto di Livorno, che ha perso circa l'8% nell'ultimo biennio. In controtendenza, invece, il porto di Marina di Carrara ha registrato un aumento dei teus, che nel quinquennio sono quasi triplicati (Figura n. 1.4.2).

Nonostante ciò, è possibile riconoscere ai porti toscani un ruolo centrale negli scenari nazionali, dato che hanno movimentato circa il 7,51% dei teus per l'anno 2020.

⁶ TEU (twenty-foot equivalent unit) è la capacità di contenimento di un container di 20 piedi, che viene utilizzata come unità di misura per il calcolo dei volumi di merci movimentate.

Figura n. 1.4.2 Numero di TEUs movimentati nei porti toscani, andamento anni 2016-2020

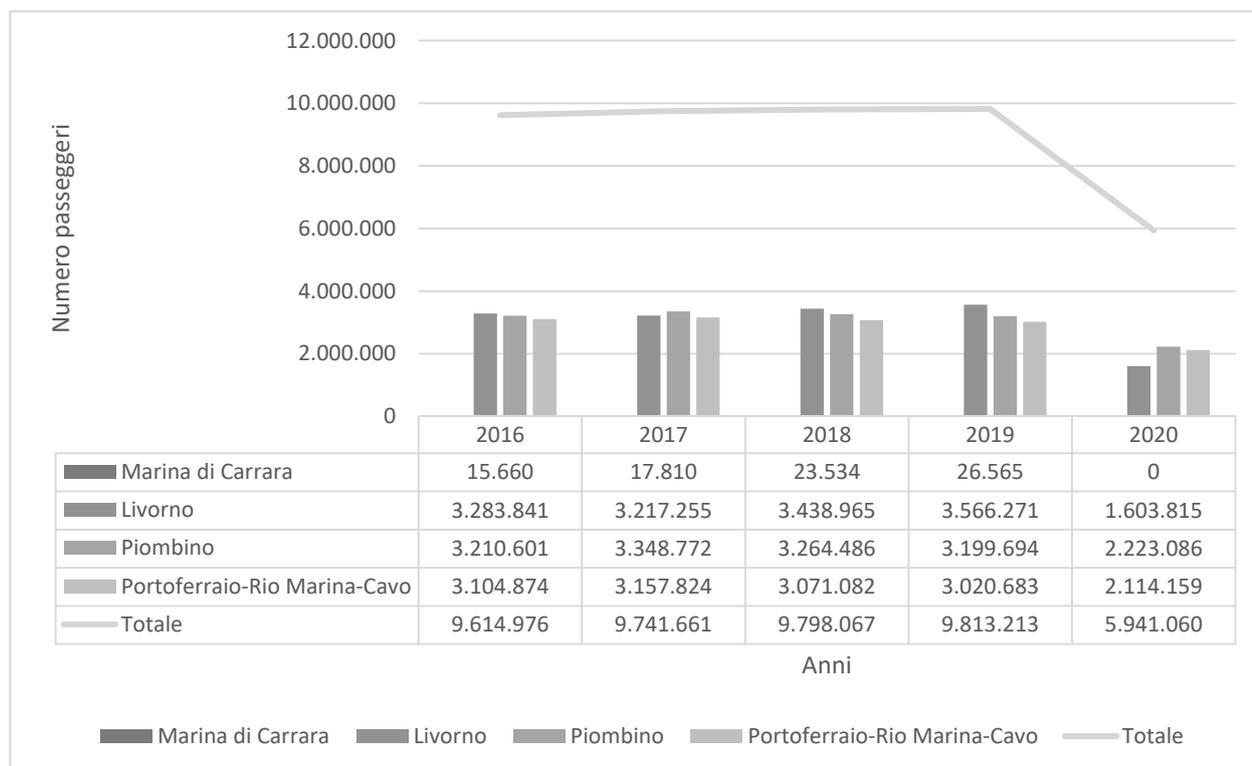


Fonte: elaborazione dell'autore da dati Assoporti

Nel sistema portuale toscano, come abbiamo visto, ha assunto un ruolo rilevante anche l'ambito relativo al movimento di persone, sia per quanto riguarda le crociere (che collegano la Toscana con il resto del Mediterraneo e del globo), sia per i traghetti (che collegano le isole toscane con la penisola e la Toscana con altre regioni e Stati del Mediterraneo).

Analizzando i dati relativi agli ultimi cinque anni (Figura n. 1.4.3) è possibile notare come tra il 2016 e il 2019 vi sia stato un, seppur lieve, progressivo aumento del numero di passeggeri che hanno usufruito degli scali, in cui il porto di Livorno ha ricoperto un ruolo rilevante. Il 2020, invece, ha risentito fortemente della pandemia e delle conseguenti misure di limitazione degli spostamenti, che hanno ridotto di quasi un terzo i numeri dei passeggeri rispetto all'anno precedente.

Figura n. 1.4.3 Numero di passeggeri nei porti toscani, andamento anni 2016-2020



Fonte: Elaborazione dell'autore da dati Assoport

Il porto di Marina di Carrara

Il porto di Marina di Carrara si trova all'estremo Nord della regione, a pochi chilometri dal confine con la Liguria. Si tratta di un porto storicamente rilevante per quell'area, che già in epoca romana era dotata di uno scalo da cui partivano i prodotti marmiferi estratti dalle vicine Alpi Apuane. Ancora oggi «è il più importante scalo mondiale per la movimentazione dei prodotti lapidei» (Cantini, 2009), che rappresentano circa il 78% della merce trafficata⁷.

Si tratta di uno scalo che da sempre ha mostrato una particolare integrazione con l'economia locale (Martarelli, 1950), diventando nel tempo rilevante anche per la tradizione marinara (Bavastro, 2003).

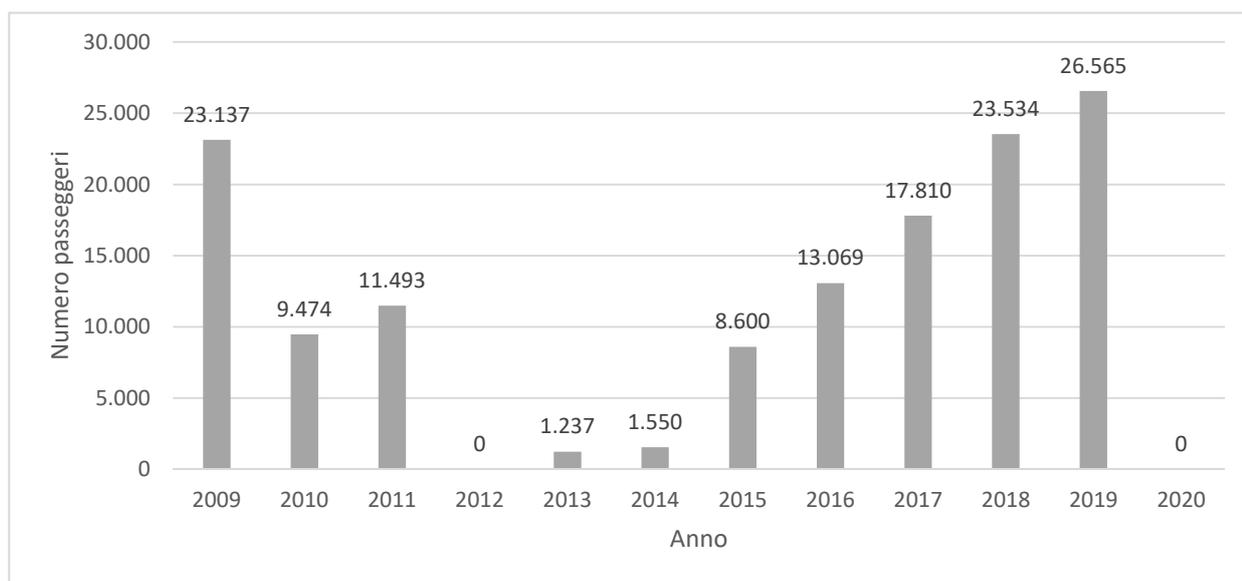
Il porto dispone di quattro banchine, per un totale di 1,8 km, con 4000 mq. di magazzino, 200.000 mq. di area retroportuale e altrettanti di deposito merci. È direttamente collegato con la rete

⁷ <https://www.adspmarligureorientale.it/caratteristiche-porto-marina-di-carrara/porto-commerciale-marina-di-carrara/>

ferroviaria e si colloca in una posizione baricentrica rispetto ai corridoi che portano verso la Liguria e il Nord Italia.

Nel tempo ha rivestito un ruolo importante anche per quanto riguarda la mobilità delle persone (Figura n. 1.4.4). Dopo un periodo di forte crisi, che ha portato all'interruzione nel 2012 di qualsiasi servizio, vi è stata una progressiva ripresa che ha portato nel 2019 a raggiungere il numero più alto di passeggeri registrato nel decennio. Nel 2020, invece, si registra una ulteriore battuta d'arresto.

Figura n. 1.4.4 Numero di passeggeri nel porto di Marina di Carrara dal 2009 al 2020



Fonte: elaborazione dell'autore da dati Assoport

Gran parte dell'attività portuale, però, è legata alla movimentazione merci. A livello nazionale il porto di Marina di Carrara è undicesimo per tonnellate di merci movimentate in contenitore, al ventunesimo posto per tonnellate di merci movimentate se si considerano anche i traffici RO-RO e le altre merci varie. Dodicesimo, invece, per il numero di teus movimentati.

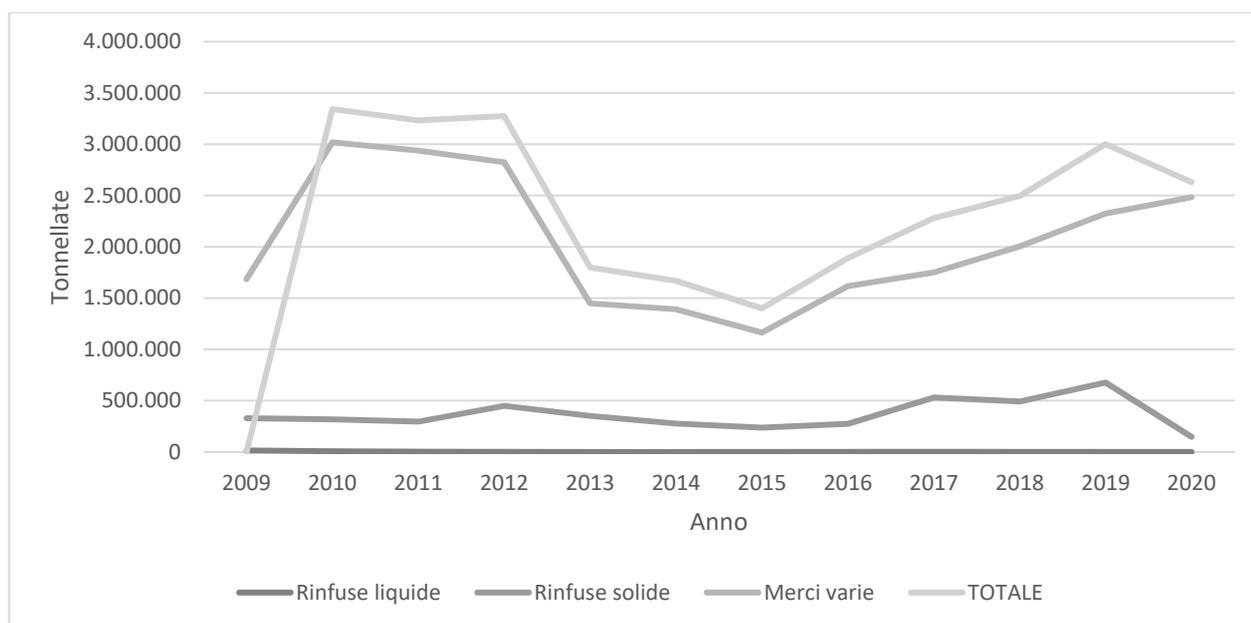
Se si prendono in considerazione i paesi di importazione e destinazione delle merci, è possibile notare che gli imbarchi si riforniscono prevalentemente dal mercato interno, mentre dall'estero è rilevante il commercio con il Nord Africa (in particolare Tunisia e Algeria)⁸. Per quanto riguarda gli sbarchi, invece, notiamo sempre un ruolo di primo piano del contesto nazionale, seguito però dal Sud

⁸ <https://www.adspmarligureorientale.it/wp-content/uploads/2021/02/MARINA-DI-CARRARA-Traffico-per-paesi-e-aree-geografiche-anno-2020-IMBARCHI-1.pdf>

America (in particolar modo il Brasile), da altri paesi africani (tra cui spicca il Sud Africa) e dall'India⁹.

Dal punto di vista merceologico notiamo che le rinfuse liquide sono quasi totalmente assenti, vi è poi una quota costante di rinfuse solide, mentre gran parte delle tonnellate movimentate afferiscono alla categoria delle “merci varie”, che dal 2015 fanno segnare un costante e continuo miglioramento, non ancora in grado di raggiungere le cifre record tra il 2010 e il 2012 (Figura n. 1.4.5)

Figura n. 1.4.5 Tonnellate di merci movimentate presso il porto di Marina di Carrara tra il 2009 e il 2020

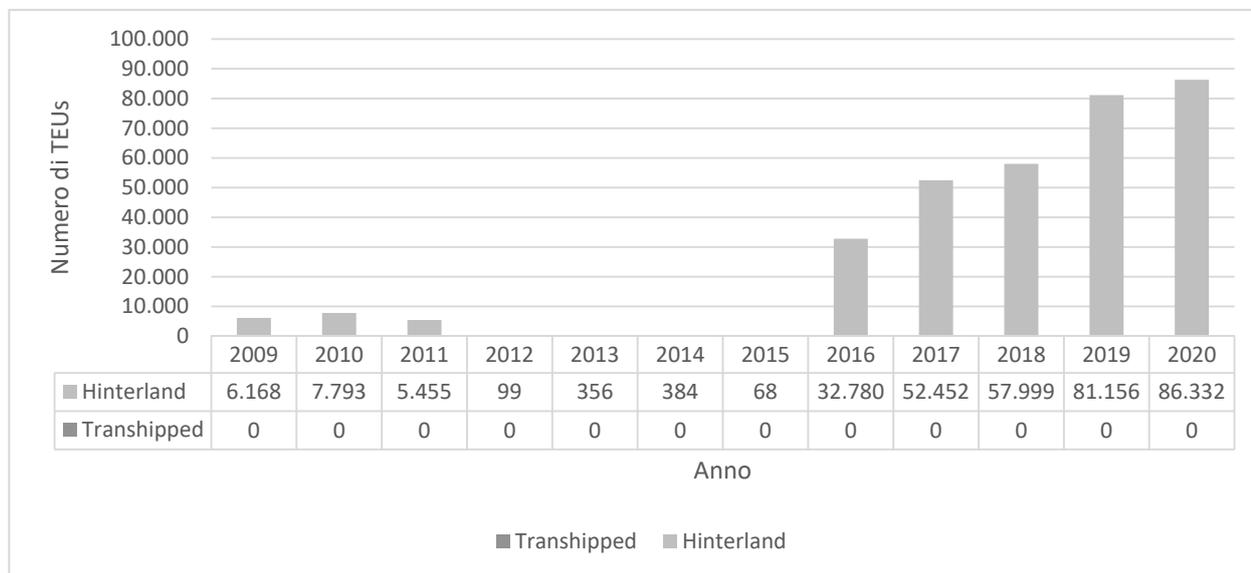


Fonte: elaborazione dell'autore da dati Assoporti

I dati relativi alle movimentazioni dei contenitori mostrano come fino al 2011 il porto sia stato utilizzato solo marginalmente. Tra il 2012 e il 2015, però, si registra un vero e proprio arresto dei commerci in contenitore, che sono ripresi solo a partire dal 2016 con una progressione che ha portato a numeri record nel 2020 (Figura n. 1.4.6).

⁹ <https://www.adspmarligureorientale.it/wp-content/uploads/2021/02/MARINA-DI-CARRARA-Traffico-per-paesi-e-aree-geografiche-anno-2020-SBARCHI.pdf>

Figura n. 1.4.6 Numero di teus movimentati presso il porto di Marina di Carrara tra il 2009 e il 2020



Fonte: elaborazione dell'autore da dati Assoporti

Il porto di Livorno

Tra gli scali toscani il più rilevante è sicuramente quello di Livorno, non solo nelle dinamiche geopolitiche nazionali e regionali, ma anche come prima esperienza di “porto libero” in Europa (Tazzara, 2017).

La componente lavorativa è sempre stata fortemente politicizzata e protagonista di numerose mobilitazioni tra gli anni Sessanta e Novanta, in contrasto con l'introduzione dell'autonomia funzionale e dei c.d. decreti Prandini, che andavano a ridefinire il mercato del lavoro portuale. Un settore che a seguito di alcuni periodi di riforma – negli anni 1989-1992 e 1994-2000 – ha subito profonde modifiche (Bettini, 2004).

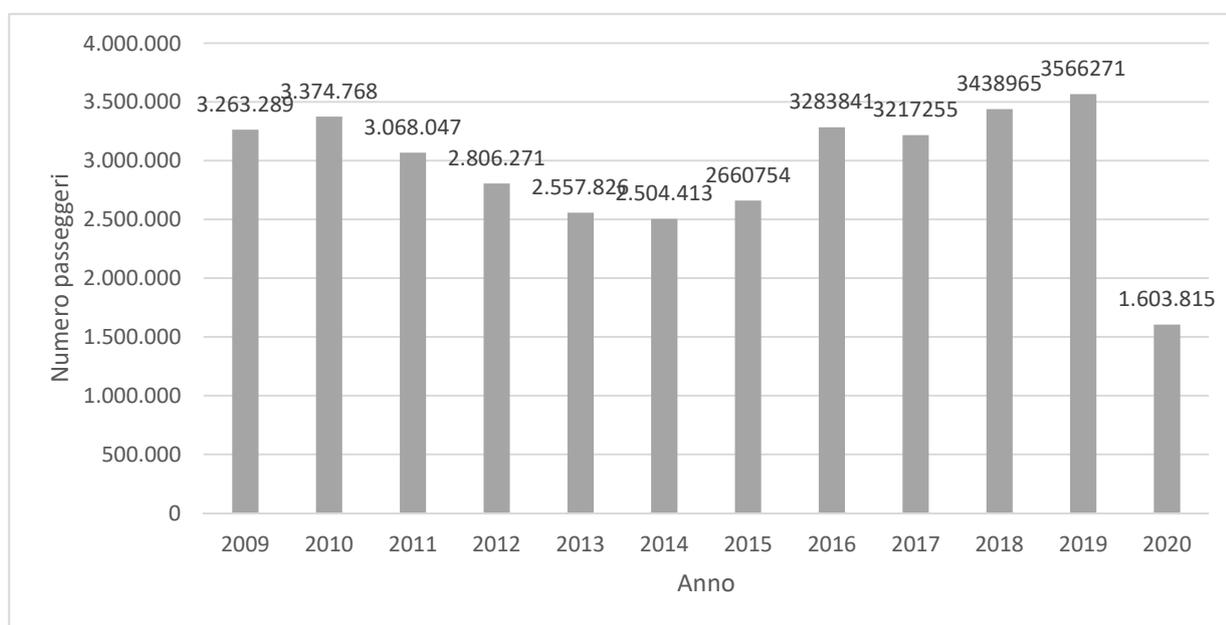
Mutamenti che si sono intrecciati anche con una strategia di ammodernamento delle infrastrutture che ha caratterizzato gli ultimi decenni, sia ampliando la superficie utilizzata, sia ricercando maggiore efficienza e sostenibilità, anche sfruttando nuove tecnologie (ERICSSON et al., 2020). Un percorso avviato in particolare a partire dal 2015, anche attraverso l'apertura di un dibattito pubblico volto a una maggiore integrazione tra area urbana ed area portuale, e una maggiore coesione

sociale tra le parti coinvolte (Casini, 2017). Infatti, nel contesto livornese sono diverse le criticità strutturali legate alla logistica (Nicolosi, 2007).

Il porto di Livorno è un porto *multipurpose*, dove possono confluire, dunque, ogni tipo di merce e diverse tipologie di navi. Questo lo rende uno scalo particolarmente attrattivo, in cui sia la dimensione commerciale, sia quella crocieristica trovano un importante punto di riferimento.

A proposito di quest'ultima, dal grafico (n. 1.4.7) è possibile notare come dopo una flessione registrata tra il 2010 e il 2014, negli ultimi anni vi sia stata una progressiva ripresa del numero di passeggeri transitati dal porto livornese, che ha raggiunto il suo punto più elevato nel 2019, per poi ridursi drasticamente, a causa delle chiusure imposte dalla pandemia, nel 2020.

Figura n. 1.4.7 Numero di passeggeri nel porto di Livorno dal 2009 al 2020



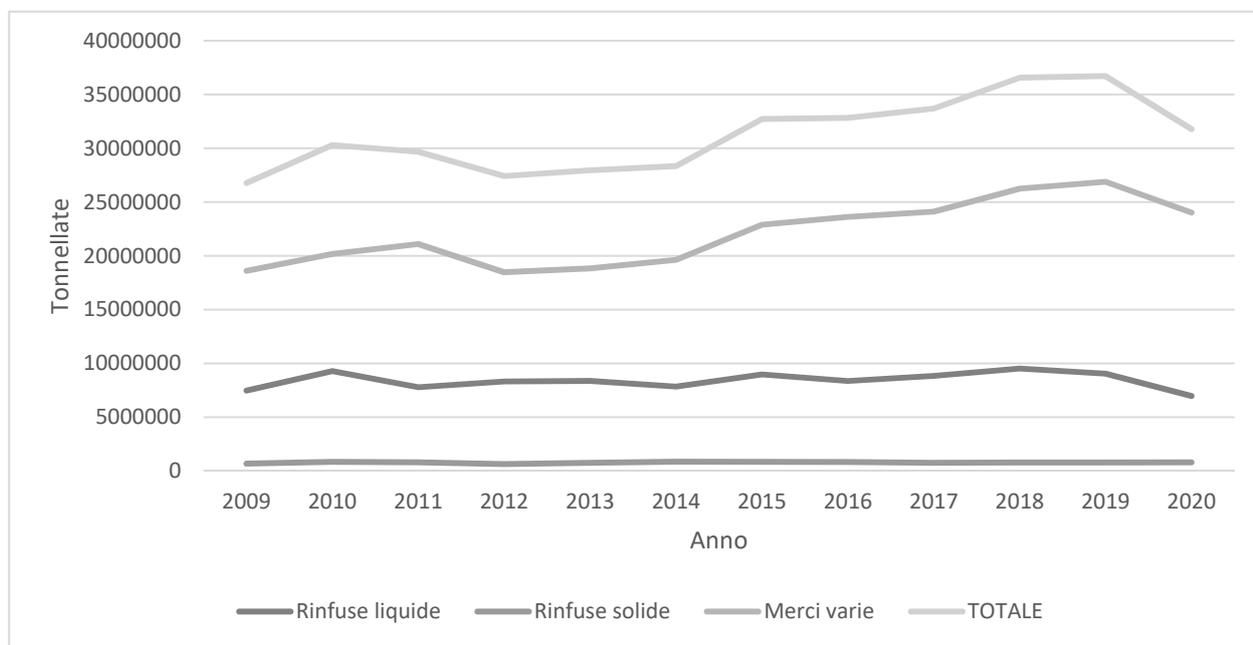
Fonte: elaborazione dell'autore da dati Assoporti

Dal punto di vista commerciale il porto labronico si conferma essere a livello nazionale uno dei principali hub. Nel 2020 è risultato essere il primo porto italiano per merci RO-RO movimentate, il quinto per tonnellate di contenitori e per numero di teus, e il quarto per la movimentazione di altre merci. Nel complesso, nel 2020 all'interno del porto di Livorno sono state movimentate 31.781.949 tonnellate di merci, dato che lo colloca al quarto posto nella classifica complessiva italiana.

Analizzando quest'ultimo riferimento diacronicamente, è possibile riscontrare come vi sia stato un costante aumento delle merci movimentate nell'ultimo decennio, con una lieve flessione tra il 2010

e il 2012, e nel 2020. Il contributo maggiore in questa progressione è stato offerto dalle merci varie, mentre le rinfuse liquide e solide si sono mantenute pressoché costanti nel tempo (Figura n. 1.4.8).

Figura n. 1.4.8 Tonnellate movimentate nel porto di Livorno, andamento anni 2009-2020



Fonte: elaborazione dell'autore da dati Assoport

Nella tabella n. 1.4.2 è possibile apprezzare questo dato ancor più nel dettaglio, guardando come nell'arco di poco più di dieci anni il totale delle tonnellate movimentate sia incrementato di quasi un terzo.

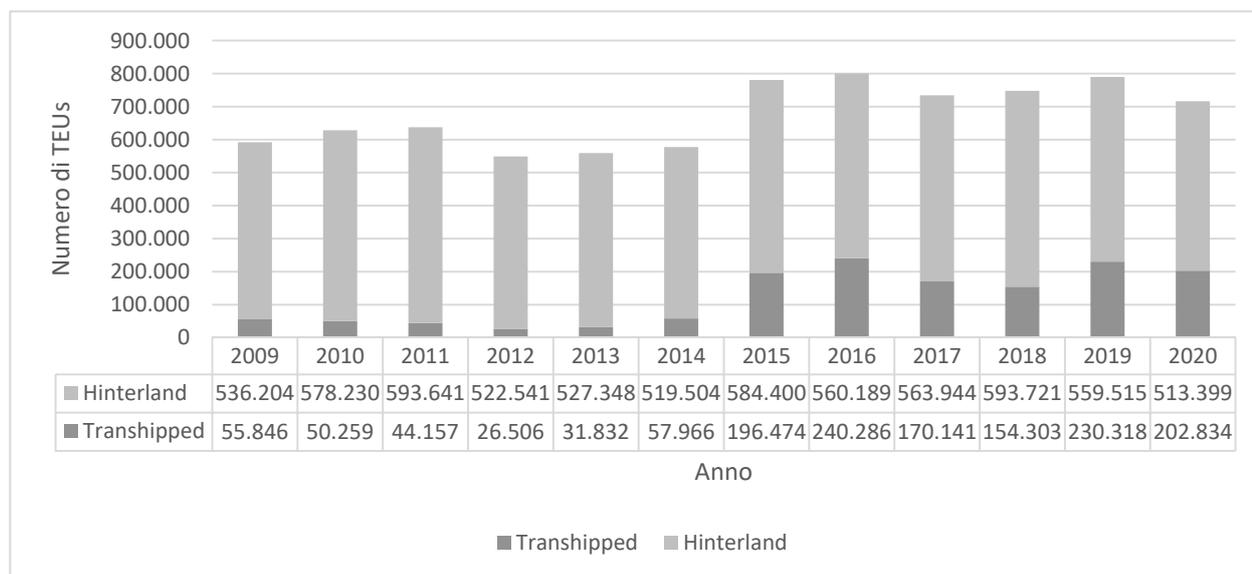
Tabella n. 1.4.2 Tonnellate movimentate nel porto di Livorno, andamento anni 2009-2020, per tipologia merceologica

	Rinfuse liquide	Rinfuse solide	Merci varie	TOTALE
2009	7473857	682285	18610339	26766481
2010	9280266	843538	20174947	30298751
2011	7779388	796798	21096343	29672529
2012	8313501	638689	18465833	27418023
2013	8367891	750447	18834549	27952887
2014	7849940	857537	19627679	28335156
2015	8975429	847322	22889722	32712473
2016	8362816	831615	23621420	32815851
2017	8835225	757048	24109898	33702171
2018	9527429	781992	26248884	36558305
2019	9045286	782190	26887870	36715346
2020	6967481	796582	24017886	31781949

Fonte: elaborazione dell'autore da dati Assoporti

Prendendo in considerazione il dato riferito al numero di teus movimentati, invece, possiamo notare come nel corso del tempo, oltre ad un aumento costante, ormai stabilmente superiore ai 600 mila dal 2015, vi sia stata anche una differenziazione rispetto alle modalità di utilizzo del porto (Figura n. 1.4.9). Infatti, proprio a partire dal 2015, è possibile notare una crescita repentina dei contenitori movimentati per attività di transhipment, destinati, cioè, ad essere scaricati e imbarcati su altre navi. In termini percentuali dal 2015 rappresentano oltre il 20% di quelli movimentati, e negli ultimi due anni il dato è stato rispettivamente del 29% e del 28%. Al contrario, il numero di quelli destinati presso il porto di Livorno si è mantenuto costante.

Figura n. 1.4.9 Numero di teus movimentati presso il porto di Livorno tra il 2009 e il 2020



Fonte: elaborazione dell'autore da dati Assoport

1.4.2. Ciminalità nei porti, tra sfera legale e illegale

1.4.2.1 *Illegalità nei porti: quali manifestazioni?*

Lo studio delle aree di confine, e in particolare dei porti, ha posto in letteratura delle sfide analitiche rilevanti. L'analisi, infatti, riguarda uno spazio circoscritto che è allo stesso tempo "territorio" e "mercato" (Sergi & Storti, 2020).

I risultati di alcune ricerche indicano che i porti possono essere considerati come "crime generators" e "crime attractors" (Patricia Brantingham & Brantingham, 1999; Paul Brantingham & Brantingham, 2013), cioè spazi all'interno dei quali le attività criminali si producono e riproducono in modo circolare, autoalimentandosi. Risulta difficile distinguere sul piano analitico l'origine di questo processo, ma, per semplificare, è possibile affermare che le opportunità offerte dai porti – in termini di spazi, possibilità di commercio, risorse a disposizione – li rendono particolarmente ospitali per attività criminali di vario tipo (Antonelli, 2020a). La produzione di mercati illegali a sua volta genera la richiesta di servizi criminali di varia natura e dimensione (Reuter, 1983), tra i quali spicca la regolazione e protezione (Gambetta, 1992). Il porto, dunque, si presenta come «social opportunity structure and offender convergence settings» (Kleemans, 2018, p. 2), cioè come un'infrastruttura che offre l'occasione di costruire rapporti di collaborazione a vari livelli e un ambiente nel quale possono convergere gli interessi criminali di più soggetti.

In questo scenario le condotte corruttive rappresentano un volano particolarmente efficace. Recenti ricerche, infatti, hanno confermato la centralità degli scambi corrotti all'interno del porto: «individual corruption is considered key to criminality on the waterfront, both as an enabler of illicit trades and as a stand-alone practice to acquire other types of benefits» (Sergi, 2020b).

All'interno dei porti, pertanto, possiamo trovare una pluralità di manifestazioni criminali sia nei mercati legali, sia nei mercati illegali.

1.4.2.2 La criminalità organizzata nei porti della Toscana

In questo paragrafo proveremo ad analizzare le principali condotte criminali avvenute nei porti toscani, in particolare concentrando l'attenzione su diversi tipi di manifestazioni illecite che nel corso del tempo sono state in qualche modo riscontrate dagli attori istituzionali. I dati utilizzati, infatti, derivano dalle relazioni e dalla documentazione prodotta da alcuni osservatori privilegiati: la Direzione Nazionale Antimafia (D.N.A.), cioè una procura nazionale che sovrintende su tutto il territorio le indagini antimafia e antiterrorismo, la Direzione Centrale dei Servizi Antidroga (D.C.S.A.), organo interforze del Dipartimento di Pubblica Sicurezza del Ministero dell'Interno, e l'Agenzia delle dogane e dei monopoli. Pertanto, i risultati presentati in questo paragrafo, oltre a fornire una fotografia dei principali traffici illeciti, debbono essere intesi come una chiave di lettura per interpretare e comprendere meglio l'azione di analisi e di contrasto di alcuni enti (Antonelli, 2020b, 2021).

Se si prende in considerazione le relazioni prodotte dalla D.N.A. dal giugno 2005 al giugno 2017, notiamo che i riferimenti ai porti toscani riguardano esclusivamente quello di Livorno, che è menzionato in quasi tutte le relazioni relative agli anni presi in esame (manca negli anni 2011 e 2014), in dieci relazioni sulle dodici studiate (insieme ai porti di Napoli, Olbia e Trieste)¹⁰, un dato che lo colloca al terzo posto nella classifica nazionale. Questo ci consente di affermare che, almeno nell'ultimo decennio, il ruolo del porto di Livorno nelle dinamiche geo-criminali italiane ha sempre ricoperto un ruolo rilevante.

Proprio in una recente relazione, la D.N.A. sostiene che «il porto di Livorno oggi svolge un ruolo non meno importante dello scalo di Gioia Tauro e di quelli liguri, come luogo di arrivo in Europa e comunque in Italia, degli stupefacenti che arrivano, soprattutto dal Sud-America, o direttamente o dopo il primo approdo europeo in altri Porti, situazione, questa, a cui ricondurre la forte operatività

¹⁰ Ai primi posti i porti di Ancona, Cagliari, Genova e Gioia Tauro con 12; al secondo posto i porti di Salerno e Taranto con 11.

della Ndrangheta, in rapporti con gruppi criminali locali d'appoggio, temi, questi, per cui si fa comunque rimando ad altra parte della relazione» (D.N.A., 2018, p. 17).

Analisi che sembrano essere confermate anche da altri organi di investigazione, come la D.I.A.: «proprio riguardo agli stupefacenti l'area portuale di Livorno da anni è diventata uno snodo strategico dei traffici illeciti nazionali e transnazionali» (D.I.A., 2020b, p. LXXXI). A tal proposito, il Procuratore Generale di Firenze, in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario, ha affermato che 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»¹¹.

La delocalizzazione dei traffici verso il porto labronico sembra trovare conferma anche nelle analisi della D.C.S.A.: «i consistenti sequestri di stupefacente registrati nei porti di Genova, Vado Ligure, Civitavecchia e Livorno, oltre che in quello di Gioia Tauro (RC), indicano che le organizzazioni criminali, dopo aver ritenuto negli anni il porto calabrese la porta preferita per l'ingresso della cocaina dal Sudamerica, più recentemente hanno iniziato a privilegiare, anche altri scali portuali del Mediterraneo, in aggiunta a quelli del nord Europa, nell'ottica di diminuire il rischio della perdita dei carichi» (D.C.S.A., 2020, p. 4).

Una tendenza che è stata favorita in parte dalle scelte strategiche delle organizzazioni criminali, ma, allo stesso modo, dalle convergenze di interesse da parte di soggetti operati in altri porti, che hanno messo a disposizione le proprie competenze: «i maggiori sequestri registrati nei porti di Genova e Livorno, rispetto a quello di Gioia Tauro (RC), indicano che l'individuazione del porto prescinde dall'area criminale di interesse e dal territorio controllato dall'organizzazione, ma avviene sulla base delle aderenze che la stessa può garantirsi, anche all'estero, nonché delle capacità logistiche, di controllo e gestione di società di trasporto merci, non solo per via marittima» (D.C.S.A., 2019, p. 16).

Dalla ricerca sembra emergere una prevalenza dell'utilizzo del porto labronico per la conduzione di traffici illeciti, con un interesse marginale verso le attività di business legale. Tra le attività illegali più praticate si individuano: traffico di prodotti contraffatti, contrabbando, contrabbando di sigarette, traffico di rifiuti e traffico di stupefacenti.

Traffico di prodotti contraffatti

Il traffico di prodotti contraffatti è registrato prevalentemente come traffico in entrata, attraverso l'introduzione nel territorio nazionale di una pluralità di merci diverse, tendenzialmente originarie di mercati orientali (e in particolare cinese), con l'indicazione geografica di produzione falsa

¹¹ 30 gennaio 2021 - Inaugurazione anno giudiziario 2021.

o manchevoli dei criteri di sicurezza imposti dalla normativa. Tra le merci introdotte è possibile individuare: macchinari destinati all'industria del tessile, non conformi ai criteri di sicurezza imposti dalla normativa del settore¹²; gas refrigeranti pericolosi per l'ambiente¹³; materiale pirotecnico non sicuro¹⁴; apparecchiature elettriche e lampadine con dati errati riguardo il responsabile della sicurezza del prodotto¹⁵; prodotti alimentari e sanitari scaduti e mal conservati.

Dalle inchieste emerge come i gruppi criminali attivi nel business siano in prevalenza di origine cinese e italiana. In quest'ultimo caso, si segnala la complicità di diverse imprese operanti in regioni del Centro-Nord Italia interessate ad acquisire prodotti analoghi agli originali ad un prezzo favorevole, aumentando, così, i margini di guadagno al momento della vendita.

Contrabbando

Anche il fenomeno del contrabbando ha riguardato una vasta varietà di merci, che venivano importate tentando di aggirare le norme relative al pagamento dei dazi doganali e dell'iva. Anche in questo caso le rotte principali sono quelle che dai mercati orientali si dirigono verso il porto di Livorno.

Alcune operazioni hanno messo in evidenza come alcuni gruppi criminali facessero risultare la merce destinata a un deposito fiscale iva – che consente di differire il pagamento al momento della loro immissione sul territorio nazionale – attivando partite iva intestate a soggetti inesistenti o operanti per pochi mesi per poi, una volta svolte numerose importazioni, venivano chiuse senza saldare le quote previste¹⁶. A tal proposito sembra rilevante richiamare l'operazione “Arcobaleno” condotta dalla Guardia di Finanza di Livorno, che nel 2012 ha scoperto un traffico gestito da soggetti cinesi ed italiani riguardante circa 40.000 rotoli di tessuti e 1,5 milioni di capi di abbigliamento, per un valore di 4 milioni di euro (D.N.A., 2013).

Tra le merci contrabbandate si segnalano valigie¹⁷, scarpe¹⁸, prodotti industriali¹⁹, apparecchiature elettroniche²⁰.

Contrabbando di sigarette

¹² Comunicato stampa Agenzia delle Dogane, 30 gennaio 2020.

¹³ Comunicato stampa Agenzia delle Dogane, 23 settembre 2020.

¹⁴ Comunicato stampa Agenzia delle Dogane, 16 dicembre 2020.

¹⁵ Comunicato stampa Agenzia delle Dogane, 19 febbraio 2021, 9 giugno 2021 e 7 luglio 2021.

¹⁶ Comunicato stampa Agenzia delle Dogane, 22 gennaio 2013

¹⁷ Comunicato stampa Agenzia delle Dogane, 12 ottobre 2011.

¹⁸ Comunicato stampa Agenzia delle Dogane, 1 dicembre 2014.

¹⁹ Comunicato stampa Agenzia delle Dogane, 25 ottobre 2016.

²⁰ Comunicato stampa Agenzia delle Dogane, 21 aprile 2016.

Il contrabbando di sigarette e di tabacchi contraffatti è un fenomeno che, come altri traffici, si colloca nelle rotte che dai mercati orientali (Cina) e medio-orientali (Emirati Arabi) raggiungono lo scalo labronico (D.N.A., 2010).

I gruppi criminali coinvolti in questo tipo di traffici sono tendenzialmente composti da soggetti avente origine cinese, tunisina e italiana. Ad esempio, a seguito del sequestro di 20 tonnellate di sigarette contraffatte (dal valore di circa 5 milioni di euro) occultate in contenitori provenienti dalla Cina, sono stati arrestati sei persone di origine cinese ed una italiana, che sfruttavano la ragione sociale e la partita iva di ignare società italiane prive di precedenti per aggirare i controlli (D.N.A., 2010).

Un modus operandi simile è stato riscontrato anche più recentemente a seguito del ritrovamento di 7.000 kg di tabacchi di contrabbando e in parte contraffatti: oltre al furto di identità delle società destinatarie del carico, il gruppo criminale – composto da soggetti campani e tunisini – si avvalevano della collaborazione di uno spedizioniere livornese, coinvolto nell'attività illecita.

Traffico di rifiuti

Il traffico di rifiuti, invece, sembra articolarsi sia in uscita, sia in ingresso.

Nelle relazioni della D.N.A. vengono registrati in particolare nella relazione del 2012 e riguardano in entrambi i casi il traffico di rifiuti che hanno visto coinvolti anche altri scali (Ancona, Catania, Genova e Gioia Tauro in un caso, La Spezia nell'altro). In quest'ultimo caso il paese di destinazione della merce era la Cina. Sempre la Cina sembra essere il luogo di destinazione delle rotte mappate nella relazione del 2017 (D.N.A., 2017), dove, dal porto di Livorno, sembra continuare ad articolarsi un traffico illegale di rifiuti. Una situazione che sembra proporsi anche successivamente, col caso di un traffico internazionale di rifiuti metallici contaminati spediti verso Cina, Indonesia, Pakistan e Korea (D.N.A., 2018). Tra i paesi di destinazione di rifiuti (11 tonnellate di rifiuti tessili) vi è anche il Senegal, come emerso da un'inchiesta del 2020²¹.

Nel tempo, però, sono stati riscontrati anche casi di importazione di rifiuti, in particolare di rame derivante dalla demolizione di precedenti costruzioni, da parte di alcune aziende, col fine di recuperarlo e riutilizzarlo. Una procedura che, però, comporta dei rischi per la salute pubblica²².

In entrambe le rotte – ingresso e uscita – a rivestire un ruolo fondamentale sembrano essere le imprese italiane attratte da un potenziale guadagno, sia perché in grado di ottenere materiale a basso prezzo da reinvestire, sia perché in grado di smaltire rifiuti in modo meno costoso, aggirando gli oneri derivanti da un conferimento sicuro.

²¹ Comunicato stampa Agenzia delle Dogane, 1 giugno 2020.

²² Comunicato stampa Agenzia delle Dogane, 20 novembre 2013 e 21 giugno 2019.

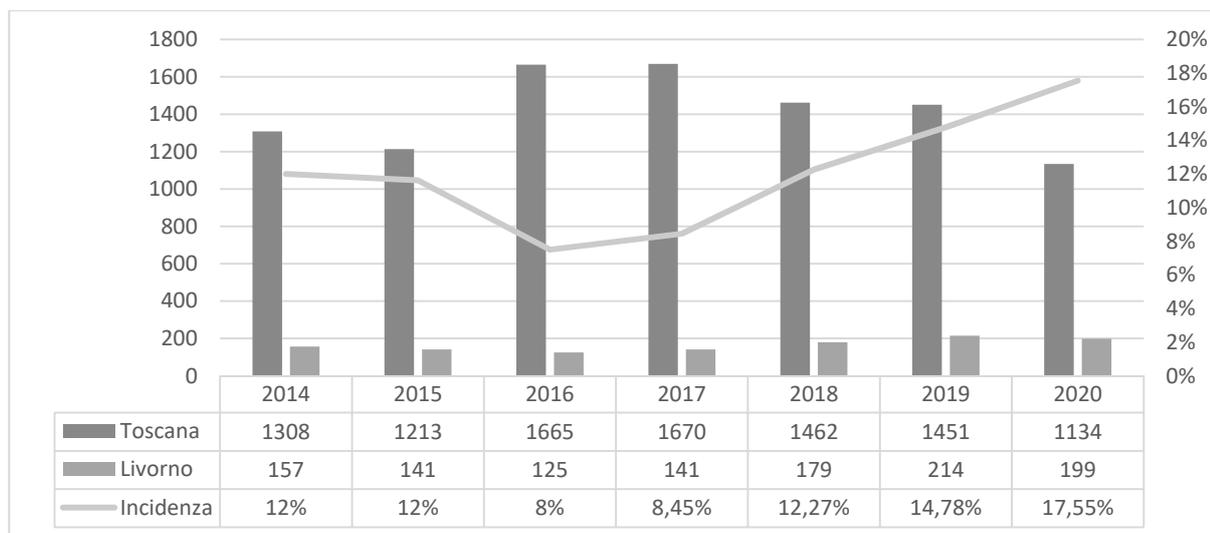
Traffico di stupefacenti

Secondo le relazioni della D.C.S.A. il porto di Livorno rappresenta uno degli scali più importanti nelle rotte dei traffici illeciti di stupefacenti che investono i confini marittimi italiani. Nel 2020 è stato palcoscenico del sequestro più ingente dell'anno e uno dei maggiori degli ultimi decenni (circa 3300 kg di cocaina), ed è risultato il secondo scalo, dietro Gioia Tauro, per l'ammontare complessivo della cocaina intercettata nell'arco dell'anno solare.

Anche la D.I.A., riprendendo le dichiarazioni del Procuratore di Livorno nella relazione presentata all'inaugurazione dell'anno giudiziario, segnala che «'ndrangheta, albanesi, ma anche altre organizzazioni criminali, utilizzano lo scalo livornese come alternativa privilegiata ad altri porti come Gioia Tauro e Genova» (D.I.A., 2020a, p. 365).

Se si prendono in considerazione il numero di operazioni antidroga avvenute nella provincia di Livorno negli ultimi sette anni, è possibile notare come a partire dal 2016 vi sia stata un'incidenza sempre maggiore rispetto al dato regionale, passando dall'8% al 17% (Figura n. 1.4.10).

Figura n. 1.4.10 Numero di operazioni antidroga in Toscana e in provincia di Livorno, con incidenza del dato provinciale sul dato regionale (percentuali)



Fonte: elaborazione dell'autore su dati relazioni D.C.S.A. (2014-2021)

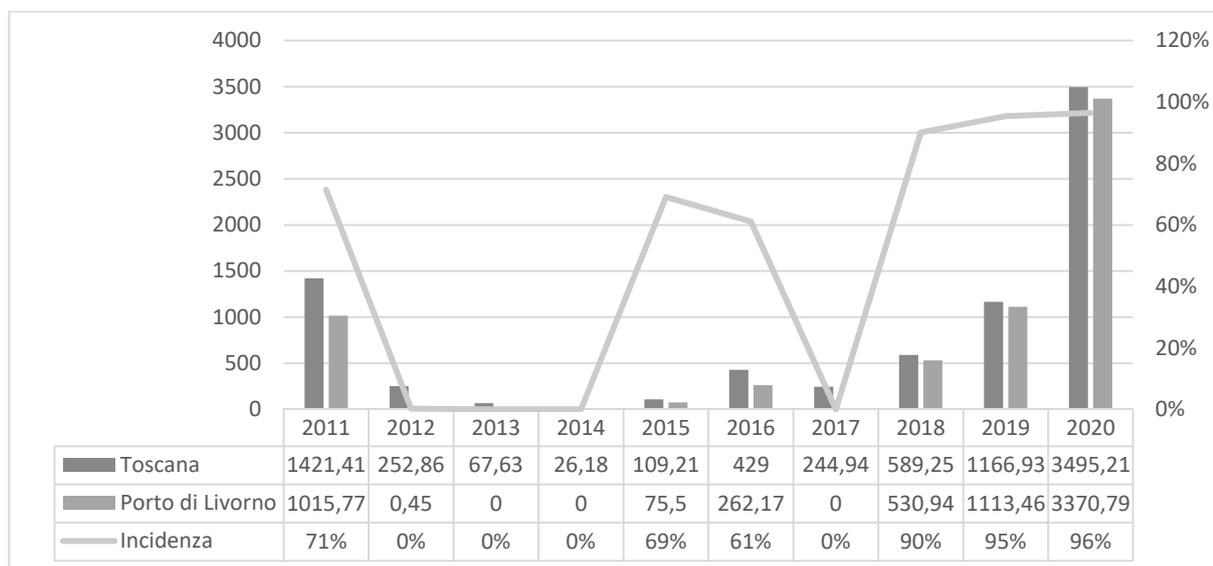
Nell'ultimo triennio, inoltre, il porto di Livorno ha registrato una serie di record particolarmente rilevanti. Nel 2018 è stato il porto in cui è stata sequestrata la maggior quantità di cocaina a livello nazionale, pari al 45% sul dato regionale (D.C.S.A., 2019). Nel 2019, è stato il terzo porto per sequestri di cocaina a livello nazionale, mentre in provincia di Livorno, è stato sequestrato il 77,81% delle sostanze sequestrate a livello regionale (D.C.S.A., 2020). Nel 2020, invece, si è saliti al 79,27%, con un distacco notevole rispetto alle altre provincie: il 6,81% a Firenze, il 3,29% a Pisa, il

2,95% a Lucca, il 2,68% a Prato, il 2,28% a Pistoia, l'1,31% a Massa Carrara, l'1,14% ad Arezzo, lo 0,15% a Grosseto e lo 0,12% a Siena (D.C.S.A., 2021).

In questo scenario risulta particolarmente rilevante prendere in considerazione il traffico di cocaina, che le evidenze giudiziarie e giornalistiche confermano essere uno dei core-business dei trafficanti all'interno del porto di Livorno.

Confrontando i dati relativi ai sequestri di cocaina in ambito regionale con i dati relativi al porto labronico risulta evidente il ruolo centrale dello scalo nell'ambito delle criminali del mercato (Figura n. 1.4.11). Infatti, in corrispondenza degli anni in cui si registrano i quantitativi maggiori di stupefacente sequestrato a livello regionale, corrisponde un'intensa azione di recupero della merce illecita anche in ambito portuale. Viceversa, in corrispondenza degli anni in cui all'interno del porto non viene intercettata cocaina, anche a livello regionale il dato è contenuto. Analizzando i dati dei sequestri in ambito portuale – laddove essi vengano portati a compimento e quindi escludendo il 2012, 2013, 2014 e 2017 – e confrontandoli con il dato regionale è possibile notare che l'incidenza è sempre superiore al 60%, con un progressivo aumento nell'ultimo triennio, passando dal 90% al 96%.

Figura n. 1.4.11 – Cocaina sequestrata nel porto di Livorno e in Toscana (in kg), e relativa incidenza (percentuale) dal 2011 al 2020



Fonte: elaborazione dell'autore su dati relazioni D.C.S.A. (2014-2021)

Dall'analisi delle relazioni della D.N.A. emerge un'analisi più particolareggiata di alcune caratteristiche del traffico di stupefacenti. Si tratta di un commercio che ha origine prevalentemente da paesi sudamericani: Colombia, Venezuela, Brasile, Bolivia, Panama, Costa Rica. L'attività criminale sembra distribuirsi in modo costante nel tempo e vede coinvolti diversi gruppi criminali di matrice

diversa: 'ndrangheta (dalle province di Reggio Calabria e Vibo Valentia), camorra, organizzazioni criminali di origine albanese, colombiana e italiana.

Proprio l'organizzazione criminale di origine calabrese sembra quella che con maggiore costanza ha usufruito delle strutture del porto di Livorno.

1.4.2.3 Attori e dinamiche dei traffici illegali nei porti toscani

Il traffico di stupefacenti, però, non si presenta come un fenomeno monolitico per una pluralità di ragioni. La merce illecita trafficata segue rotte diverse, le modalità di occultamento sono diverse, e le quantità trasportate possono variare notevolmente. Tutto ciò comporta la necessità di mobilitare gruppi di attori non omogenei, appartenenti sia alla filiera legale, sia alla componente criminale.

Le modalità utilizzate dalle organizzazioni criminali per trafficare stupefacenti per via marittima sono ampie e variegate, e in alcuni casi non prevedono l'utilizzo dei porti come punto di approdo, ad esempio quando vengono utilizzati sottomarini o imbarcazioni che distribuiscono il carico lontano dalla costa. Se guardiamo ai traffici svolti nell'area portuale, le organizzazioni possono ricorrere all'utilizzo di mezzi di trasporto propri (come barche da diporto) oppure a mezzi di proprietà di terzi, cioè vettori che compongono le flotte del tradizionale traffico marittimo. In quest'ultimo caso gli attori criminali possono ricorrere a diverse tipologie di occultamento, nascondendo lo stupefacente nel carico trasportato, nella struttura stessa dell'imbarcazione (in intercapedini, nello scafo, nella chiglia ecc.) oppure nei bagagli dei membri dell'equipaggio delle imbarcazioni o dei passeggeri dei traghetti. Nelle occasioni in cui lo stupefacente viene occultato con la merce, si possono riscontrare l'utilizzo di diverse tipologie di vettori (bulker, RORO o portacontainer) e, in particolare per l'occultamento all'interno dei container, diversi metodi di dissimulazione: attraverso l'uso dell'intero container come recipiente, la predisposizione di uno o più doppi fondi (o paratie), all'interno delle cavità (pre-esistenti o create ad hoc) della merce o dissolta attraverso processi chimici in essa, o infine con il posizionamento di borsoni carichi di stupefacente, riposti nell'immediata vicinanza dell'apertura.

Nel caso livornese, secondo i comunicati dell'Agenzia delle Dogane, sono stati diversi i tipi di merci all'interno dei quali sono stati inseriti i carichi: banane²³, caffè²⁴, balle di torba di cocco²⁵, legname²⁶, materiale scenografico²⁷. In alcuni casi lo stupefacente era trasportato all'interno di

²³ Comunicato stampa dell'Agenzia delle Dogane, 21 agosto 2015, 25 aprile 2018 e 28 aprile 2020.

²⁴ Comunicato stampa dell'Agenzia delle Dogane, 30 gennaio 2019.

²⁵ Comunicato stampa dell'Agenzia delle Dogane, 13 maggio 2016.

²⁶ Comunicato stampa dell'Agenzia delle Dogane, 8 novembre 2019.

²⁷ Comunicato stampa dell'Agenzia delle Dogane, 13 marzo 2018.

containers insieme alla merce ad insaputa della ditta di spedizione e della ditta destinataria. In altri casi, invece, vi era un certo grado di consapevolezza da parte delle imprese.

Ad esempio, tra le tecniche utilizzate, vi è stata anche quella di predisporre la merce trasportata in modo tale che fungesse essa stessa da schermatura sia per eventuali controlli visivi da parte del personale del porto, sia per eventuali controlli tramite scanner. Nel primo caso può essere richiamata un'operazione di polizia avvenuta nel porto di Livorno, dove circa 300 kg di cocaina sono stati rivenuti occultati all'interno di pannelli di legno svuotati, riempiti di panetti e poi richiusi con una lamina dello stesso legno, così da non destare sospetti a prima vista²⁸.

Quando lo stupefacente è trasportato insieme ad un carico commerciale e l'impresa destinataria della merce è parte del network criminale, è sempre necessario il contributo da parte degli spedizionieri in grado di occuparsi delle pratiche di importazione e sdoganamento. Questi possono essere più o meno consapevoli del contenuto, ma il loro intervento, in quanto operatori della filiera logistica, è imprescindibile. Questo tipo di competenze sono fondamentali non solo perché garantiscono che la produzione documentale di accompagnamento al carico sia corretta, ma anche perché contribuiscono a definire la pianificazione della movimentazione e la comunicazione di informazioni corrette a chi si dovrà occupare del recupero o del trasporto. In questo senso è particolarmente significativo quanto accaduto a un gruppo di imprenditori italiani che, alcuni anni fa, hanno promosso l'importazione di diversi chili di cocaina dal Sud America attraverso il porto di Livorno. I trafficanti hanno erroneamente indicato il porto di Catania come scalo di destinazione della merce, per cui, al passaggio della nave a Livorno, le maestranze portuali corrotte non sono riuscite nell'azione di recupero. Nonostante il successivo tentativo di scassinare il contenitore fermo a Catania, l'importazione non ha avuto esito positivo (Corte di Cassazione, 2018).

Le diverse modalità di occultamento presuppongono anche delle diverse modalità di recupero dello stupefacente. Una di quelle che negli ultimi anni ha caratterizzato in modo considerevole il sistema portuale italiano è la tecnica del rip-off. Si tratta di una modalità che presuppone la disponibilità da parte di un gruppo di persone all'interno del porto che, in virtù del proprio ruolo, delle proprie competenze o delle proprie abilità, consente di recuperare dai contenitori la droga che, solitamente, è occultata o insieme alla merce o in appositi borsoni posti a ridosso della porta. Dall'analisi emerge come la pratica abbia accomunato diversi porti italiani sia nel Nord che nel Sud, dando inizio anche a processi di professionalizzazione in ciascun porto. Ad esempio, anche Livorno è stato scenario di dinamiche simili. Nell'ambito dell'inchiesta "Akuarius", infatti, gli inquirenti hanno

²⁸ <https://iltirreno.gelocal.it/livorno/cronaca/2019/11/08/news/maxi-sequestro-di-droga-in-porto-trovati-300-chili-cocaina-valgono-25-milioni-di-euro-1.37876196>

individuato una vera e propria «agenzia di recupero stupefacenti, una task force attivabile all'occorrenza per il tramite del suo leader» (Tribunale di Firenze, 2017, p. 19).

Nelle acque antistanti Livorno sono state adottate ulteriori strategie per evitare i controlli in porto. In una vicenda risalente al 2017 alcuni membri di un clan 'ndranghetista di Guardavalle, a seguito di un improvviso cambio di rotta della nave commerciale su cui erano nascosti circa 200 kg di cocaina che avrebbero dovuto essere recuperati in Spagna, in un paio di giorni avevano organizzato un'attività di recupero avvalendosi della complicità di alcuni membri dell'equipaggio e di uno skipper dotato di barca da diporto. I marinai a bordo della nave, giunti in prossimità dello scalo livornese al punto di rilevamento indicato dagli organizzatori, avrebbero dovuto gettare in mare gli zaini pieni di stupefacente, tenuti a galla da taniche vuote. Contemporaneamente, lo skipper, partito dal porto turistico di La Spezia con una barca a vela, sarebbe dovuto transitare in prossimità del punto di rilevamento e avrebbe dovuto raccogliere la cocaina²⁹.

La vicenda, oltre a rimarcare una certa flessibilità e creatività da parte dei trafficanti, segnala come, in alcuni casi, può essere ritenuto più sicuro adottare una strategia che impegna più uomini e più imbarcazioni, e che, soprattutto, richiede la collusione dei membri dell'equipaggio piuttosto che sfruttare le fragilità del porto di partenza o di transito. Una scelta che espone maggiormente i membri dell'equipaggio, i quali si trovano a dover svolgere in mare un lavoro delicato, che difficilmente è possibile tenere nascosto agli altri marinai. In questo caso l'accordo corruttivo dovrebbe prevedere la collusione di tutto l'equipaggio. In termini di policy la vicenda consente di porre in evidenza la necessità di predisporre misure di prevenzione e di controllo su tutta la rotta delle merci, sia nei porti di partenza, sia in quello di transito, sia in quello di arrivo.

Infine, nel caso di utilizzo di mezzi propri, tra gli elementi da tenere in considerazione e che rivestono un ruolo di facilitazione per il gruppo vi sono sicuramente la selezione del personale e dell'equipaggio (tra cui almeno uno skipper) in grado di occuparsi del trasferimento della barca, nonché di un posto barca sicuro presso il porto di arrivo. Questo è possibile solo nei casi in cui il porto presenti al proprio interno o nelle immediate vicinanze gli spazi per accogliere le imbarcazioni da diporto, un caso molto comune in alcune regioni come la Toscana.

Il traffico di stupefacenti in transito

Giunti a questo punto è necessario, però, sottolineare come i flussi illegali di merci che transitano dai porti toscani non riguardino esclusivamente traffici destinati ad essere scaricati nel territorio regionale o che lì debbono essere distribuiti. Le rotte commerciali legali predisposte dalle

²⁹ https://www.lacnews24.it/cronaca/inchiesta-molo-13-quella-volta-che-il-clan-gallace-perse-200-chili-di-coca-gettati-in-mare_135147/

compagnie di navigazione orientano anche le rotte commerciali illegali, i cui organizzatori tentano di sfruttare canali marittimi già esistenti per ridurre i costi fissi del commercio. Pertanto, alcuni sequestri avvenuti in territorio toscano possono riferirsi a carichi di stupefacente in transito, destinati ad altri porti italiani o europei.

Analizzando i sequestri di cocaina avvenuti in area portuale negli ultimi due anni è possibile riscontrare come il porto di Livorno risulti centrale anche per gli stupefacenti destinati ad essere scaricati altrove.

All'inizio del 2019, grazie a un'informazione della D.C.S.A., la Guardia di Finanza di Livorno è stata in grado di intercettare circa 650 kg di cocaina suddivisa in 582 panetti, ripartiti all'interno di 23 borsoni occultati in un carico di caffè. Il contenitore, partito dall'Honduras e trasferito su un'altra nave in Costa Rica, era diretto al porto di Barcellona, per poi giungere ad un'impresa di Madrid. All'interno del porto di Livorno, però, è scattata l'operazione che ha portato all'individuazione dello stupefacente e al suo sequestro. Questo episodio consente di apprezzare come dalla centralità di Livorno nell'ambito delle rotte di commercio legale – anche se non luogo di arrivo delle merci – derivi una centralità nell'ambito delle rotte di commercio illecito in cui lo scalo rappresenta esclusivamente un luogo di transito.

Ancor più evidente risulta il caso dell'operazione che ha portato al sequestro di circa tre tonnellate di cocaina, caricate su una nave cargo proveniente dalla Colombia e destinata al porto di Marsiglia. Si è trattato del più ingente sequestro di cocaina avvenuto in Europa negli ultimi 25 anni e il secondo mai avvenuto in Italia. Anche in questa occasione, grazie ad un lavoro di coordinamento internazionale, le forze di polizia – in particolare i Carabinieri di Livorno – sono riusciti a intercettare il carico e rimuovere la merce illecita, che era stata occultata in circa novanta zaini disposti all'interno di un contenitore. La merce è stata sostituita e, dopo l'apposizione di microspie e un passaggio nel porto di Genova, è arrivata a Marsiglia. L'operazione ha anche consentito l'attivazione di strumenti di collaborazione internazionale innovativi, come l'applicazione della cosiddetta “consegna controllata” in territorio francese, dove, infatti, sono state sottoposte a fermo le tre persone coinvolte nel recupero a Marsiglia.

Questi elementi ci consentono di apprezzare come sia il porto stesso un luogo di incontro tra esigenze investigative internazionali e, allo stesso tempo, come spazio in cui dare efficacia ai protocolli di collaborazione. Nell'area di confine, pertanto, si incontrano e si plasmano normative nazionali e internazionali

Seguendo questa prospettiva, dunque, possiamo affermare che anche le organizzazioni criminali tendono ad utilizzare i trasporti marittimi legali e tradizionali come mezzo per movimentare merci illegali e persone attraverso i nodi portuali a prescindere dal porto in sé, ma dalle opportunità di

impunità che lo scalo garantisce. Questo non vuole escludere che vengano create filiere e percorsi paralleli e alternativi nelle rotte marittime, poiché, come è stato ricordato, è possibile riscontrare diversi casi in cui i traffici avvengono attraverso l'utilizzo di imbarcazioni di proprietà. In definitiva, la criminalità organizzata si presenta come agente che sfrutta flussi consolidati e canali economici pre-esistenti, ma è anche in grado di crearne di propri.

Il problema principale che si trovano ad affrontare i gruppi di criminalità organizzata in questo contesto, ha a che fare con la formale inaccessibilità del porto: un luogo chiuso, interdetto a chi non vi lavora o non è autorizzato ad entrarvi. Le organizzazioni criminali, pertanto, sono costrette a cercare costantemente una «porta» per accedervi (Sergi, 2020c).

Note dal campo: proiezioni mafiose

Analizzando alcune delle inchieste condotte dalla magistratura negli ultimi anni è possibile individuare alcuni meccanismi di sfruttamento del porto da parte delle organizzazioni criminali, tra cui spicca in particolar modo la 'ndrangheta, nonché evidenziare possibili elementi di criticità nel funzionamento dello scalo.

Diverse inchieste hanno messo in evidenza il ruolo centrale del porto di Livorno nel traffico internazionale di stupefacenti. Nell'ambito dell'operazione "Vulcano", condotta dalla Procura di Reggio Calabria, è emerso come alcune cosche legate alla 'ndrangheta, in particolare esponenti del clan Molè, Piromalli, Alvaro e Crea, avessero organizzato importazioni di cocaina da Panama attraverso i porti di Rotterdam, Livorno, Napoli, Salerno, Genova e Gioia Tauro.

Una ulteriore inchiesta, denominata "White iron"³⁰ e conclusasi nel 2018 con il sequestro di circa 80 kg di cocaina, ha mostrato la polifunzionalità del porto di Livorno per una pluralità di organizzazioni criminali operanti anche in altri territori della penisola. Nell'ambito di questa operazione, infatti, sono state fermate tre persone, tra cui un esponente della famiglia Ciarelli, a cui era destinato il carico nell'area di Latina. In questo caso lo stupefacente era occultato all'interno di intercapedini ricavate in supporti di metallo per una cisterna caricata all'interno di un contenitore.

Elementi analoghi possono essere rintracciati anche nell'ambito dell'operazione antidroga "Miracolo"³¹, che ha smantellato l'attività di due organizzazioni criminali, una dedita all'importazione dal Costa Rica e l'altra allo spaccio di stupefacente nell'area lombarda. Al vertice della prima vi era un soggetto legato in grado di trattenere rapporti con cosa nostra catanese, il clan camorrista Gionta e

³⁰ Tribunale di Livorno, Ordinanza di custodia cautelare emessa il 25 luglio 2018, procedimento nr. 694/18 RG NR e 3043/18 RG GIP.

³¹ Tribunale di Milano, Ordinanza di custodia cautelare emessa il 29 ottobre 2018, procedimento nr. 44647/2017 RG NR e n. 27601/17 RG GIP.

alcuni esponenti della 'ndrangheta insediati a Milano. Egli, insieme ad un complice, aveva costituito una società con sede legale a Barcellona attiva nel settore del commercio di frutta tropicale. I due sfruttavano l'impresa come copertura legale per l'importazione via mare della cocaina, che transitava per i porti di Genova, Savona e, appunto, Livorno (dove sono stati sequestrati circa 200 kg di stupefacente).

Un meccanismo analogo si riscontra anche nell'inchiesta "Picciotteria", dove emerge il coinvolgimento di una cellula di Africo (RC) e operante a Marcon (in provincia di Venezia), che attraverso una ditta di import-export di prodotti alimentari – importava cocaina dal Sud America per commercializzarla nel Nord Est dell'Italia. Secondo la ricostruzione della D.N.A., «la cocaina purissima arrivava al porto di Livorno, veniva trasportata su gomma e sdoganata al porto di Venezia, e poi destinata al successivo smercio» (D.N.A., 2017, p. 1150).

Ciò evidenzia come il porto non sembri essere ad appannaggio di un'unica compagine in grado di controllare l'intero mercato illegale, in particolare di stupefacenti. Vi sono plurime organizzazioni che in tempi e modi diversi, indipendenti e autonome le une dalle altre, sfruttano il porto di Livorno per varie attività illecite, facendo affidamento su risorse (anche umane) diverse.

Il coinvolgimento degli operatori portuali: l'operazione Akuaris³²

Tra le operazioni che consentono maggiormente di mettere in luce alcune dinamiche del traffico di stupefacenti in ambito portuale vi è l'inchiesta "Akuaris"³³, condotta dall'Arma dei Carabinieri e dalla Guardia di Finanza di Livorno, coordinata dalla Procura di Livorno, che si è articolata tra il 2014 e il 2017. L'accusa mossa nei confronti degli indagati era di aver costituito un sodalizio criminale dedito all'importazione di cocaina dal Sud America in Europa attraverso il porto di Livorno.

Risulta particolarmente interessante analizzare la struttura del network criminale, in cui è possibile riscontrare la partecipazione di soggetti afferenti ad ambiti e settori diversi, in cui risulta indispensabile il ruolo ricoperto da alcuni intermediari in grado di attivare risorse economiche e relazionali.

A finanziare l'importazione di stupefacente erano esponenti della cosca di 'ndrangheta Piromalli-Molè, originari della Piana di Gioia Tauro (RC), che si avvalevano dell'intermediazione di un proprio emissario, originario di Vibo Valentia, in Toscana. Non era però il gruppo mafioso a gestire l'organizzazione del traffico, in particolare la logistica che riguardava la fuoriuscita dello stupefacente

³² Per una ricostruzione dell'inchiesta nella sua globalità si rimanda a Secondo Rapporto sui fenomeni di criminalità organizzata e corruzione in Toscana, Scuola Normale superiore e Regione Toscana, 2017.

³³ Tribunale di Firenze, Ordinanza di custodia cautelare, nr. procedimento penale 2514/14 NR e 4723/16 e Tribunale di Livorno, Ordinanza di custodia cautelare, nr. procedimento penale 4566/16 NR e 2535/16 GIP.

dal porto. Infatti, un ruolo centrale era rivestito da un ulteriore intermediario locale, pregiudicato, in contatto con l'intermediario calabrese grazie a un precedente periodo congiunto di detenzione. Egli, grazie alla propria conoscenza del territorio, è stato in grado di strutturare una squadra di recupero, nonché di reclutare ulteriori sodali necessari a garantirne un transito e una permanenza sicuri all'interno dell'area portuale. Infatti, tramite accordi corruttivi che prevedevano il pagamento in denaro di tangenti, il gruppo criminale era riuscito ad avvalersi della disponibilità di alcuni addetti ai controlli ai varchi di ingresso e di alcuni portuali.

Proprio queste ultime due figure risultano fondamentali. Gli addetti alla security, infatti, permettevano un agevole accesso all'area portuale, senza alcun tipo di controllo e senza l'attivazione dei sistemi di videosorveglianza, mentre i portuali erano in grado di individuare con anticipo l'esatta collocazione del container contenente lo stupefacente, così da facilitare e velocizzare l'azione di recupero dello stesso, e di fornire gli indumenti necessari per non destare sospetti (in particolare le casacche arancioni che distinguono gli operatori portuali). Inoltre, entrambe le figure potevano fornire informazioni circa l'eventuale presenza di forze di polizia in porto. Il network criminale, pertanto, era in grado di sfruttare i protocolli e le prassi dell'area portuale, nonché le carenze sul piano dei controlli. Carenze che possono interessare anche il perimetro dell'area portuale, sia marino, sia terrestre. Infatti, uno dei testimoni ha affermato che l'accesso non autorizzato in porto poteva avvenire anche tramite gommone o sfruttando un varco nella recinzione.

Questo tipo di risorse sono necessarie per evitare il principale problema di azione delle organizzazioni criminali (anche mafiose) che operano in aree portuali e in particolare in quelle diverse dal territorio di origine, cioè l'accesso. Il reperimento di questi contatti avviene attraverso un meccanismo "a cascata" che si attiva a partire dall'intermediario locale, il quale, grazie alle proprie risorse relazionali e reputazionali, entra in contatto con i soggetti considerati disponibili ad entrare nello scambio corrotto. A questo punto risultano fondamentali le ulteriori risorse a disposizione dell'intermediario, cioè quelle economiche, con le quali offrire una contropartita per l'inerzia (nel caso degli addetti alla security) o per le informazioni (nel caso dei portuali).

Il gruppo mafioso, pertanto, è costretto ad esternalizzare parte delle attività delegando altri attori, come gli intermediari, i quali devono rispondere anche delle azioni o delle inefficienze dei propri sottoposti. Questi ultimi non vengono coinvolti in modo organico in tutta la logistica del traffico, che sembra funzionare per compartimenti stagni: ciascun attore è responsabile di una parte della procedura di trasporto. Ad operare a stretto contatto con la sostanza stupefacente è invece il c.d. gruppo de "i pesci", ovvero una cellula criminale di "pronto intervento", una sorta di "agenzia di recupero stupefacenti", una "task force" attivabile all'occorrenza. La modalità prediletta dal network, infatti, è quella del rip-off, in cui la competenza del gruppo sembra riconosciuta da tutti i partecipanti.

Nel corso di un'intercettazione uno dei protagonisti commenta: «è gente che non ho... cioè che ti voglio dire... ha la forza, gli riesce, hanno le capacità, abbiamo fatto un lavoro laggiù che guarda, in porto te lo sai meglio che di me perché conosci la zona, no?».

Nel corso dell'inchiesta sono emersi alcuni elementi di criticità nell'organizzazione dei traffici, che consentono di apprezzare ulteriormente le peculiarità portuali e la necessità di professionisti marittimi in grado di garantire che il trasporto del container in cui lo stupefacente è occultato arrivi a destinazione.

Un esempio riguarda il tentativo di importare circa 50 kg di cocaina dal Sud America. I trafficanti avevano collocato lo stupefacente all'interno di un container e comunicato i codici identificativi all'intermediario calabrese, in quale aveva avvisato a sua volta la componente livornese. Il container è stato scaricato, ma, per un errore dei mittenti, era stato indicato quale porto di approdo e scarico lo scalo di Catania, per cui il contenitore è stato reimbarcato e ha proseguito la rotta, prima a Malta, poi Catania. Il gruppo di recupero si è reso allora disponibile – ed è stato scelto dai trafficanti – a esiliare lo stupefacente a un prezzo inferiore rispetto a quanto avrebbero fatto altri gruppi catanesi, ma fallendo solo per l'intervento delle forze di polizia. Questo caso mette ancora in maggiore evidenza la sovrapposizione tra mercati legali e mercati illegali, in cui i secondi dipendono dal corretto funzionamento dei primi, da cui attingono norme e prassi.

1.4.2.4 Il settore pubblico tra maladministration e interventi virtuosi

Un ulteriore aspetto da tenere in considerazione analizzando il sistema logistico portuale è quello relativo al funzionamento e malfunzionamento degli attori coinvolti nella governance dell'area. Nel caso italiano appare rilevante il ruolo del soggetto pubblico – e in particolare l'Autorità di Sistema Portuale – che amministra la vita portuale attraverso il rilascio di concessioni e di autorizzazioni, nonché attraverso l'acquisizione di beni, forniture e servizi, sottostando, naturalmente, alla disciplina pubblicistica della contrattazione. Ciò che caratterizza particolarmente le Autorità di Sistema Portuale – distinguendole in parte da altri soggetti pubblici – sono l'ammontare delle risorse economiche gestite (...) e il meccanismo di individuazione dei vertici, che sono di nomina politica. Inoltre, la sovrapposizione di competenze tra attori, così come l'articolata presenza di norme da applicare, produce un contesto normativo meno intellegibile, in cui le AdSP devono bilanciare tra esigenze di produttività e di legalità. Questi elementi rendono l'ambiente portuale esposto all'influenza di interessi esterni, che possono condurre ad episodi di *maladministration* o corruzione.

Negli ultimi anni, a partire dal 2016, proprio l'AdSP del Mar Tirreno Settentrionale è stata attenzionata dalla Procura di Livorno a seguito dell'esposto di un terminalista. L'inchiesta, iniziata nel

2016 ed emersa alle cronache nel gennaio 2019, ha coinvolto il presidente e il segretario generale, accusati di abuso d'ufficio per aver favorito una compagnia operante nel settore del trasporto passeggeri tramite traghetti con linee verso Sardegna, Sicilia, Tunisia e Spagna. In particolare, secondo l'accusa, a partire dal 2012 i vertici dell'AdSP avrebbero reiterato più volte nel tempo una concessione temporanea per gli accosti in banchina, e senza applicare il canone maggiorato previsto, creando così una situazione di concorrenza sleale.

L'inchiesta ha portato inizialmente all'interdizione dei pubblici uffici dei due vertici dell'Autorità per il periodo di un anno, sfociando poi nel febbraio 2020 nel loro rinvio a giudizio insieme ad altre cinque persone tra funzionari ed imprenditori. Proprio uno di questi ultimi è stato destinatario di una misura di interdizione di un anno dall'esercizio di uffici direttivi di imprese o enti che si occupano di fornitura di beni o di servizi nel contesto portuale e marittimo.

Per questa analisi è importante prendere in considerazione quali pratiche antimafia e anticorruzione sono state applicate fino all'emersione dell'inchiesta – così da valutarne l'efficacia – e quelle adottate a seguito dell'emersione delle presunte condotte illecite dei vertici del porto, così da apprezzare eventuali interventi specifici in termini di prevenzione.

Tra gli aspetti maggiormente significativi è possibile riscontrare la presenza all'interno dell'AdSP di una apposita Direzione, istituita ben prima del 2019, relativa al controllo interno, anticorruzione e formazione. Proprio nel servizio di anticorruzione e privacy, alla Direzione sono assegnati il compito di predisporre il Piano triennale della prevenzione della corruzione e di monitorare la sua attuazione, verificando la pubblicazione dei dati nell'apposita sezione "Amministrazione trasparente" e favorendo l'accesso civico³⁴.

Inoltre, prima della trasformazione in AdSP, l'Autorità portuale di Livorno è stata una delle prime – e relativamente poche – amministrazioni ad aver sottoscritto un protocollo³⁵ di azione di vigilanza collaborativa con l'Autorità Nazionale Anticorruzione, sulla scorta del modello già utilizzato in occasione di Expo 2015, per la realizzazione della Darsena Europa. L'accordo, voluto anche per input di Regione Toscana, prevede la c.d. "vigilanza collaborativa" su un intervento in project financing che ha un costo stimato di circa 800 milioni di euro di cui 50 milioni garantiti dal Governo, 200 milioni dalla Regione Toscana e 200 milioni dall'Autorità Portuale. Con esso si intende verificare che gli atti delle gare siano conformi alle normative vigenti e introdurre clausole che possano prevenire infiltrazioni criminali, nonché monitorare l'andamento delle procedure.

³⁴ https://www.portialtotirreno.it/autorita-sistema-portuale/organigramma/funzioni-dei-servizi/#S_ACTP

³⁵ <https://www.anticorruzione.it/documents/91439/171929/Protocollo+di+azione+vigilanza+collaborativa+con+Autorit%C3%A0+Portuale+di+Livorno.pdf/98a17235-3761-a6c1-05cb-07e2f13ee430?t=1583747950910>

Il protocollo prevede una verifica preventiva da parte di ANAC di una serie di documenti relativi alla determina a contrarre, gli atti della procedura di affidamento (bandi di gara o lettere di invito o inviti a presentare offerta nel caso di procedura negoziata; disciplinari di gara; capitolati; schemi di contratto; provvedimenti di nomina dei commissari e di costituzione della commissione giudicatrice; verbali del subprocedimento di verifica e di esclusione delle offerte anormalmente basse; provvedimenti di aggiudicazione, provvisoria e definitiva; accordi quadro e relativa documentazione di gara e/o contrattuale) nonché gli atti della fase di esecuzione dei contratti (perizie di variante; atti finalizzati alla conclusione di accordi bonari e contratti di transazione di cui agli articoli 240 e 239 del Codice; proposte/atti di risoluzione contrattuale o altri atti in autotutela; sospensioni contrattuali; riscontrate violazioni del protocollo di legalità, ove sottoscritto; riscontrati gravi inadempimenti e gravi ritardi ascrivibili a responsabilità dell'appaltatore e provvedimenti conseguentemente assunti dall'amministrazione (applicazioni di penali, segnalazioni, escussione della cauzione, esecuzione in danno, eventuale risoluzione e modalità di affidamento della prestazione residua ad altro operatore).

La verifica avviene attraverso un parere preventivo che ANAC fornirà all'ente appaltante, il quale deciderà se accogliere o meno i rilevi. A ogni modo, l'Autorità si impegna ad inserire una clausola che prevede l'esclusione dal contratto di gara per le imprese i cui componenti della compagine sociale o dirigenti siano sottoposti a misura cautelare o rinvio a giudizio per reati legati a fatti corruttivi.

Cinque anni dopo, nel settembre 2021, un protocollo analogo è stato sottoscritto dall'AdSP del Mar Tirreno Settentrionale e ANAC, avente ad oggetto sempre interventi su Darsena Europa, che per un costo di circa 390 milioni di euro prevedono l'ampliamento verso il mare del porto, comprensivo di tre terminal, una darsena e opere foranee di protezione. L'accordo, che anche in questo caso ha durata di un anno, prevede sostanzialmente i medesimi impegni tra le parti e i medesimi meccanismi di vigilanza collaborativa già presenti nell'accordo del 2016.

Tra gli ulteriori strumenti adottati nel corso del tempo dall'Autorità portuale di Livorno vi è il Protocollo di legalità sottoscritto nel 2013³⁶ (e integrato con linee guida nel 2014³⁷) con la Prefettura di Livorno, ai fini della prevenzione dei tentativi di infiltrazione della criminalità organizzata nel settore dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture.

Questo prevede che a seguito dell'aggiudicazione di un bando di gara relativo ad importi superiori ai 100.000 euro, venga inserito all'interno del contratto una serie di clausole che vincolano le imprese vincitrici ad una corretta informazione circa gli assetti societari e le impegnano a denunciare

³⁶http://www.prefettura.it/FILES/AllegatiPag/1191/9_Protocollo%20di%20legalit%E0%20con%20Autorit%E0%20Portuale%20Livorno%20-%2031%20luglio%202013.pdf

³⁷http://www.porto.livorno.it/Portals/0/Documenti/elenchi_bandi_gara/3145_4_All.%20C%20Protocollo%20Linee%20guida.pdf

pressioni, tentativi corruttivi o estorsivi, il cui non rispetto potrebbe portare anche alla risoluzione unilaterale del contratto. Il tutto previsto anche per le opere realizzate mediante affidamento in concessione, finanza e progetto, general contractor

I Piani Triennali di Prevenzione della corruzione e di Trasparenza: strumento o adempimento?

Il Protocollo di legalità prefettizio, la presenza di un'apposita Direzione e la predisposizione del protocollo con ANAC risultano però essere elementi innovativi circoscritti. Se analizziamo la storia recente dell'AdSP, notiamo che a seguito della riforma del 2016, l'Autorità portuale è stata oggetto fin dai primi mesi di commissariamento straordinario della presidenza (conclusosi con la nomina nel marzo 2017) e di contenzioso circa la composizione del Comitato di Gestione, che si è insediato solo nel settembre 2017, facendo così perdurare un periodo di stasi amministrativa. Questo ha avuto ripercussioni anche sull'economia dello scalo, considerando che l'AdSP si occupa, tra le altre cose, delle forniture di servizi di acqua potabile alle utenze delle navi a terra e in mare, al servizio di raccolta, trasporto e consegna dei rifiuti, nonché di pulizia.

Nel Piano Triennale per la prevenzione della corruzione e la trasparenza 2019-2021 l'analisi del contesto interna, che dovrebbe tenere in considerazione anche i processi decisionali oggetto dell'attenzione della Procura, è limitata. Viene affermato: «è stata effettuata una prima mappatura dei processi che, alla luce delle modifiche recentemente apportate alla struttura organizzativa dell'Autorità, sarà rivista ed implementata nei prossimi mesi; sulla base dell'anzidetta mappatura sarà effettuata, nel corso dell'anno, un'analisi delle procedure a rischio corruttivo ai fini della predisposizione delle correlate misure di prevenzione, che saranno rese operative nel prossimo Piano»³⁸. La mappatura, pertanto, viene prodotta, ma non è seguita da un calcolo dei rischi e delle possibili misure preventive da adottare. Non vi è, invece, un'analisi del contesto esterno, per cui si rimanda esclusivamente alla sottoscrizione di un protocollo di legalità con la Prefettura locale.

La stesura e approvazione del PTPCT 2020-2022³⁹ si è sovrapposta alla fase commissariale dell'ente e alla nomina del nuovo presidente. Le misure adottate in questo contesto sono andate a sanare precedenti lacune, primariamente integrando il Piano con una Delibera del Commissario Straordinario e successivamente con l'adozione del PTPCT. Infatti, si riscontra l'introduzione di una serie di misure "in risposta" agli episodi corruttivi che hanno caratterizzato l'attività dell'ente. Queste, però, risultano essere per la maggior parte l'adozione di obblighi già previsti dalla normativa

³⁸<https://portaleservizi.portialtotirreno.it/openweb/data/PTPC/PTPC%20-%202019-2021%20-%20Agg.%20giugno%2019%20-%20Vers.%20pulita.pdf>

³⁹ <http://portaleservizi.portialtotirreno.it/openweb/data/PTPC/2020-2022/PTPCT%202020-2022.pdf>

anticorruzione: revisione e implementazione della mappatura dei processi dell'ente; individuazione e ponderazione dei potenziali rischi corruttivi di 4 aree individuate dal Piano Nazionale Anticorruzione predisposto da ANAC; predisporre apposite misure di prevenzione; aggiornamento del codice di comportamento secondo le indicazioni di ANAC.

L'inchiesta, pertanto, sembra aver attivato la predisposizione di politiche anticorruzione mancanti all'epoca dei fatti contestati, e, solo parzialmente, attivato un'attività di analisi interna volta ad adottare misure specifiche. A tal proposito, si segnala l'avviamento di un'interlocuzione con la Prefettura per la predisposizione di un protocollo di legalità e di un comitato di studio congiunto con l'associazione Assoporti per la predisposizione di un codice etico da applicare al Presidente e ai membri del Comitato di Gestione.

Queste proposte, però, restano programmate e non attuate anche nel PTPCT 2021-2023. Infatti, oltre ad un aggiornamento della mappatura dei processi e delle misure di prevenzione (anche alla luce delle modifiche normative di semplificazione introdotte nel periodo di emergenza sanitaria), gli ulteriori elementi innovativi sono presentati dall'adozione dei Regolamenti relativi alla disciplina delle procedure di affidamento semplificate di lavori, servizi e forniture, alla nomina e al funzionamento delle commissioni e dei seggi di gara, e alla costituzione dell'elenco dei professionisti per il conferimento di incarichi legale esterni.

In definitiva, è possibile riscontrare come l'analisi di contesto interna ed esterna all'interno degli ultimi tre PTPCT dell'AdSP del Mar Tirreno Settentrionale abbia tenuto in considerazione solo in parte gli eventi corruttivi emersi all'interno dell'ente, riducendo così la capacità esplicativa circa il funzionamento dello stesso e la possibile efficacia delle misure di prevenzione adottate.

Note conclusive

In conclusione, sembra possibile affermare che per prevenire e contrastare fenomeni di illegalità all'interno del porto è necessario adottare strategie multidimensionali e multilivello. Come abbiamo analizzato, le proiezioni criminali e i fenomeni di corruzione all'interno dell'area portuale possono assumere forme diverse, riguardare una pluralità di attori e costituire di volta in volta network diversificati. Per questo motivo, risulta fondamentale un coinvolgimento trasversale dei soggetti operanti all'interno degli scali, con un ruolo propulsivo e di coordinamento da parte dell'autorità pubblica.

Se guardiamo alla dimensione dei traffici illeciti, considerando la necessità di bilanciare la pervasività dei controlli e la performance delle movimentazioni, l'attività di monitoraggio e di intelligence relativa alle rotte commerciali più esposte sembra imprescindibile, con un forte ruolo di coordinamento degli interventi da parte delle forze di polizia, anche valorizzando il ruolo del Comitato

per l'ordine e la sicurezza pubblica territoriale e del Comitato per la sicurezza portuale. Questa, però, deve trovare un duplice supporto sia a livello internazionale – con l'apporto degli organismi quali la D.N.A. e la D.C.S.A. – sia a livello territoriale con la cooperazione dell'AdSP e delle aziende terminaliste.

In tal senso, buone pratiche relative alla installazione di moderni strumenti di videosorveglianza delle banchine e delle aree perimetrali, nonché un'accurata opera di manutenzione degli stessi possono contribuire ad arginare i traffici che avvengono attraverso la tecnica del rip-off. La promozione, dunque, di una sicurezza portuale in grado di integrare i sistemi di monitoraggio dell'accesso, transito e permanenza di oggetti e di persone nell'area. Si tratta, in definitiva, di favorire un maggiore coordinamento tra gli attori e tra gli strumenti a disposizione di ciascuno di essi.

Queste misure, naturalmente, devono essere inserite all'interno di un più ampio set di interventi che riguardano i meccanismi di funzionamento del commercio globale marittimo e che dunque coinvolgono gli operatori dei porti di partenza, e di transito precedenti e successivi a quelli toscani, nonché le compagnie marittime che organizzano le rotte.

Il coinvolgimento in questo tipo di traffici di attori operanti nel settore pubblico e nel settore privato richiama la necessità di una fattiva attuazione delle misure di prevenzione e sanzionatorie previste dai PTPCT e dal codice di comportamento per i dipendenti pubblici nel primo caso, e dalla normativa per la responsabilità sociale di impresa nel secondo caso.

Ciò è valido anche per le manifestazioni criminali nell'ambito dei mercati legali. In questo contesto il porto ha caratteristiche molto simili a quelle di qualsiasi altra pubblica amministrazione (eccetto per le consistenti risorse economiche stanziare), pertanto emana bandi di gara relativi a lavori, servizi, forniture seguendo una disciplina pubblicistica. Dal punto di vista dell'attore pubblico – in particolare con il ruolo di coordinamento da parte dell'AdSP – è in definitiva necessario applicare in modo completo, coerente e continuativo le misure di prevenzione e contrasto della criminalità organizzata e della corruzione già esistenti, adattandole al particolare contesto portuale che, sebbene articolato e complesso, presenta profili di intervento non difforni rispetto al resto del territorio italiano.

1.5 Sfruttamento lavorativo e caporalato in Toscana. Approfondimento sull'edilizia.

A cura di Andrea Cagioni, CAT cooperativa sociale

Introduzione

Il report si divide in due parti. Sul piano metodologico, nella prima parte la ricerca documentale ha attinto da tutti i principali rapporti, indagini e banche dati disponibili, e si è avvalsa dello studio di fonti giornalistiche per quanto riguarda i casi di sfruttamento in Toscana. L'analisi dei dati della seconda parte, dedicata all'edilizia, per sopperire alla scarsa documentazione specialistica esistente, è stata completata attraverso il contenuto di interviste e focus-group condotti a dirigenti e funzionari sindacali del settore.

Nella prima parte del report viene effettuata una panoramica nazionale e regionale sui fenomeni di grave sfruttamento lavorativo, attraverso l'analisi di reati, indagini, casi di studio, forme di sfruttamento. Dopo avere discusso i principali effetti sul mercato del lavoro in Italia e in Toscana legati all'impatto della pandemia Sars-Cov-19, l'analisi si concentra sui fenomeni di caporalato e di sfruttamento lavorativo. Il primo focus verte sul riepilogo dei casi più rilevanti di grave sfruttamento lavorativo, nel periodo luglio 2020-giugno 2021, emersi in Toscana. Quando possibile, vengono messe a confronto le tendenze emergenti in Toscana e Italia, cercando di evidenziare eventuali specificità e questioni chiave osservabili nel territorio regionale.

Nel 2020 sono state rese disponibili per la prima volta dall'Ispettorato Nazionale del Lavoro una serie di dati relativi alle vittime di caporalato e di sfruttamento lavorativo identificate nel corso dell'attività ispettiva, che permettono un'interessante e inedita comparazione a livello regionale sul numero di vittime emerse e sui comparti produttivi coinvolti. A partire da questi nuovi dati, è così possibile affinare le conoscenze degli illeciti e meglio calibrare le attività di prevenzione, intervento e contrasto sui fenomeni di sfruttamento lavorativo in Toscana. Conclude la prima parte uno studio su alcuni recenti protocolli, linee-guida e progetti, locali e regionali, aventi come oggetto il contrasto dello sfruttamento lavorativo.

La seconda parte è dedicata all'analisi del settore delle costruzioni in Toscana. In seguito a un'introduzione finalizzata a contestualizzare caratteristiche, evidenze e dati che giustificano l'attenzione riservata a questo settore, l'analisi si concentra sui principali contenuti e temi emersi da

interviste e focus-group. L'analisi proposta segue i tre ambiti tematici al centro delle discussioni: 1) la questione del dumping contrattuale e salariale in edilizia; 2) come si articolano, quali forme assumono il lavoro sommerso e il lavoro sfruttato; 3) segnali emergenti relativi a casi di caporalato e a infiltrazioni criminali o mafiose nel settore.

1.5.1.1 L'impatto della pandemia sul mercato del lavoro italiano e toscano

Prima di affrontare i temi al centro del report, è necessario sintetizzare alcune delle principali evidenze, legate direttamente alle ripercussioni sull'economia e sul mercato del lavoro provocate da Sars-Cov-19 e dalle misure di contenimento adottate per mitigarne la diffusione. Come segnalato nella precedente edizione del rapporto (Cagioni, 2019), il prolungato blocco dei licenziamenti, le misure straordinarie di sostegno al reddito e gli ammortizzatori sociali adottati dal governo nazionale, pur svolgendo un'utile funzione di tamponamento dell'emergenza socio-economica, hanno avuto effetti limitati o nulli per le fasce più vulnerabili, come disoccupati, occupati in nero inattivi a causa del Covid 19, lavoratori dipendenti in attesa degli ammortizzatori sociali, lavoratori precari o intermittenti sprovvisti di ammortizzatori sociali. Per l'area del lavoro sfruttato e del caporalato, i risultati delle operazioni investigative e ispettive sui luoghi di lavoro condotte durante il primo lockdown (marzo-maggio 2020) hanno mostrato, organizzazioni criminali inserite nell'economia ufficiale e sommersa, nonostante i provvedimenti governativi di chiusura delle attività produttive non essenziali e le restrizioni alla mobilità, la vitalità delle organizzazioni criminali inserite nell'economia ufficiale e sommersa.

Nei primi tre trimestri 2020, il calo occupazionale è stato pari a 470.000 unità, e ha colpito soprattutto lavoratori autonomi, dipendenti a termine, donne e stranieri (ISTAT, 2021). Per Istat (2021) nel 2020 il tasso di disoccupazione in Italia avrebbe raggiunto il 9,2%. Secondo un'altra stima, effettuata sulla base di una innovativa metodologia (Ferrucci & Giangrande, 2021) usata per correggere l'anomalia italiana data dal rapporto fra un tasso di disoccupazione relativamente basso e un tasso di occupazione piuttosto basso, ciò che viene definita come "disoccupazione sostanziale" sarebbe più ampia di quanto riportato da Istat, e sarebbe stimata dai ricercatori al 14,5% nel 2020.

I dati di uno studio (Ferrucci & Giangrande, 2021) mostrano come in Italia il saldo annuo della differenza tra assunzioni e cessazioni nel 2020 sia pari a -116.000 unità, risultato di una crescita nelle forme contrattuali precarie (+161.000) e di un saldo negativo in quelle stabili (-277.000). Confrontando le forme di occupazione precaria nel periodo 2008-2020, risulta che la forza-lavoro caratterizzata da discontinuità lavorativa e/o bassi salari sia fortemente aumentata, raggiungendo oggi la quota di circa 5,4 milioni di occupati. Lo studio mette infine in evidenza come, mentre non è ancora

possibile analizzare come si sia distribuita l'inedita riduzione della massa salariale nel 2020, pari a 39,2 miliardi di euro, i dati sulle retribuzioni del 2019 certificano come ben 5,2 milioni di lavoratori percepissero un salario inferiore ai 10.000 euro lordi annui.

È evidente come la diffusa condizione di povertà salariale non sia provocata dal virus o da congiunture economiche sfavorevoli recenti, ma si connota piuttosto come una tendenza, amplificata dagli effetti della pandemia, in atto da decenni che la pandemia ha amplificato. Come mostra uno studio (OECD, 2018), l'Italia si rileva, nel periodo 1990-2020, l'unico paese occidentale dove la variazione percentuale dei salari annuali medi è stata negativa, segnando un -2,90%, confermando così come l'espandersi dell'area del lavoro povero e precario, alla pari dell'aumento delle disuguaglianze nella distribuzione del reddito tra capitale e lavoro, siano l'esito di processi di lungo periodo (Fana, 2018).

In Toscana, Irpet quantifica in 20.776 posizioni di lavoro dipendente il saldo negativo annuo della differenza tra assunzioni e cessazioni nel 2020, di cui la metà (10.095) relative a contratti a tempo indeterminato, determinato e di apprendistato (IRPET, 2021a). A fronte di un aumento di lavoratori a tempo indeterminato, trainato però esclusivamente dalla netta crescita del lavoro domestico per la maggiore domanda delle famiglie e per le procedure di regolarizzazione della sanatoria, sono soprattutto le varie tipologie di lavoro a termine (apprendistato, tempo determinato, lavoro somministrato e intermittente) a essere state duramente penalizzate dalla crisi pandemica. A livello di composizione settoriale, se il blocco dei licenziamenti e il massiccio ricorso alla CIG hanno parzialmente attenuato le ricadute occupazionali e di reddito, la crisi pandemica ha comunque prodotto effetti negativi sugli avviamenti in vari comparti, a partire dalle attività legate al turismo e al tempo libero (-16%), commercio al dettaglio (-5%) e dalle attività legate al Made in Italy (-3%). Un'ultima caratteristica evidenziata dal confronto 2020-2019 fra avviamenti e cessazioni è che sono quattro le categorie (lavoratori manuali qualificati, lavoratori flessibili, donne, under 30) individuate come più penalizzate.

Per sintetizzare la situazione macroeconomica toscana, il rapporto Irpet sostiene che “è una caduta che ci riporta indietro di un quarto di secolo fa”, utilizzando come parametro di riferimento il PIL lordo pro-capite (IRPET, 2021b). La recessione nel territorio toscano nel 2020 è stata di portata inedita, assai superiore agli effetti della crisi del 2009. Alcune specificità della struttura produttiva e distributiva toscana hanno infatti amplificato la crisi, generando un calo del PIL (-12%), dell'indice di produzione industriale (-14,7%) e dell'indice di fatturato dei servizi (-11,3%) superiori alla media nazionale.

La crisi pandemica ha così determinato profondi squilibri sul mercato del lavoro toscano: nel 2020 sono circa 117.000 i dipendenti in meno (-11% sul 2019), che Irpet differenzia fra 23.000

dipendenti licenziati o non rinnovati e 94.000 lavoratori “sospesi” (in quanto ancora sotto contratto, ma impiegati a zero ore), perché beneficiari di una qualunque forma di cassa integrazione. L’area del lavoro sospeso corrisponde a 192 mil. di ore e a 908 mil. di euro di retribuzioni in meno per i lavoratori in cassa integrazione. Altri spunti utili per inquadrare le ripercussioni della recessione sul mercato del lavoro sono ricavabili dalle differenze a livello di territori e/o di distretti. Dalla comparazione fra province e distretti toscani, si ricava che le aree distrettuali presentano una diminuzione del PIL (-13,2%) maggiore rispetto a quelle non distrettuali (-11,7%). In particolare, le prestazioni più negative riguardano il distretto della moda e del tessile di Prato, quello orafa di Arezzo e quello conciario di San Miniato-Santa Croce.

Un’ulteriore conferma dell’andamento più marcato della recessione nelle aree e nei comparti economicamente trainanti proviene dall’analisi sui sistemi locali: registrano le peggiori performance le aree urbane specializzate nei servizi e nel turismo, i sistemi del Made in Italy legati alla moda, i sistemi manifatturieri con specializzazioni diverse da quelle tradizionali, mentre per effetto della ripresa delle presenze turistiche dell’estate 2020 i sistemi turistico balneari contengono le perdite rispetto alla media regionale. Di conseguenza, le maggiori ripercussioni sul mercato del lavoro in termini di occupati, di ore non lavorate e di diminuzione delle retribuzioni coinvolgono le aree metropolitane, i sistemi manifatturieri del Made in Italy e la Toscana Centrale.

Altro tema ineludibile nell’anno segnato da Sars-Cov-19, per la sua stretta aderenza al lavoro povero, sommerso e/o precario, e alle possibili infiltrazioni di reti criminali, è l’aumento delle povertà. Sul forte aumento delle disuguaglianze socioeconomiche a livello mondiale e italiano, le statistiche sulla povertà dell’Istat (ISTAT, 2021) relative al 2020 attestano che le famiglie italiane in povertà assoluta sono aumentate del 20% rispetto al 2019, raggiungendo quota 2 mil., per un totale di 5,6 mil. di individui. La forza di pressione esercitata dalle organizzazioni mafiose sulle fasce più povere e precarie della popolazione durante la crisi, segnalata da tutti i rapporti disponibili, si è talvolta tradotta nel cosiddetto “welfare di prossimità”, funzionale all’allargamento del consenso popolare in alcuni territori.

Secondo il rapporto Caritas Toscana l’aumento di richieste di aiuto e di sussidi economici nei centri diocesani nel corso del 2020 è prevalso fra disoccupati, occupati con impiego irregolare fermo a causa del lockdown, lavoratori dipendenti in attesa di cassa integrazione, autonomi, stagionali e lavoratori precari o intermittenti sprovvisti di ammortizzatori sociali (Caritas Toscana, 2021). L’attività dei centri diocesani ha posto in primo piano il tema dei nuovi poveri generati dalla pandemia, corrispondenti a italiani, donne, giovani fra i 18 e i 34 anni e coniugati con figli minori. Inoltre, i profili emergenti delle nuove povertà e i processi di impoverimento collegati alla pandemia

sono coincisi soprattutto con l'area del lavoro poco tutelato (precari, stagionali, occupati dell'economia sommersa, autonomi).

A certificare l'intensità senza precedenti del processo di impoverimento in Toscana, attenuato solo parzialmente dalle misure di sostegno al reddito, dai bonus legati all'emergenza pandemica e dalle iniziative di aiuto e mutuo soccorso erogate dal terzo settore, sono due dati. Irpet stima che nel corso del 2020 ben 123.000 persone in più rispetto all'anno precedente siano transitate, per periodi variabili, nella condizione di povertà assoluta e che siano quasi 266.000 le famiglie (16% di tutti i nuclei residenti in regione), pari a 755.000 individui (20% della popolazione in Toscana), a essere scivolati da un decile superiore di reddito ad almeno uno inferiore (IRPET, 2021b).

1.5.1.2 Casi di grave sfruttamento lavorativo in Toscana

Nella relazione del secondo semestre 2020 della Direzione Investigativa Antimafia (Dia) vi sono vari riferimenti a un aumento di tentativi di infiltrazione da parte di organizzazioni e reti criminali nel tessuto produttivo nazionale, in un quadro complessivo nel quale la strategia di fondo delle organizzazioni criminali è apparsa indirizzata, specie nelle aree di non insediamento classico delle mafie come la Toscana, "(...) al controllo del mercato piuttosto che alla gestione del territorio" (D.I.A., 2020b, p. 309). In generale, Dia evidenzia come la crisi pandemica abbia rappresentato un contesto attrattivo e favorevole per l'espansione degli interessi delle organizzazioni mafiose e criminali nell'economia. Più precisamente, nel rapporto si mette in luce come alcune condizioni palesate durante l'emergenza sanitaria – aumento delle vulnerabilità e della disoccupazione, crisi di liquidità delle imprese - abbiano accelerato due processi.

In prima istanza, le organizzazioni criminali hanno mirato a incrementare l'inserimento in attività imprenditoriali al fine di riciclaggio dei capitali illeciti e/o di controllo societario. Ciò è avvenuto anche attraverso strategie di infiltrazione diversificate e complesse, che denotano un ruolo attivo dell'area grigia dei professionisti. Con riferimento alla Toscana, si avverte che: "I segnali della pervasività criminale si manifesterebbero, infatti, tra l'altro per mezzo di imprese non mafiose ma comunque "collaborative" con schemi giuridici sempre più raffinati attuati in collaborazione con professionisti evidentemente collusi (avvocati, commercialisti, notai etc.)" (ibidem, p. 307). In parallelo, gli obiettivi espansionistici e i processi di infiltrazione delle reti criminali si sono indirizzati da una parte all'acquisizione o al controllo di attività commerciali e turistico-alberghiere, dall'altra all'inserimento negli appalti pubblici (edilizia, fondi per l'emergenza sanitaria).

Conclusioni simili sono contenute nella relazione intermedia della Commissione Parlamentare Antimafia (C.P.A., 2021). Dalle audizioni, gli approfondimenti e le informazioni acquisite, la Commissione rileva come l'emergenza epidemica, combinatosi con la parallela crisi socioeconomica, abbia rappresentato un terreno fertile per l'aumento di rischi legati alle varie forme di infiltrazioni mafiose nell'economia legale. Fra le aree più permeabili ai nuovi fenomeni di controllo mafiosi, vengono citate da una parte i settori della fornitura e dei servizi commerciali e sanitari legati alla pandemia, dall'altra le piccole e medie imprese maggiormente in crisi di fatturato e di liquidità. La pandemia ha così costituito un'insperata opportunità per le organizzazioni criminali, potenzialmente capaci di immettere nel circuito economico liquidità e risorse, acquisendo la proprietà formale o di fatto di nuove attività, ambiti commerciali e produttivi, e al tempo stesso di aumentare le loro sfere d'influenza, di consenso e di controllo sociale. L'ass. Libera (Libera, 2021, p. 23) segnala come, nei primi nove mesi del 2020, la Toscana registri un fortissimo incremento (+160%) di interdittive antimafia.

Storicamente l'innesto delle mafie nell'economia legale, ricorda la Commissione Parlamentare Antimafia, ha sempre generato un circolo vizioso che produce profonde ricadute sulla riduzione dei diritti dei lavoratori impiegati dalle imprese criminali (C.P.A., 2021, p. 203). Di particolare interesse è l'attenzione dedicata dalla Relazione (ibidem, pp. 281-284) all'espansione del ruolo ricoperto dall'area grigia dei professionisti: le prime evidenze raccolte, durante la pandemia, segnalano una crescita di fenomeni di contiguità e di collusione dei liberi professionisti con organizzazioni criminali e mafiose, specie nella contrattualistica e nella consulenza economico-contabile e finanziaria. Ciò sembrerebbe confermare la funzione sempre più rilevante assunta dai professionisti nei processi d'inserimento e di infiltrazione delle organizzazioni criminali nei circuiti dell'economia legale, specie nei territori di recente espansione delle mafie (Sciarrone & Storti, 2019).

Se queste sono le principali dinamiche emerse a livello nazionale nel corso del 2020, è ora necessario restringere l'attenzione al territorio toscano, analizzando i casi più rilevanti connessi a indagini penali, ricerche e ispezioni sui fenomeni di sfruttamento lavorativo e di inserimento delle reti criminali nel tessuto economico⁴⁰.

Una quota assai significativa di indagini e procedimenti penali dove sono stati riscontrati gravi illeciti in materia di normativa di lavoro e di sfruttamento coinvolge società di proprietà di (o riconducibili a) imprenditori cinesi ed è relativa ad aziende del distretto tessile e dell'abbigliamento ubicate nell'area metropolitana (Prato, Firenze e Pistoia). Ciò non significa affatto attribuire alla sola comunità cinese la responsabilità esclusiva delle condotte di sfruttamento e degli illeciti, la cui

⁴⁰ Di seguito, l'analisi dei casi inizia nel periodo in cui si era interrotta nella precedente edizione del Rapporto, ricoprendo l'intervallo temporale compreso fra secondo semestre 2020 e primo semestre 2021.

attuazione richiede la collaborazione o la collusione, a vario titolo e in diverse forme, di altre attività economiche e di figure professionali esterne. La zona grigia (aziende e marchi committenti della filiera della moda da una parte, consulenti del lavoro, avvocati, commercialisti dall'altra) appare anzi spesso esercitare un ruolo essenziale, anche alla luce di alcuni procedimenti. Nel complesso, le nuove evidenze raccolte – e di seguito esposte – sui fenomeni di sfruttamento lavorativo nel distretto tessile e della moda dell'area metropolitana sembrano confermare alcuni tratti qualificanti del modello di sfruttamento già messi in rilievo da precedenti ricerche (Berti, 2020; Cagioni, 2020a, 2020b; Cagioni & Coccoloni, 2018; Ceccagno & Salvati, 2019).

La maggioranza di casi di sfruttamento si spiega a partire dal perseguimento di un vantaggio economico basato sull'estrazione extra di plusvalore, che si traduce nella riduzione illecita dei costi della manodopera (allungamento delle giornate e delle ore lavorate; assenza o contrazione dei tempi di riposo; riduzione delle retribuzioni e dei contributi ottenibile da lavoro nero o dalla stipula di contratti solo parzialmente regolari) e di altri tipi di costo (riduzione dei costi connessi alle norme e alla strumentazione su igiene, salute e sicurezza nei luoghi di lavoro; violazione delle norme sul ciclo dei rifiuti).

Le trasformazioni produttive e imprenditoriali del distretto degli ultimi 15 anni si sono accompagnate a un parziale mutamento della composizione della forza-lavoro. La minore disponibilità di operai cinesi e il rallentamento dei flussi migratori dalla Cina sono stati in parte compensati, dai datori di nazionalità cinese, dall'assunzione o dalla messa al lavoro di stranieri per lo più provenienti da Pakistan, Bangladesh e dall'Africa sub-sahariana. Il loro impiego ha consentito alle imprese di conseguire un illecito vantaggio competitivo, essendo gli occupati stranieri non cinesi esclusi dai benefici monetari e di protezione sociale derivanti dall'applicazione degli sleeping agreement, riservati alla manodopera cinese (Ceccagno, 2017). Non è dunque causale che, pur se rimane comunque consistente lo sfruttamento intra-etnico, un numero crescente di vittime di sfruttamento lavorativo sia originario dei paesi e delle macroaree citate in precedenza. È tuttavia attribuibile quasi solo esclusivamente a cittadini pachistani, bengalesi e di vari paesi dell'Africa sub-sahariana, sulla base delle informazioni disponibili, l'aumento di denunce, segnalazione e vertenze sindacali per forme gravi di sfruttamento lavorativo.

Nell'ultimo anno, la confluenza sul territorio pratese di progetti, attività, servizi di contrasto sullo sfruttamento lavorativo appare rafforzata. In aggiunta alle intense attività investigativa della Procura di Prato, alle ispezioni e ai controlli sui luoghi di lavoro, ordinari e straordinari, messi in campo da vari enti (Inl, interforze, forze dell'ordine, progetto regionale Lavoro sicuro), all'attività di

tutela e di emersione dei sindacati⁴¹ e dello sportello sullo sfruttamento lavorativo di Comune di Prato e progetto antitratta Satis, si è aggiunto nel 2020 il progetto multi-agenzia, "A.L.T. Caporalato!"⁴². Completa il quadro degli interventi la recente attivazione su scala regionale di due nuovi progetti finanziati da fondi FAMI e del Ministero del Lavoro, con competenze limitate esclusivamente allo sfruttamento lavorativo in agricoltura. Ciò nonostante, è opinione condivisa da quasi tutte le istituzioni⁴³ e le forze sociali⁴⁴ del territorio che il numero di risorse, di controlli e di interventi disponibili al contrasto allo sfruttamento lavorativo, alle forme di illegalità economica e alle infiltrazioni criminali permanga sottodimensionato rispetto all'entità e alla gravità dei fenomeni riscontrati nel distretto. Una particolare criticità è attribuita alla insufficiente dotazione, a livello di personale operativo, dell'Ispettorato territoriale del lavoro (Itl), compensata solo parzialmente dall'azione del personale ispettivo di altri enti.

Una indagine dell'ottobre 2020 a Prato ha contestato la sottoposizione di 31 operai di nazionalità cinese e bengalese – fra i quali un minore, un disabile e una donna in gravidanza – a turni di lavoro, oggetto di video-sorveglianza, prolungati fino a quindici ore giornaliere. Gli operai sarebbero stati costretti a lavorare in situazioni di sicurezza precarie e posti in condizioni alloggiative degradanti, a fronte di retribuzioni mensili variabili fra 400 e 500 euro. Per la presenza di precisi indicatori di sfruttamento, l'accusa formulata a cinque cittadini cinesi, destinatari di misure cautelari, è di sfruttamento in concorso di manodopera in condizioni di bisogno. Nei confronti degli imprenditori sono stati contestati anche i reati di evasione fiscale e contributiva Inps.

Ad Agliana (Pt), nell'ottobre 2020, sono stati adottati provvedimenti di sospensione dell'attività imprenditoriale e sanzioni amministrative verso due aziende tessili, con l'ipotesi di reato di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina e di impiego della manodopera in condizione di sfruttamento approfittando dello stato di bisogno dei lavoratori. Le denunce, formulate a sei persone (due titolari più quattro cittadini cinesi), contengono anche la contestazione di violazione delle normative igieniche, urbanistiche e sulla sicurezza, poiché nelle aziende sarebbero state trovati lucchetti esterni per bloccare le uscite di emergenza e nei capannoni sarebbero stati illegalmente ricavati spazi adibiti a dormitorio per i lavoratori.

⁴¹ Nel periodo in esame, si segnalano le vertenze e le denunce realizzate dal sindacato di base Sicobas, coinvolgenti gruppi di lavoratori pachistani, che risultano ancora in corso. <https://www.gonews.it/2021/03/10/tensioni-texprint-prato-si-cobas-violenze-contro-i-lavoratori/>.

⁴² <https://www.ispettorato.gov.it/it-it/notizie/Pagine/Comunicato%20Stampa-06082021.aspx>; <https://italy.iom.int/it/arec-di-attivita%C3%A0/migrazione-e-integrazione/sfruttamento-lavorativo/alt-caporalato>.

⁴³ <http://comunicati.comune.prato.it/generali/?action=dettaglio&comunicato=14202100000797>

⁴⁴ <https://www.cgilprato.it/sfruttamento-lavoro-il-richiamo-della-cgil-le-parole-non-bastano-piu-servono-fatti-tutti-facciano-quanto-si-sono-impegnati-a-fare-la-camera-del-lavoro-chiede-anche-un-piano-di-c/>.

In quattro casi di sfruttamento lavorativo, gli imprenditori cinesi sono accusati di contestuale favoreggiamento dell'immigrazione clandestina. Nel mese di ottobre 2020, in provincia di Prato si segnala l'arresto in flagranza di reato di un cittadino cinese, proprietario di una ditta di confezioni, per aver occupato sette lavoratori connazionali sprovvisti del permesso di soggiorno. Nel luglio 2020 è stato arrestato a Montemurlo (Po) il titolare cinese di una stireria per la presenza di quattro lavoratori irregolari su 14, con le accuse di sfruttamento di manodopera e favoreggiamento dell'immigrazione clandestina; ad agosto 2020 sono stati deferiti in stato di libertà cinque cittadini di nazionalità cinese per sfruttamento di manodopera straniera irregolare comminando sanzioni amministrative; a settembre 2020 il titolare cinese di una ditta di confezione è stato arrestato per sfruttamento di manodopera clandestina.

Il procedimento probabilmente più rilevante, sia per la gravità del quadro accusatorio e indiziario che per il numero di lavoratori stranieri coinvolti (28 pakistani, bengalesi e afgani, quasi tutti richiedenti asilo), è relativo a un'azienda di confezione pratese. Originata nel febbraio 2021 da un'ispezione del progetto Lavoro Sicuro in seguito a un infortunio mortale, le indagini condotte avrebbero permesso di ricostruire una complessa e articolata situazione di sfruttamento lavorativo e di illeciti societari. L'indagine avrebbe fotografato una estesa condizione di sfruttamento che, oltre a gravi violazioni dei diritti, della sicurezza e delle condizioni di lavoro della manodopera, si estenderebbe al palese abuso della vulnerabilità dei lavoratori. Se solo metà della forza-lavoro sarebbe stata in possesso di contratti part-time, le presunte condizioni lavorative sarebbero state applicate a tutte la forza-lavoro: mancanza di giorno di riposo settimanale, orari giornalieri fino a 14 ore, sottopagamento. Due rilevanti circostanze aggravanti a carico dei datori sarebbero la presenza di impianti di video-sorveglianza a distanza e il fatto che una parte della forza-lavoro sarebbe stata alloggiata, in situazione di sovraffollamento e di grave degrado ambientale e igienico, in un appartamento riconducibile ai datori, posto nelle vicinanze dell'attività produttiva. La procura ha comminato gli arresti domiciliari dei titolari, due coniugi cinesi (poi trasformato in detenzione in carcere per la donna, accusata di avere violato le restrizioni), e la denuncia di un loro connazionale, titolare formale della ditta⁴⁵.

Un ulteriore motivo di interesse della vicenda è dato dai risultati sul fronte della tutela dei lavoratori sfruttati, conseguiti alla luce del Protocollo sullo sfruttamento lavorativo e delle conseguenti azioni di sistema messa in campo dalle istituzioni (Procura di Prato, Comune di Prato, Irl, Asl, Inps, Inail), dai sindacati e dal terzo settore (progetto regionale antitratta Satis, ass. Altro Diritto). L'operato della rete – insieme all'inedita nomina, per questo tipo di reati, di un amministratore giudiziario – ha

⁴⁵ A luglio 2021, la coppia di imprenditori di fatto ha patteggiato una pena di due anni e sei mesi e di due anni e otto mesi, con la revoca delle misure restrittive, mentre il prestanome ha patteggiato una pena di un anno e otto mesi.

favorito, oltre al rilascio di permessi di soggiorno ad hoc (fra cui tre ex art. 18), l'avvio di misure economiche di recupero e di risarcimento per una parte consistente di lavoratori (cassa integrazione, indennità di disoccupazione e contributi previdenziali). Sette lavoratori hanno avuto inoltre accesso a percorsi di protezione sociale e/o alloggiativa all'interno del sistema antitratta⁴⁶.

Molto esteso e grave il quadro di sfruttamento delineato da un'operazione della Guardia di Finanza in alcuni capannoni a Campi Bisenzio (Fi), a giugno 2021. Le attività investigative avrebbero fatto emergere un massiccio e prolungato sfruttamento di lavoratori cinesi, bengalesi e pakistani, trasportati sui luoghi di lavoro e tenuti a lavorare per circa 14 ore al giorno, con una retribuzione media oraria di poco superiore a 3 euro l'ora. Il modus operandi utilizzato per dissimulare la reale attività illecita avrebbe previsto uno schema così articolato: una società romana, con un'unità locale a Calenzano, avrebbe subappaltato le proprie lavorazioni per conto terzi a una società di capitali gestita da una coppia di origini cinesi, che a sua volta avrebbe affidato le lavorazioni a ditte individuali caratterizzate da una breve durata operativa. A tali ditte individuali sarebbero stati imputati elevati debiti erariali, per poi essere svuotate di liquidità e sostituite da altre società operanti negli stessi luoghi e con gli stessi macchinari e forza lavoro.

Il capo d'accusa è articolato, poiché comprende le ipotesi di reato di caporalato, bancarotta fraudolenta, dichiarazione fraudolenta e sottrazione fraudolenta al pagamento delle imposte nonché un'attività di raccolta e smaltimento illecito di rifiuti speciali. Su istanza della Procura di Firenze, la società di capitali e due ditte individuali sono state dichiarate fallite dal Tribunale ed è stato eseguito un contestuale sequestro preventivo per equivalente per complessivi 522.883 euro. A quattro cittadini cinesi è stata applicata la misura della custodia cautelare in carcere.

Spostandosi dall'area metropolitana e cominciando l'analisi del fenomeno su altri settori e comparti, a Castelfranco di Sotto (Pi), durante un'ispezione nel settembre 2020 presso un ingrosso di prodotti per la casa, nove lavoratori di diverse nazionalità (due indiani, tre pakistani e quattro cinesi) avrebbero ammesso una situazione di prolungato sfruttamento lavorativo. A fronte di contratti di quattro ore giornaliere, ne sarebbero state lavorate regolarmente oltre dieci, senza che i lavoratori avessero diritto a ferie o permessi e subendo gli stessi significative trattenute dallo stipendio in caso di malattia. Nei confronti dell'imprenditore cinese è stata emanata un'ordinanza cautelare ed è stato disposto il sequestro dei conti della società.

A luglio 2020 in provincia di Firenze sono state disposte undici misure cautelari personali - sei in carcere, una ai domiciliari, quattro obblighi di dimora - per intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro a soggetti di varie nazionalità. Fra i destinatari delle misure cautelari risultano quattro

⁴⁶ <http://comunicati.comune.prato.it/generali/?action=dettaglio&comunicato=14202100000361>.

richiedenti asilo, che avrebbero svolto il ruolo di intermediari illeciti della forza-lavoro. Sono stati sequestrati beni mobili e immobili, sia di persone fisiche sia di società coinvolte nell'inchiesta per un totale di circa 500.000 euro. I lavoratori sfruttati, circa 80, erano perlopiù reclutati nei centri di accoglienza e monitorati con l'uso di dispositivi di tracciamento elettronici. Gli orari di lavoro –anche di 13 ore giornaliere– e le retribuzioni, versate giornalmente, risulterebbero fortemente irregolari. Nel procedimento sono stati sequestrati beni mobili e immobili di proprietà di due società con sede a Prato e a Massa, attive nella distribuzione di volantini.

A luglio 2020 è stato operato un provvedimento di sequestro per beni mobili, immobili e finanziari per un totale di 10 mil. di euro nei confronti di un pregiudicato campano residente a Montecatini (PT), attivo nel settore turistico-alberghiero.

Ad Altopascio (Lu) nell'aprile 2021 un violento diverbio in un bar ha dato origine a un'indagine che ha portato alla contestazione dei reati di intermediazione illecita, sfruttamento del lavoro, impiego di lavoratori privi del permesso di soggiorno, illeciti amministrativi legati alla violazione delle norme sulla sicurezza. In questo caso, si tratterebbe di sfruttamento interetnico, essendo la coppia di imprenditori agricoli di nazionalità albanese, mentre i lavoratori sfruttati sono nigeriani. La coppia nel corso del 2020 avrebbe pagato i tre braccianti 1,5 euro all'ora per dieci ore di lavoro giornaliere, sfruttando in modo evidente il loro stato di bisogno, in quanto i micropagamenti loro versati sarebbero stati compensati dalla futura stipula di un regolare contratto, mai avvenuta.

A gennaio 2021 a Massa un cittadino pakistano è stato arrestato e la sua compagna denunciata con l'accusa di caporalato in due aziende di ristorazione. Secondo l'indagine, la coppia avrebbe obbligato sei connazionali a lavorare 13 ore al giorno, anche di notte, per sette giorni alla settimana, con una remunerazione netta di 1,92 euro all'ora, e senza alcun rispetto delle norme di sicurezza nei luoghi di lavoro.

Per l'edilizia, sono due i procedimenti degni d'interesse. Il primo procedimento, scaturito da una denuncia di Fillea Cgil di Firenze e già oggetto d'approfondimento nel precedente rapporto (Cagioni, 2020b, 131-133), si è concluso nel novembre 2020 presso il Tribunale di Prato con una sentenza di condanna – per tutti gli imputati che hanno richiesto il processo con rito abbreviato – a pene tra i due ed i tre anni e al risarcimento dei danni ai lavoratori e al sindacato, costituitosi parte civile. Il secondo procedimento, originato da un'operazione, coordinata dalla Dda di Firenze e condotta dal Comando Provinciale della Guardia di Finanza e dal Servizio Centrale Investigazione Criminalità Organizzata (Scico), ha portato nel gennaio 2021 all'esecuzione di 34 misure cautelari nei confronti di persone accusate di essere legate al clan camorristico campano dei Casalesi. L'operazione, che ha coinvolto, oltre al territorio fiorentino, anche altre province toscane e fuori regione, è scaturita dall'analisi dagli investimenti immobiliari e commerciali effettuati nel 2016 nella provincia di Siena da

persone ritenute contigue ad ambienti criminali. L'ipotesi accusatoria è che gli imprenditori edili si sarebbero aggiudicati importanti appalti (anche pubblici) in modo illecito, omettendo il pagamento di tasse e contributi e retribuendo in nero i lavoratori. Sarebbe inoltre emerso un sistema di false fatturazioni finalizzato a occultare continui bonifici in uscita dalle aziende di costruzione, i cui conti corrente venivano svuotati da persone assoldate ad hoc, che venivano pagate con una quota del 2-3% sui prelievi effettuati.

Dalla rassegna dei casi emersi e dei procedimenti penali in corso, spicca la sotto-rappresentazione di fenomeni di sfruttamento e di interposizione irregolare della manodopera nel settore agricolo, elemento che appare in contraddizione con i dati 2020 - esposti nel paragrafo successivo – del rapporto Inl relativi alle vittime identificate durante le ispezioni e gli accessi in Toscana. A riguardo, è possibile osservare che l'agricoltura toscana è interessata da tendenze di lungo periodo che incidono negativamente sulla quantità e sulla qualità dell'occupazione, a partire dalla bassa redditività delle aziende agricole, dalla crescita dell'incidenza di forza-lavoro assunta in forma saltuaria, dalla diminuzione delle assunzioni a tempo indeterminato sul totale e dal forte aumento dell'incidenza dei lavoratori stranieri sugli occupati agricoli dipendenti (IRPET, 2020). Il lavoro irregolare nell'agricoltura toscana, secondo le stime di Istat, presenta un tasso (17,8%) di lavoro irregolare inferiore rispetto alla media italiana (23,8%). Le domande di emersione da lavoro nero (art. 110 del Decreto Rilancio) presentate a livello nazionale per il lavoro agricolo sono state il 15% del totale (circa 30.000), contro l'11% in Toscana (circa 1.500). Per contro, secondo l'indice di criminalità delle imprese straniere sul settore alimentare elaborato su dati del 2015 da S.C.I.C.O. (Coldiretti et al., 2019, p. 281), la Toscana presenta il quarto indice a livello nazionale, preceduta solo da Campania, Friuli-Venezia Giulia e Sardegna.

1.5.1.3 Reati e indicatori di sfruttamento lavorativo in Italia e in Toscana

Una fonte primaria di dati è rappresentata dall'ultimo Rapporto annuale dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro (Inl), che si riferisce alle attività del 2020 (I.N.L., 2021) (Inl, 2021).

Prima di dettagliare i dati relativi alle violazioni più gravi, è opportuno analizzare la distribuzione, per sezioni ATECO, dei principali illeciti rilevati in Toscana. Comprendendo tutte le violazioni accertate (4.943), il maggior numero di illeciti è stato rilevato nei servizi di alloggio e ristorazione (1.080), attività manifatturiere (914), trasporti e magazzinaggio (623), costruzioni (548) e commercio (478). Sul totale di 1.625 lavoratori in nero accertati, la maggioranza è distribuita nelle attività manifatturiere (422), alloggio e ristorazione (405), commercio (220), costruzioni (123) e agricoltura (104). Di questi 1.625 lavoratori in nero, 271 sono inoltre risultati sprovvisti di permesso di

soggiorno e si concentrano in modo preponderante nella manifattura (184), in modo marginale nelle attività artistiche, sportive e intrattenimento (21), altri servizi (19), commercio (18) e in agricoltura (14). Anche per le violazioni su salute e sicurezza vi è una forte polarizzazione nella distribuzione per sezione ATECO: 361 illeciti su 528 (68,4%) riguardano le costruzioni, seguono con valori significativi manifattura (60), trasporto e magazzinaggio (25). L'ultima tipologia di illecito in grado di restituire informazioni rilevanti è la violazione in materia di esternalizzazioni e interposizione di manodopera. Gli 815 lavoratori e lavoratrici cui si riferisce la violazione sono occupati in prevalenza nei servizi di supporto alle imprese (230), alloggio e ristorazione (186), manifattura e costruzioni (130) e trasporto e magazzinaggio (59).

Passando ora al confronto, su singoli illeciti, fra Toscana e altre regioni, i risultati delle attività di ispezione e di vigilanza, riguardo al totale di lavoratori per i quali sono stati accertati illeciti, collocano con 4.943 lavoratori la Toscana in quinta posizione a livello nazionale, preceduta da Lombardia (7.135), Emilia-Romagna (6.821), Piemonte (5.778) e Puglia (5.217). Confrontando l'indice dato dal rapporto tra il numero di lavoratori in nero e quello delle ispezioni con esito irregolare, la Toscana è al terzo posto tra le regioni, con 53 lavoratori in nero per 100 ispezioni con esito irregolare, preceduta da Campania (62 per 100) e Piemonte (57 per 100). Un altro ambito di indagine riguarda le cooperative di lavoro: l'analisi degli esiti dei controlli rileva, in rapporto al numero di ispezioni effettuate, un'alta incidenza percentuale di illeciti, maggiormente concentrati nel comparto agricolo, manifatturiero, edile, commercio, trasporto e magazzinaggio. Su 4.966 lavoratori irregolari nelle cooperative di lavoro, 314 sono stati individuati in Toscana (di cui 12 in nero), collocandola al quarto posto a livello nazionale, preceduta da Abruzzo (2.328), Emilia-Romagna (594) e Veneto (322).

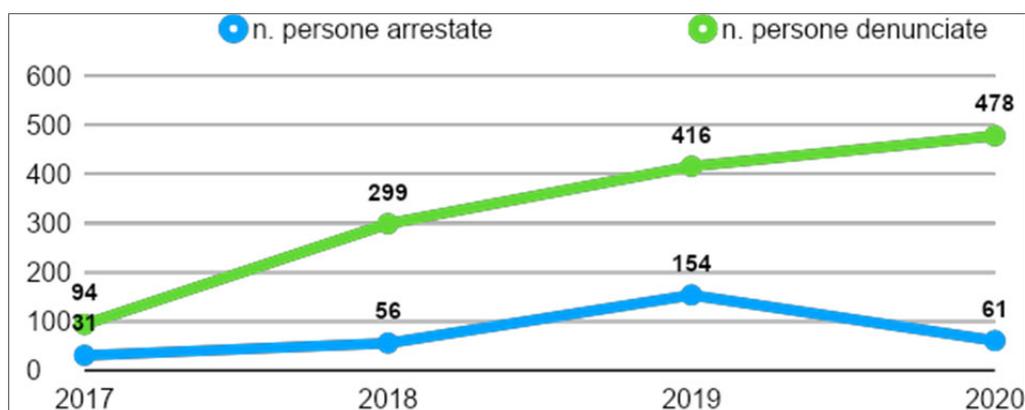
Nei rapporti annuali dell'Inl sono disponibili pochi dati aggregati su base regionale, rendendo così parziale l'analisi della prevalenza in Toscana delle condotte connesse alle violazioni più gravi della normativa sul lavoro e agli illeciti penali a esso collegati. Un indice a disposizione a livello regionale, riguardo al contrasto al caporalato, rapporta i lavoratori vittime di sfruttamento lavorativo al complesso dei lavoratori irregolari. Esso è di grande rilevanza poiché mostra come la Toscana registri il secondo indice (4,23) a livello nazionale, preceduta solo da Lazio (5,53%) e seguita da Marche (3,95%), Puglia (3,62%) e Veneto (3,22%).

Per le attività di contrasto effettuate, nel quadro dell'art 603bis c.p., dall'Ispettorato del Lavoro anche in concorso con altri organi ispettivi e di polizia in modalità interforze, per verificare l'intermediazione illecita della manodopera e lo sfruttamento del lavoro, i dati sono aggregati a livello nazionale. L'esito degli accertamenti contenuti negli ultimi rapporti dell'Inl certifica tanto un aumento di attività ispettive specifiche in tale ambito che un aumento lineare delle persone denunciate e

arrestate per violazioni dell'art. 603bis c.p., tendenza proseguita anche nel 2020. Questo impegno è testimoniato inoltre dall'avvio di due progetti di vigilanza straordinaria contro il caporalato, riguardanti anche la Toscana. Nei 758 accessi ispettivi effettuati, su 4.767 posizioni lavorative esaminate, secondo i dati non ancora definitivi sono stati individuati 1.069 lavoratori oggetto di violazioni in materia di lavoro, identificati 205 lavoratori definiti come potenziali vittime di sfruttamento lavorativo e denunciate all'autorità giudiziaria 22 persone.

Il dato più interessante è relativo all'andamento delle denunce e degli arresti ai sensi dell'art. 603bis. Confrontando 2019 e 2020, mentre le denunce salgono da 416 unità a 478, gli arresti diminuiscono da 154 a 61. Va osservato come l'aumento di denunce registrato nel 2020 sia tanto più significativo tanto più si consideri il blocco totale o parziale delle attività produttive nell'anno pandemico, e le relative restrizioni alla mobilità. Da quando i dati sono disponibili (2017), con l'eccezione del numero di persone arrestate nel corso del 2020, la tendenza è di un aumento costante di entrambi i valori.

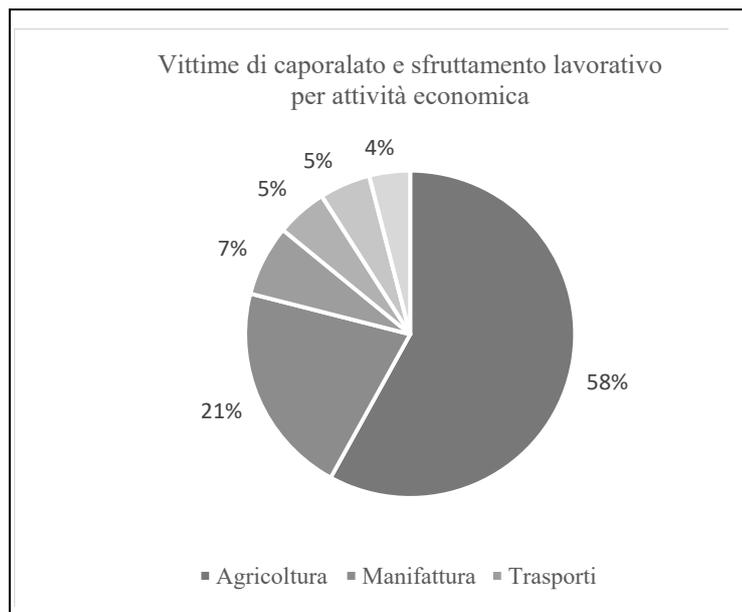
Grafico 1.5.1- N. persone arrestate e denunciate in Italia ai sensi dell'art. 603bis, Relazione Annuale Inl, 2017-2020



Anche i lavoratori senza documenti diminuiscono da 342 a 119 unità. Nella relazione del 2020, al contrario delle precedenti, non è disponibile il numero di lavoratori in nero emersi negli accessi contro il caporalato, ma si quantificano in 1.850 le possibili vittime del reato di caporalato e di sfruttamento lavorativo (ibidem, p. 27), non definendo tuttavia cosa si intenda come "vittima". Va osservato che tale valore è superiore a quanto riportato nella tabella riassuntiva del numero di lavoratori interessati da violazioni secondo il codice ATECO (ibidem, p. 20), che quantifica nel 2020 in 1.490 le vittime. La percentuale dei lavoratori vittime di sfruttamento rispetto al complesso dei lavoratori irregolari risulta pari, a livello nazionale, al 2,3%.

Per la prima volta la relazione di INL fornisce la ripartizione, secondo il rispettivo codice ATECO, delle vittime di caporalato e sfruttamento. Il maggior numero di vittime è stato individuato in agricoltura (865), seguita da attività manifatturiere (317), trasporti e magazzinaggio (107), alloggio e ristorazione (71), commercio (69). Fra le rimanenti 55 vittime occupate in imprese afferenti ad altri codici ATECO, la maggioranza, pari a 32 unità, lavora nelle costruzioni.

Grafico 1.5.2- Ripartizione percentuale delle vittime di caporalato e sfruttamento lavorativo secondo codice ATECO, Risultati attività ispettiva, 2020, Inl

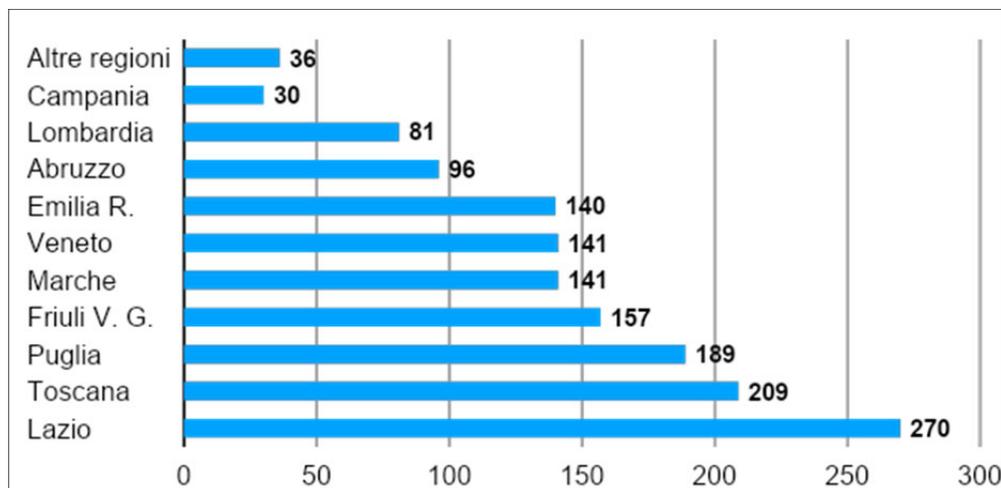


Dai dati illustrati nel grafico si possono ricavare due interessanti elementi: in primo luogo l'agricoltura risulta di gran lunga il settore produttivo a maggiore rischio, per quanto riguarda condotte riferibili a caporalato e sfruttamento lavorativo, e in secondo luogo trova conferma la diversificazione, per comparto produttivo, del fenomeno. Per quanto il dato fornisca un'informazione del fenomeno non del tutto esaustiva, esso sembra confermare, su scala nazionale, come il raggio d'azione delle organizzazioni e delle reti criminali attive nel caporalato e nello sfruttamento lavorativo non si limiti all'agricoltura. Infatti, se da una parte è vero che in agricoltura si conta più della metà dei lavoratori e delle lavoratrici oggetto di abuso ai sensi dell'art. 603bis, dall'altra parte le rimanenti vittime sono distribuite in vari altri comparti, a partire da manifattura, trasporti/magazzinaggio e ristorazione. In altre parole, assumendo come riferimento il comparto produttivo, nella sua parte emersa il fenomeno non si esaurisce nell'agricoltura, ma si riscontra in numerosi settori e comparti.

Un ulteriore elemento utile a livello conoscitivo è la prevalenza regionale del fenomeno. Anche in questo caso, si tratta della prima volta che è reso disponibile. Nel grafico sottostante vengono

riportate le prime dieci regioni per prevalenza di lavoratori e lavoratrici vittime ai sensi dell'art. 603bis⁴⁷.

Grafico 1.5.3- Prevalenza di lavoratori e lavoratrici vittime ai sensi dell'art. 603bis, 2020, Inl

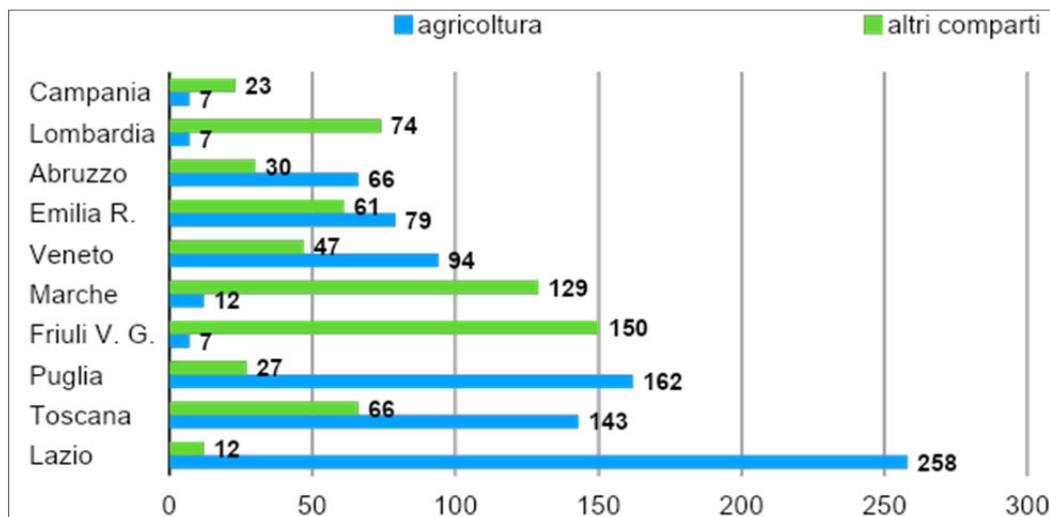


Sono sette le regioni dove il numero di lavoratori e lavoratrici oggetto di grave sfruttamento è superiore a 100: Lazio (270), Toscana (209), Puglia (189), Friuli-Venezia Giulia (157), Marche e Veneto (141), Emilia-Romagna (140), seguite da Abruzzo (96) e Lombardia (81). Fra le altre regioni si sottolinea che, pure in territori densamente popolati o dove è segnalata da ricerche e indagini la concentrazione di reti di caporalato e sfruttamento, sono noti pochi casi (Campania, 30), Calabria (6), o nessun caso (Liguria). Pur non conoscendo il dato relativo alla Sicilia, nel sud Italia le attività di identificazione ed emersione di casi di grave sfruttamento lavorativo appaiono fortemente sottodimensionate rispetto alla probabile diffusione e alla percezione sociale del fenomeno.

Elementi ulteriori d'analisi sono ricavabili dal dettaglio dei casi emersi, per ogni regione, secondo i corrispettivi codici ATECO. Ciò permette di distinguere, in ciascuna regione, quante emersioni da caporalato e sfruttamento lavorativo sono avvenute in agricoltura e quante negli altri comparti.

⁴⁷ Dal computo sono escluse Sicilia e Trentino Alto Adige, i cui dati non sono disponibili.

Grafico 1.5.4- Vittime di caporalato e sfruttamento lavorativo, divise per regione e comparto produttivo, 2020, Inl



Ricordando come il numero e la tipologia di ispezioni di contrasto al caporalato siano fortemente influenzate da segnalazioni di terzi, dalle scelte investigative e di intelligence di Inl e/o delle altre forze di polizia coinvolte, in generale i dati sembrano fotografare una situazione piuttosto polarizzata. In tutte le regioni, tranne in Emilia-Romagna, il fenomeno, nella sua parte in chiaro, si manifesta prettamente o come circoscritto all'agricoltura, oppure come prerogativa di altri settori. Perciò, appare utile dividere in due gruppi le regioni, a seconda che la prevalenza di casi di sfruttamento lavorativo sia riconducibile all'agricoltura o ad altri comparti.

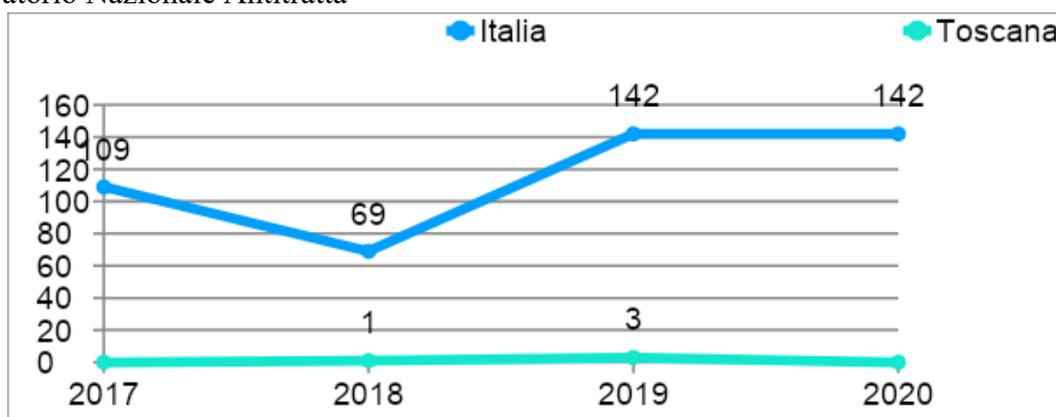
Del gruppo di regioni dove la maggioranza di vittime nel 2020 è emersa in agricoltura, fanno parte Lazio (95,5% delle vittime di caporalato e sfruttamento in agricoltura), Puglia (85,7%), Abruzzo (68,8%), Toscana (68,4%), Veneto (66,7%) ed Emilia-Romagna (56,4%). La situazione inversa, dove perciò le emersioni sono avvenute in prevalenza in comparti diversi dall'agricoltura, caratterizza Friuli-Venezia Giulia (95,5% delle vittime di caporalato e sfruttamento in settori diversi da quello agricolo), Marche (91,5%), Lombardia (91,4%) e Campania (76,7%). Più nello specifico, in Friuli-Venezia Giulia quasi tutte le emersioni, pari a 150 su 157, riguardano la manifattura, nelle Marche trasporti e magazzinaggio (107 su 140), in Lombardia manifattura (59 su 81) e commercio (14), in Campania commercio (13 su 30) e manifattura (9). Nelle regioni dove la maggioranza di vittime è relativa a casi di sfruttamento in agricoltura, altri comparti significativi di emersione sono manifattura (16 casi) e alloggio e ristorazione (11) in Puglia, solo manifattura in Veneto (47), alloggio e ristorazione (41), manifattura (17) e commercio (3) per Emilia-Romagna. La distribuzione delle emersioni per comparti altri dell'agricoltura in Toscana è la più variegata ed equilibrata di tutte, essendo i 66 casi divisi fra costruzioni (29), commercio (21), manifattura (14) e altri servizi (2).

Dai dati illustrati, è quindi possibile ricavare una prima osservazione generale: nel 2020 le condotte di sfruttamento lavorativo più gravi identificate nelle ispezioni sui luoghi di lavoro riguardano quasi tutti i comparti produttivi, seppure con intensità e caratteristiche differenziate, e in parte specifiche ai contesti regionali, ai distretti e ai sistemi di lavoro. È evidente quindi come l'area emersa dello sfruttamento lavorativo sia estesa e differenziata, configurando una pluralità di modus operandi delle reti criminali nell'economia ufficiale e sommersa e portando in primo piano l'esigenza di affinare le conoscenze sui processi di inserimento delle reti criminali, specie in quei comparti ad alta intensità di lavoro e di rischio di infiltrazione criminale come logistica, edilizia, manifattura, turistico-alberghiero.

Un'altra importante fonte di riferimento è l'Osservatorio Nazionale Antitratta del Dipartimento per le Pari Opportunità, che attraverso il Numero Verde Antitratta rilascia dati e informazioni sui programmi di protezione sociale per le vittime di tratta e di sfruttamento, istituiti ai sensi dell'art. 18 TUI.

Il primo dato interessante è relativo alla distribuzione regionale dei casi emersi di sfruttamento lavorativo nel periodo 2017-2020. Negli ultimi due anni il numero di casi a livello nazionale per questa tipologia di sfruttamento è rimasto costante, con 142 unità, in crescita significativa rispetto ai valori del 2017 e 2018. La Toscana, in tutti e quattro gli anni di rilevazione, presenta valori nulli o irrisori, con un massimo di 3 casi nel 2019, rendendo così impossibile effettuare qualsiasi analisi in merito a linee di tendenze, salvo constatare che la Toscana non sembra interessata dalla tendenza, osservabile su scala nazionale, di un aumento di emersioni.

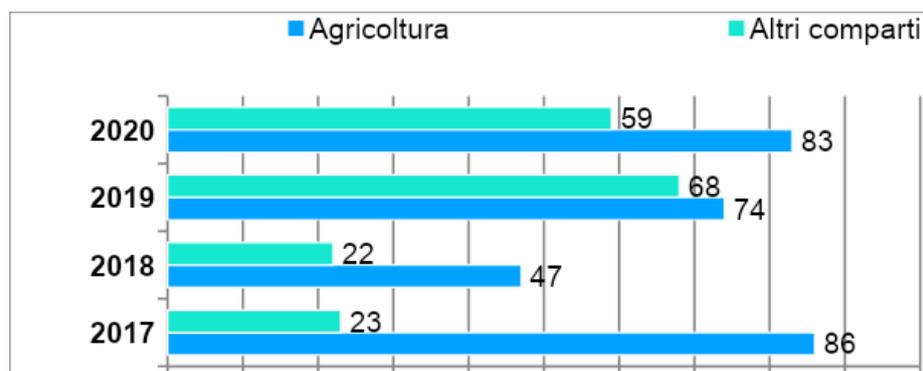
Grafico 1.5.5- N. persone emerse per sfruttamento lavorativo, Italia e Toscana, 2017-2020, Osservatorio Nazionale Antitratta



Analizzando ora la distribuzione per comparto/settore produttivo dei casi di sfruttamento lavorativo emersi, si evince come l'agricoltura registri, negli ultimi quattro anni disponibili, poco meno di 2/3 dei casi totali. Infatti, su un totale di 462 casi emersi nel quadriennio, 290, pari al 62,8%, sono relativi al settore agricolo, anche se è interessante notare come la percentuale decresca in modo

consistente negli ultimi due anni. Nel 2019 e nel 2020 la distribuzione per comparti produttivi mostra un maggior equilibrio fra agricoltura e altri comparti: su scala nazionale i dati dell'Osservatorio Nazionale Antitratta segnalano lo stesso elemento di fondo – limitato tuttavia al solo 2020 – evidenziato dall'ultimo rapporto INL.

Grafico 1.5.6- Numero di persone emerse per sfruttamento lavorativo per comparto/settore produttivo in Italia, 2017/2020, Osservatorio Nazionale Antitratta



Poiché l'obiettivo prioritario di questi programmi consiste nella protezione sociale e giuridica delle persone oggetto di tratta e sfruttamento, i dati disponibili non offrono informazioni sulle reti criminali, ma forniscono alcune indicazioni sui comparti/settori produttivi dove si sono verificati i casi di emersione da sfruttamento lavorativo/caporalato.

Incrociando i dati relativi alla Toscana di Inl e Osservatorio Interventi Antitratta, emerge una palese contraddizione di fondo. Si è infatti già osservato come i dati toscani sulle ispezioni nei luoghi di lavoro del 2020 pongano la regione come la seconda in Italia per numero di vittime di sfruttamento lavorativo. Al contrario, dai dati rilasciati dall'Osservatorio Antitratta, la Toscana risulta fra le regioni italiane in cui, negli ultimi anni disponibili (compreso il 2020), si sono registrate meno emersioni da sfruttamento lavorativo. In ogni caso, appare centrale – e fortemente problematico – lo scollamento fra l'elevato numero di lavoratori identificati come vittime e la loro mancata emersione ai sensi della normativa antitratta.

È possibile spiegare tale discrasia in vari modi. Una prima possibile spiegazione, probabilmente la principale, attiene al fatto che una quota di lavoratori identificati come vittime – italiani, comunitari, migranti in possesso di regolare permesso di soggiorno –, non avendo bisogno del rilascio del permesso di soggiorno ex art 18 per sfruttamento lavorativo, semplicemente non accedano ai percorsi di protezione offerti dai progetti antitratta e quindi non compaiano nelle statistiche dell'Osservatorio Nazionale Antitratta. Ciò potrebbe indicare che una quota di lavoratori oggetto di sfruttamento è sì intercettata dal sistema antitratta toscano, ma non compaia nei dati analizzati. Un ragionamento simile potrebbe valere per quei migranti richiedenti asilo che, pur identificati come

vittime, reputano più conveniente continuare l'iter di protezione internazionale per la maggiore durata di questa tipologia di permessi di soggiorno rispetto ai sei mesi, prorogabili fino a 18, disposti dall'art. 18 TUI e perciò vengano presi in carico da questi circuiti di accoglienza.

Tali motivi non sembra comunque esaurire il problema, ed è quindi opportuno allargare il campo delle ipotesi a distorsioni sul piano operativo. È ipotizzabile supporre che, nell'ambito delle ispezioni, all'accertamento della condizione di sfruttamento di un lavoratore, non segua sempre automaticamente la trasmissione dell'ipotesi di reato alla Procura competente. Inoltre, potrebbe esservi un'offerta inadeguata di informazioni specifiche e di percorsi di assistenza alle vittime di sfruttamento lavorativo all'interno delle ispezioni nei luoghi di lavoro e/o uno scarso collegamento operativo tra personale ispettivo, Procure ed enti antitratta.

Le lacune a livello di personale ispettivo e di risorse investigative potrebbero fornire un'altra spiegazione parziale allo scollamento esistente fra identificazione e protezione sociale: i nuclei ispettivi del lavoro, per motivi di competenza, di efficienza e di raggiungimento degli obiettivi prefissati, tenderebbero a orientare gli sforzi più sulla repressione dei reati che verso la tutela dei lavoratori in condizione di sfruttamento. Infine, una quota di lavoratori⁴⁸, pur identificati come vittime ai sensi degli indicatori della l. 603bis, viene sottoposta a provvedimento di espulsione perché irregolare sul territorio.

1.5.1.4 Protocolli, progetti sperimentali e linee di indirizzo regionali contro lo sfruttamento lavorativo

L'aumento di sensibilità e di interesse verso il contrasto di sfruttamento lavorativo e di caporalato è testimoniato anche dalla recente sottoscrizione o implementazione di Protocolli istituzionali, progetti sperimentali e linee-guida.

Già nel 2016 la Regione Toscana aveva sottoscritto con Ispettorato interregionale del lavoro di Roma, Inps Direzione regionale Toscana, Inail Direzione regionale per la Toscana e parti sociali (Cgil, Cisl, Uil, Coldiretti, Cia, Confagricoltura e Alleanza delle Cooperative toscane), un Protocollo sperimentale contro il caporalato e lo sfruttamento lavorativo in agricoltura. Fra gli obiettivi principali del Protocollo, il contrasto del mercato sommerso e la programmazione di interventi rivolti in modo prioritario alle aziende agricole delle aree regionali (quali il Chianti e il Grossetano) dove si stimava maggiore il rischio di sfruttamento lavorativo e caporalato.

⁴⁸ È il caso in Toscana soprattutto di cittadini cinesi.

Ad agosto 2021, un nuovo “Protocollo sperimentale contro il caporalato e lo sfruttamento lavorativo in agricoltura per l’annualità 2021”⁴⁹, aggiorna il precedente piano, fornendo indicazioni di prevenzione e di contrasto più incisive e puntuali. Nelle premesse del documento, vengono richiamati i fattori di rischio legati allo sfruttamento lavorativo e all’intermediazione illegale in agricoltura, in particolare rispetto alla violazione del diritto alla salute e alla sicurezza sul lavoro, all’aumento della vulnerabilità dei lavoratori stranieri e alla possibilità che i circuiti di sfruttamento possano facilitare l’infiltrazione di gruppi criminali.

Sul versante delle politiche di contrasto, viene attribuito un ruolo centrale non solo alle istituzioni preposte ad attività di vigilanza, controllo, sicurezza e salute sui luoghi di lavoro, ma anche alle organizzazioni sindacali e datoriali. All’interno delle attività previste da questo Protocollo, particolare enfasi viene attribuita da una parte al potenziamento di interventi coordinati, anche attraverso la condivisione di banche dati e di risorse al fine di aumentare l’efficacia delle azioni di controllo e vigilanza nel settore agricolo, dall’altra alla promozione delle condizioni di legalità, di corretto inquadramento contrattuale, di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro. Un ulteriore aspetto da sottolineare è il mantenimento di “forme di condizionalità relativa al rispetto dei diritti contrattuali dei lavoratori e al rispetto delle norme in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro per l’accesso ai fondi europei e al mantenimento dei benefici a essi collegati.”

La regione Toscana, con il DGR n. 231 del 15 marzo 2021, ha approvato le “Linee di indirizzo per l’attività di Prevenzione e Sicurezza nei Luoghi di Lavoro di competenza della Regione e dei Dipartimenti delle Aziende Sanitarie Territoriali”. Richiamando, integrando o potenziando i progetti esistenti su scala locale e/o su specifici comparti, le linee di indirizzo mirano a estendere le politiche attive di prevenzione e di sicurezza all’intero territorio regionale e a tutte le attività, gli ambienti e le mansioni classificate ad alto rischio.

Nella programmazione delle attività di vigilanza e di controllo, vengono indicati come prioritari il “comparto dell’agricoltura, con particolare attenzione al fenomeno del caporalato”, e in generale tutti quei comparti “in cui sono presenti situazioni di irregolarità e sfruttamento dei lavoratori, secondo le previsioni di cui all’art. 603 bis c.p.”, oltre che “la tutela di gruppi di lavoratori esposti a rischi particolari perché meno garantiti a causa della propria condizione sociale, contrattuale e lavorativa, o perché lavoratori stranieri.”

Una speciale attenzione è dedicata anche ai rischi emergenti connessi alla pandemia, già oggetto, attraverso il DPCM dell’11 marzo 2020, del “Protocollo sicurezza anti-contagio” (aggiornato il 20 aprile 2020), che fissa le regole e le misure per il contenimento della diffusione del virus Covid-

⁴⁹ <https://www.inail.it/cs/internet/docs/prac-protocollo-toscana-caporalato-agricoltura-testo.pdf>.

19 negli ambienti di lavoro. La normativa e i protocolli di sicurezza anti-contagio emanati a livello nazionale e implementati a livello regionale rispondono a due obiettivi e finalità complementari: la tutela della salute pubblica per il contrasto della diffusione del virus e la protezione della salute dei lavoratori, anche in relazioni ai rischi specifici connessi all'ambiente di lavoro e alla mansione. Nella riprogrammazione delle attività di supporto a datori e a lavoratori nel contesto del virus, è interessante rimarcare come la pandemia abbia evidenziato la mancanza di tutele e l'elevata esposizione al rischio sanitario di alcune professioni, come nel caso dei cicofattorini, dei magazzinieri, degli operatori della logistica e degli addetti alle consegne a domicilio.

Una nuova tipologia di intervento sullo sfruttamento lavorativo è rappresentata da quattro progetti che prevedono azioni di contrasto al caporalato e allo sfruttamento nel settore agricolo. Si tratta di iniziative finanziate su fondi FAMI e del Ministero del lavoro sulla base del Piano Triennale 2020-2022 di contrasto al caporalato⁵⁰. I programmi, il cui inizio è stato prorogato a causa dell'epidemia Covid-19 ai primi mesi del 2021, coinvolgono tutte le regioni italiane, talvolta con più linee di finanziamento sullo stesso ambito territoriale regionale e/o provinciale. È il caso anche della Toscana, dove risultano operativi i progetti Demetra, Diagrammi Nord, Urban Social Act e Sipla, che coinvolgono reti composite, formate da associazioni datoriali del settore agricolo, sindacati, università, enti del terzo settore, sistema antitratta. Attraverso l'attività di specifici sportelli e unità mobili, i programmi attuano azioni volte alla consulenza, all'emersione e alla tutela delle vittime di sfruttamento e di caporalato e in alcuni casi azioni di ricerca-intervento e di clinica legale⁵¹. A seconda del progetto, sono inoltre previste attività formative e di reinserimento sociale destinate ai lavoratori vulnerabili e/o interventi di sensibilizzazione e di sostegno all'agricoltura sociale.

La messa a regime di questi progetti può costituire un'opportunità di rafforzamento delle attività di contrasto alla filiera dello sfruttamento. In particolare, le nuove risorse disponibili sul fronte dell'identificazione, dell'emersione e della tutela dei lavoratori sfruttati potrebbero in parte colmare le lacune esistenti dal punto di vista della protezione sociale delle vittime. Pur costituendo dunque uno strumento innovativo di lotta al caporalato e allo sfruttamento lavorativo, si ravvisano tuttavia alcune criticità.

In primo luogo, il target dei programmi FAMI è limitato ed escludente, essendo costituito esclusivamente da cittadini extracomunitari con regolare permesso di soggiorno. Tutti i migranti sprovvisti di documenti validi o con titoli di soggiorno scaduti, che costituiscono ovviamente un sottogruppo a forte rischio di sfruttamento e di caporalato, ne risultano quindi esclusi, depotenziando

⁵⁰ <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/Tavolo-caporalato/Pagine/Piano-triennale-2020-2022.aspx>

⁵¹ Essendo tali progetti in corso di svolgimento, non sono ancora disponibili i risultati conseguiti.

l'efficacia complessiva delle attività di emersione, tutela e reinserimento. In secondo luogo, il raggio d'azione di questi progetti, a livello di settori produttivi, fa riferimento alla sola agricoltura. Tale limitazione appare ormai contro-intuitiva rispetto alla reale estensione dei fenomeni di interposizione irregolare e di sfruttamento a settori e comparti altri dall'agricoltura, tanto più in regioni come la Toscana dove è prevalente la presenza di altri cluster di sfruttamento e dove la diffusione di sfruttamento lavorativo in agricoltura appare circoscritta a precisi ambiti territoriali e filiere, collocate nelle province di Livorno, Siena, Grosseto e nel Chianti (Camorri & Cerefolini, 2020; Carchedi, 2018; Carcione & Modafferi, 2020; Olivieri, 2016). Infine, la compresenza di progetti concorrenti con obiettivi, metodologie e target simili, potrebbe porre problemi di ridondanza e di sovrapposizione sul piano operativo, evidenziando la necessità di creare modalità efficaci di coordinamento fra reti e organizzazioni.

Per il contrasto dello sfruttamento lavorativo nel territorio pratese sono attivi due distinti protocolli⁵². Il primo, firmato a maggio 2018 (e in seguito rinnovato) da Comune di Prato e Procura della Repubblica, impegna il Comune a svolgere un ruolo di presidio territoriale fornendo servizi di consulenza giuridica e amministrativa ai lavoratori in condizioni di sfruttamento lavorativo e di vulnerabilità. Attraverso l'atto, viene formalizzato il ruolo dell'apposito sportello anti-sfruttamento istituito presso il Servizio Immigrazione del Comune di Prato, dove vengono fornite le informazioni relative alla normativa e agli strumenti di tutela previsti. L'innovazione principale del protocollo consiste nel dare seguito a una procedura condivisa laddove allo sportello emergano casi di sfruttamento lavorativo: il Comune trasmette alla Procura le dichiarazioni rese dai lavoratori e avanza la richiesta di rilascio di un titolo di soggiorno, qualora ne sussistono i presupposti, mentre la Procura valuta la rilevanza penale della segnalazione e si impegna a esprimere un parere circa il rilascio del permesso di soggiorno.

Fra le principali finalità del secondo protocollo, sottoscritto nel luglio 2020 tra Procura della Repubblica e sindacati confederali, rientra il rafforzamento della sinergia tra le parti, con l'obiettivo condiviso di fornire assistenza alle potenziali vittime di sfruttamento lavorativo. Constatando, per le peculiarità dell'assetto produttivo del distretto, la diffusione di gravi forme di sfruttamento nei confronti dei lavoratori stranieri, viene identificata come prioritaria la tutela dei richiedenti e dei titolari di protezione internazionale. A livello di procedure concordate, le organizzazioni sindacali si impegnano, nel rilevare le situazioni di sfruttamento lavorativo, a sottoporre quesiti specifici alle potenziali vittime, al fine di compiere un primo accertamento degli indicatori di sfruttamento ai sensi

⁵² Si segnala che è attesa a novembre 2021 la stipula di un nuovo protocollo unitario di contrasto allo sfruttamento lavorativo valido per la provincia di Prato, che dovrebbe prevedere l'adesione di tutti gli enti firmatari dei due distinti protocolli di seguito menzionati.

dell'art. 603bis c.p., poi trasmessi alla Procura. Per offrire un adeguato livello di protezione sociale ai lavoratori, sin dalla prima segnalazione le organizzazioni sindacali possono richiedere alla Procura il parere necessario al rilascio del permesso di soggiorno ex art. 18 o ex art. 22 co. 12 quater D. Lgs. n. 286/98. Di converso, la Procura valuta dal punto penale la segnalazione ed esprime un parere circa il rilascio di permessi di soggiorno a tutela delle vittime.

I due protocolli pongono così Prato all'avanguardia in Italia nella proposizione di modelli di contrasto – e di tutela dei lavoratori – allo sfruttamento lavorativo e al caporalato. Anche la recente istituzione di un ufficio specifico dedicato al fenomeno, presso la Procura pratese, segnala la necessità e l'urgenza di dotarsi di nuovi strumenti e procedure. Parimenti innovativo risulta il coinvolgimento diretto non solo dei sindacati, ma anche del terzo settore, nel ruolo di esecutore e garante della effettiva presa in carico e protezione sociale delle vittime.

È proprio su questo versante che in generale il sistema d'intervento anti-sfruttamento appare più carente e limitato. In tal senso, i modelli di contrasto allo sfruttamento lavorativo messi in campo negli ultimi anni in Italia hanno mostrato come permanga un'ampia lacuna fra la crescente capacità di individuare e reprimere il fenomeno e lo scarso livello di protezione offerto ai lavoratori sfruttati, non solo dal punto di vista dell'eventuale rilascio di permessi di soggiorno ad hoc, ma anche del sostegno al reddito e del reinserimento sociale (Cagioni, 2020a).

Sebbene i due protocolli pratesi offrano, a livello di procedure, un modello che si pone l'obiettivo, fra gli altri, di garantire la presa in carico dei soggetti sfruttati, persistono diverse criticità sulle quali l'intesa non è di fatto in grado di agire. In primis, ci si riferisce al cronico e perdurante sotto-dimensionamento del personale ispettivo operante nel distretto, che nonostante l'esistenza di progetti complementari come Lavoro Sicuro di regione Toscana e gli interventi multi-agenzia, è nel complesso inadeguato rispetto alla quantità di aziende e di situazioni da controllare. In secondo luogo, si pone una forte criticità legata ai tempi di indagine e di verifica, a livello di ispezioni e di operazioni di polizia giudiziaria, delle segnalazioni e delle denunce di sfruttamento lavorativo. L'intervallo temporale a volte molto lungo che intercorre fra la segnalazione di un caso di sfruttamento e il suo accertamento può rappresentare, dal punto di vista degli interessi del lavoratore sfruttato, un disincentivo alla denuncia perché procrastina e rende aleatorio le sue garanzie occupazionali e di reddito e il suo stesso percorso di tutela.

In definitiva, se è chiaro che i due protocolli d'intesa fra istituzioni e parti sociali di Prato possono assicurare una cornice istituzionale fondamentale per il contrasto delle forme di sfruttamento lavorativo, altrettanto decisivo appare il reale rafforzamento delle risorse ispettive e della capacità di intervento complessiva sui fenomeni di sfruttamento lavorativo e di infiltrazione delle reti criminali nelle imprese del distretto.

1.5.2.1 Edilizia e sfruttamento lavorativo

La scelta dell'edilizia come settore oggetto di approfondimento sui fenomeni di sfruttamento lavorativo in Toscana si fonda sulla base di quattro motivazioni.

A livello nazionale, secondo i dati relativi all'anno 2020 dell'Inl, l'edilizia si distingue per essere il comparto dove si registra il maggior numero sia di ispezioni (15.949) che di irregolarità complessive (10.731). La particolare attenzione che, in sede ispettiva, è riservata alle costruzioni si spiega in primo luogo per la significativa quota di lavoro sommerso da sempre presente, confermata anche nel 2020: con 2.649 casi di lavoratori in nero, l'edilizia risulta il secondo comparto, dopo i servizi di alloggio e ristorazione, per questa violazione. Un secondo motivo attiene all'alta prevalenza di infortuni e di morti sul lavoro. Pur se le denunce di infortunio nelle costruzioni, nel quinquennio 2015-2019, diminuiscono del -8,7% – una tendenza al decremento più accentuata di quella relativa a industria e servizi (-3,5%) –, il dato risente del forte calo occupazionale e comunque conferma la pericolosità di alcune mansioni in questo settore (Inail, 2020). Infatti, secondo un'elaborazione dell'Osservatorio sicurezza sul lavoro Vega Engineering⁵³, fino al 31 luglio 2021, con 64 eventi mortali – escludendovi le morti in itinere – le costruzioni si pongono come il settore produttivo in cui si è verificato il maggior numero di morti sul lavoro.

A causa dei rischi e dei pericoli intrinseci ad alcune mansioni, alle condizioni atmosferiche, al lavoro in alta quota e alle interferenze con mezzi meccanici, alle lacune e inosservanze spesso osservabili nei cantieri in materia di salute e di sicurezza, nel settore edile si concentra dunque una proporzione molto alta del totale di infortuni e di morti sul lavoro. Analoga considerazione vale per le malattie professionali: sul totale di 49.277 malattie professionali denunciate all'Inail nel 2019 nell'industria e nei servizi, nelle costruzioni si contano 9.016 casi, pari al 18,3%, precedute solo dal manifatturiero (21,2%). Inoltre, nel periodo 2015-2019 le malattie professionali in edilizia sono aumentate (+20,3%) in misura significativamente maggiore dell'intera gestione dell'industria e servizi (+7,3%). Un ulteriore dato che meglio di tutti illustra le criticità su salute e sicurezza è che le 7.531 violazioni della normativa su salute e sicurezza identificate nel 2020 da Inl nelle costruzioni sono pari al 62,7% del totale nazionale di questa tipologia di illecito⁵⁴.

La seconda ragione che motiva la scelta di approfondimento in questo settore attiene allo scarto esistente tra una percezione sociale diffusa che individua nell'edilizia uno dei settori più connotati da illegalità e sfruttamento della forza-lavoro e la mancanza di studi e indagini specifiche sul fenomeno.

⁵³ <https://www.vegaengineering.com/wp-content/uploads/2021/09/Statistiche-Morti-Lavoro-Osservatorio-Sicurezza-Lavoro-Vega-Engineering-31-07-21.pdf>

⁵⁴ Le attività manifatturiere, che con 1.150 violazioni sono il secondo comparto, rappresentano solo il 9,6% del totale.

Tale scarto persiste anche laddove si restringa il campo d'osservazione alla letteratura specializzata su tratta, caporalato e grave sfruttamento lavorativo. Nonostante gli studi e le indagini disponibili citino costantemente le costruzioni come uno dei settori a maggiore rischio di intermediazione illegale e di abuso dei diritti dei lavoratori, gli approfondimenti e i riferimenti empirici sono assenti o molto datati.

Il terzo elemento è connesso all'atteso rilancio del settore, dopo anni di acuta crisi, in relazione non solo alla generale fase di ripresa economica post-pandemica, ma al finanziamento pubblico di nuovi incentivi e progetti. Ci si riferisce da una parte alle grandi opere pubbliche e ai progetti infrastrutturali che dovrebbero essere finanziati nei prossimi anni nell'ambito del PNRR, dall'altra ai bonus e ai superbonus fiscali erogati ai fini dell'efficientamento energetico e delle ristrutturazioni edilizie. È chiaro che queste nuove opportunità di mercato risultino altamente appetibili anche per attori e reti operanti nell'economia sommersa e criminale, tanto più in un settore tradizionalmente più vulnerabile e permeabile all'infiltrazione, al controllo e al condizionamento da parte delle mafie e di altri tipi di organizzazioni criminali.

In relazione all'ultimo punto, e introducendo così alcuni temi più aderenti alla situazione in Toscana, si è evidenziato (Sberna, 2020) come nel territorio regionale l'edilizia, specie negli appalti dei lavori pubblici, rappresenti un settore dove si sono osservate realtà consolidate di imprenditorialità mafiosa. Sebbene il numero di imprese edili confiscate in Toscana nel 2019 sia piuttosto ridotto (ibidem) e nel quadriennio 2016-2019 sia stato recensito un solo episodio di corruzione relativo all'urbanistica (Vannucci, 2020), i risultati delle segnalazioni e delle osservazioni sul campo condotte da organizzazioni sindacali ed enti del terzo settore delineano scenari complessi e ambivalenti. Ricerche recenti nelle province di Lucca, Siena e Grosseto forniscono indicazioni sulla presenza di vari tipi di illeciti della normativa sul lavoro e sullo sfruttamento in edilizia, in particolare relativi a forme di intermediazione illegale (Camici Roncioni, 2020; Camorri & Cerefolini, 2020; Carcione & Modafferi, 2020).

Per approfondire le conoscenze sui processi e sulle dinamiche che caratterizzano le principali dimensioni dello sfruttamento lavorativo in edilizia, oltre alla ricerca documentale sono state effettuate interviste e focus-group a cui hanno partecipato 22 dirigenti e funzionari sindacali di tutte le province toscane appartenenti a Fillea Toscana Cgil. Gli assi tematici attorno a cui si sono strutturate le discussioni sono così divisi: a) contratti pirata, dumping contrattuale e salariale; b) caratteristiche emerse su lavoro sommerso e lavoro sfruttato; c) evidenze e percezioni sulle infiltrazioni criminali nel settore.

1.5.2.2 Il dumping contrattuale e salariale

Dal punto di vista sindacale, uno dei principali – ed emergenti – problemi, la cui estensione contribuisce a erodere le tutele del lavoro dipendente in molti comparti produttivi, incluso le costruzioni, riguarda il parametro di concreta applicazione dei contratti di lavoro. Nel corso degli ultimi anni, l'archivio dei contratti collettivi nazionali di lavoro (CCNL) vigenti del Cnel⁵⁵ ha certificato la loro crescita esponenziale. Il numero di CCNL depositati è fortemente cresciuto negli ultimi anni, passando da 490 nel 2008, a 888 nel 2018 e a 935 nel 2020. Fra i settori e i comparti produttivi, quelli con il più alto numero di contratti concorrenti nel 2018 erano commercio (229 accordi), edilizia (72), trasporti (66) e agricoltura (53). Uno studio di luglio 2021 di Cgia Mestre mostra che su scala nazionale la percentuale di CCNL siglati da associazioni datoriali e organizzazioni sindacali non riconosciute dal Cnel è di 351 su 935, pari al 37,5%⁵⁶. Secondo il segretario di Filca Cisl Enzo Pelle⁵⁷, l'edilizia detiene un record negativo, essendo depositati presso il Cnel 74 contratti, dei quali ben la metà, ossia 37, sono sottoscritti da organizzazioni non aderenti al Cnel.

Questi dati permettono di visualizzare in modo chiaro l'entità e la crescita del fenomeno dei cosiddetti contratti pirata, che si definiscono tali in quanto sottoscritti da organizzazioni sindacali e datoriali non rappresentative. In generale, attraverso l'applicazione di contratti pirata vengono perseguiti due obiettivi: la riduzione del costo del lavoro e la compressione dei diritti dei lavoratori per le parti del contratto che regolano orari, distacchi, welfare aziendale, accordi di secondo livello. Va chiarito che non è sufficiente, in un contratto collettivo, la presenza di contenuti peggiorativi affinché lo stesso possa essere definito pirata (Greco, 2017). Ad esempio, in occasione di circostanze o congiunture economiche negative, i sindacati e le organizzazioni datoriali possono essere costretti a stipulare contratti collettivi con condizioni al ribasso per salvaguardare interessi superiori, come la conservazione dei posti di lavoro. All'inverso, i contratti pirata si pongono sempre come fine principale la riduzione delle tutele dei lavoratori e l'acquisizione di indebiti vantaggi competitivi alle imprese; in questa fattispecie, i contratti collettivi sono stipulati da organizzazioni di fatto prive della natura sindacale, che si pongono perciò in contrasto con l'art. 39, comma 1, Cost., così come dell'art. 17 dello Statuto dei lavoratori.

⁵⁵ <https://www.cnel.it/Archivio-Contratti>

⁵⁶ <https://www.cgiamestre.com/ccnl-sono-935-e-4-su-10-sono-firmati-da-sindacati-fantasma/>.

⁵⁷ <https://www.avvenire.it/economia/pagine/pelle-edilizia-ripartita-pronta-a-riassorbire-90mila-lavoratori>.

La circolare n. 9/2019 dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro⁵⁸ ha chiarito in modo inequivocabile l'irregolarità formale e sostanziale del fenomeno, citando proprio la situazione del comparto edile. Nella circolare si afferma il carattere vincolante sia dell'applicazione del contratto collettivo dell'edilizia per le imprese operanti nel settore che dell'assolvimento degli obblighi connessi all'iscrizione e ai versamenti alla Cassa Edile, in assenza dei quali l'impresa incorre in una situazione di irregolarità contributiva che impedisce il rilascio del DURC e del conseguente godimento dei benefici normativi e contributivi ai sensi dell'art. 1, comma 1175, L. n. 296/2006. L'altro chiarimento sostanziale della circolare concerne il fatto che il rispetto dei corretti contratti collettivi attiene non solo alla parte economica, ma anche a quella normativa del contratto (clausole sulla durata del periodo di prova, orario di lavoro, disciplina del lavoro supplementare e straordinario, festivo, notturno, trattamenti di malattia).

“La stragrande maggioranza dei lavori del metanodotto in questo caso sono di tipo edile, ma si va ad affidare l'opera a un'impresa metalmeccanica che assume per la maggior parte lavoratori metalmeccanici, ma che in realtà fanno poi escavazione...” (Int. 2)

“Per quanto riguarda i contratti pirata nel settore delle costruzioni, firmati da altre sigle magari meno riconosciute, parlo per la mia provincia, ma penso in generale, che ci siano un po' di meno. Noi abbiamo le Casse edili, dove in qualche modo le organizzazioni rappresentative sono Cgil, Cisl e Uil, e non ci sono le altre sigle sindacali. Le Casse edili sono dei presidi di legalità” (Int. 7)

Se la crescita accelerata dei contratti pirata illustra una dimensione importante del problema, non lo esaurisce, poiché il processo in atto di dumping contrattuale e salariale non è riconducibile esclusivamente alla maggiore incidenza dei contratti pirata. Infatti, una modalità alternativa per diminuire il costo del lavoro consiste nel forzare l'effettivo parametro di applicazione contrattuale, attribuendo a determinate mansioni un contratto altro da quello di riferimento. In edilizia, ciò si traduce nella presenza di contratti che sono formalmente regolari, in quanto firmati dalle organizzazioni più rappresentative, ma che non sono inerenti all'effettiva attività svolta. Come dovrebbe risultare chiaro dagli estratti seguenti, le imprese inquadrano la forza-lavoro con CCNL diversi o concorrenti da quello standard, determinando così, per i lavoratori interessati, condizioni retributive, normative e di tutela peggiorative rispetto a quelle di cui dovrebbero godere. I contratti

⁵⁸

<https://www.ispettorato.gov.it/it-it/notizie/Documents/Circolare-INL-n-9-10092019-benefici%20normativi%20e%20contributivi.pdf>.

concorrenti offrono un evidente vantaggio alle imprese utilizzatrici, poiché possono far loro conseguire un notevole abbassamento del costo del lavoro, stimabile fra il 30% e il 40%.

“Non c’è un problema diffuso di applicazione di contratti pirata. Il tema è il campo di applicazione dei contratti, che è talmente variegato, sovrapponibile...” (Int. 10)

“Venendo invece ai contratti concorrenti... contratti concorrenti in questi anni ce ne sono stati molti. Adesso meno, con il superbonus, ma in questi anni di crisi, contratti concorrenti ce ne sono stati tanti, dai multiservizi ai metalmeccanici e tanti altri, perché ovviamente costano di meno rispetto all’edilizia” (Int. 9)

“Noi in cantiere troviamo contratti multiservizi, florovivaismo, metalmeccanici che non fanno il lavoro da metalmeccanici. Questo secondo me è più presente che il fenomeno specifico dei contratti pirata” (Int. 8)

“(...) noi sul territorio abbiamo parecchi problemi rispetto al discorso del contratto che viene applicato. Noi abbiamo contratti di metalmeccanici, o addirittura ora a multiservizi, che fanno il lavoro di edile, è chiaro che è solo per una questione economica, perché costa meno” (Int. 11)

Le norme esistenti in materia di lavoro sembrano inadeguate o comunque non in grado di aggiornarsi e di tenere il passo di fronte a questi fenomeni. In edilizia i problemi più diffusi, che innestano un processo di dumping salariale e di diritti esteso all’intero settore, derivano quindi più che dai contratti pirata, dalla coesistenza di contratti concorrenti che permettono di inquadrare al ribasso mansioni che dovrebbero essere ricondotte unicamente al CCNL dell’edilizia.

“Pirata è anche sulla mansione... non è solo quello da un contratto a un altro... bisognerebbe porre dei paletti, lo Stato non controlla, ci tocca fare gli sceriffi. C’è un mondo contrattuale infinito, lo sfruttamento non è più solo nero, è sfruttamento legale...” (Int. 4)

“Ragazzi stranieri assunti da un’agenzia di Vicenza che cambiava nome ogni sei mesi, la sede legale era la stessa, stava nello stesso posto, ma cambiava nome. Abbiamo mandato l’Ispettorato e dopo tre giorni si è presentato. Gli hanno imposto il contratto multiservizi, sull’interposizione di manodopera non so. L’ostacolo è la lingua, queste persone non parlano” (Int. 2)

Meccanismi analoghi a quelli fin qui analizzati sono i fenomeni interpositori celati dal distacco transnazionale e dal distacco fra imprese italiane, il cui utilizzo può essere funzionale alla riduzione del costo del lavoro, alla riduzione delle tutele della forza-lavoro e/o alla riduzione del rischio d'impresa. Attraverso il distacco transnazionale, presente in modo disomogeneo sul territorio toscano, la forza-lavoro è assunta da aziende con sede legale in paesi terzi, che applicano alla manodopera i trattamenti salariali, contributivi e le condizioni normative previsti nel paese di provenienza. Dietro l'uso del distacco transnazionale, che può essere comunitario o extra-comunitario, si possono nascondere irregolarità formali e sostanziali, che sfruttano a proprio vantaggio lacune o zone grigie sul piano normativo, simili a quelle evidenziate nelle imprese dell'auto-trasporto.

Su scala nazionale, dai controlli avvenuti nel 2020 in materia di appalto, distacco o somministrazione illeciti, risulta che le costruzioni, con 921 posizioni lavorative interessate, sono in quarta posizione fra i comparti dove questi illeciti sono più frequenti. Più contenuti gli illeciti emersi in relazione al distacco e alla somministrazione transnazionale: dalle ispezioni compiute nel 2020, il numero totale di lavoratori coinvolti in questa violazione sono 327. L'edilizia, con 48 lavoratori interessati, segue trasporto e magazzinaggio, e altri servizi per le imprese, entrambi con 109 lavoratori. Restringendo l'analisi al territorio toscano, i lavoratori interessati da fenomeni interpositori in edilizia sono pari a 130 su 815, mentre sono solo cinque le violazioni relative al distacco transnazionale, e tutte relative alle costruzioni.

In alcuni casi, per gli intervistati l'istituto del distacco può fungere da indicatore di interposizione illegale della forza-lavoro. La crescita del fenomeno che alcuni sindacalisti stanno osservando potrebbe inoltre essere collegata alla difficoltà di reperimento della manodopera in Italia, resa più acuta dalla forte ripresa del settore per i superbonus. Anche questa fattispecie pone spesso gravi problemi a livello di monitoraggio.

“Per quanto riguarda i distacchi, ne stavo parlando prima... quello che è venuto fuori da un'azienda in particolare, sta di fatto che la Cassa Edile, per esempio per questi lavoratori che sono in distacco dalla Bulgaria, non esiste, non sanno neanche cosa sia, non sono iscritti, non sono denunciati.

(...) Questo è un fenomeno che sta avvenendo e con questi superbonus aumenterà” (Int. 19)

“Il distacco transnazionale prevede questo: che si possono utilizzare lavoratori provenienti da imprese con sede legale non so in Polonia, piuttosto che la Romania e dove magari vengono qua e lavorano per imprese locali in distacco, però sono iscritti all'assicurazione obbligatoria, quindi all'Inail, all'Inps locale là, e quindi per noi sono i grandi sconosciuti...” (Int. 1)

“Un’azienda che viene dalla Romania, dal Sud Italia, non ci vanno (gli ispettori del lavoro a verificare). Gli fai tre segnalazioni, e non ci vanno. Quella cooperativa di cui ti parlavo prima. Il titolare era albanese, loro non ci sono mai andati, i lavoratori ci segnalavano le buste paga, erano distaccati, ma non avevano mai firmato il contratto, si sono trovati assunti da questa cooperativa e sono rimasti in questa situazione” (Int. 7)

“Siamo riusciti a dimostrare che c’era una palese, secondo noi, interposizione di manodopera in cui poi abbiamo fornito informazioni e dati. E infatti si esercita e si esplica attraverso l’istituto del distacco” (Int. 5)

1.5.2.3 Lavoro sommerso e lavoro sfruttato

Come accennato, le costruzioni si caratterizzano come uno dei settori dove la prevalenza di lavoro sommerso è storicamente maggiore. Il lavoro sommerso in edilizia assume sia le tonalità più chiare e sfumate (contratti parzialmente regolari, sotto-inquadramento, sotto-retribuzione), che le tonalità più scure (assenza del contratto). Secondo i dati 2020 di Inl, sul totale di ispezioni in Italia, in edilizia la percentuale di lavoratori in nero rispetto al totale di lavoratori irregolari è pari al 39%. La situazione sul territorio regionale appare variegata: mentre in alcune province toscane si rileva un recente aumento di lavoro in nero e di conseguente ricattabilità a danno dei lavoratori migranti, nella maggioranza di contesti territoriali locali sembrano più diffuse forme di lavoro grigio e di sotto-inquadramento, che si manifestano all’interno di contratti regolarmente registrati.

I dati 2020 di Inl per la Toscana attestano che sono 548 i lavoratori in edilizia cui si riferiscono le violazioni accertate, su un totale di 4.943. Se le posizioni lavorative in nero sono contenute (123 su 1.625), di cui solo 3 relative a lavoratori extracomunitari sprovvisti di permesso di soggiorno, il dato disponibile più significativo rispetto al lavoro grigio è fornito dalle violazioni sulla corretta qualificazione dei rapporti di lavoro. Tale illecito coinvolge nella sola edilizia 41 lavoratori su un totale di 162. Fatte le proporzioni fra il numero di lavoratori interessati da violazioni sulla corretta qualificazione dei rapporti di lavoro sul numero totale di violazioni nelle costruzioni, è possibile osservare come la percentuale relativa alla Toscana sia più alta (7,5%) rispetto a quella nazionale (4,1%), a significare come, nella sua parte emersa, in Toscana le irregolarità contrattuali in edilizia si riscontrano in misura maggiore della media italiana.

In positivo, va rimarcato come gli Enti Bilaterali consentano ai sindacati di svolgere un efficace ruolo di monitoraggio e di verifica su tutta una serie di potenziali illeciti e abusi legati al lavoro sommerso. L’introduzione del nuovo strumento degli indici di congruità potrebbe ulteriormente

aumentare le capacità di contrasto del lavoro sommerso e del dumping contrattuale. Attraverso il decreto n. 143 del 25 giugno 2021, viene stabilita una tabella degli indici minimi di congruità che indicano le percentuali minime di incidenza della manodopera sul valore dell'opera. Per i lavori privati, la congruità si applica esclusivamente a quelli di importo superiore a € 70.000. La norma prevede precise penalizzazioni nel caso in cui si verifichi uno scostamento degli indici di congruità in misura superiore al 5% della percentuale di incidenza della manodopera. Laddove le Casse Edili non possano attestare la congruità, l'impresa ha 15 giorni di tempo per regolarizzare la propria posizione, versando alla Cassa l'importo corrispondente alla differenza di costo del lavoro necessaria per raggiungere la percentuale di congruità stabilita. Se ciò non avvenisse nei tempi e nei termini stabiliti, la Cassa Edile dovrebbe formalizzare l'esito negativo della verifica di congruità al soggetto che ha effettuato la richiesta, con l'indicazione degli importi a debito e delle cause dell'irregolarità. In tale circostanza, la Cassa Edile dovrebbe altresì procedere all'iscrizione dell'impresa affidataria presso la Banca Nazionale delle Imprese Irregolari.

Fermo restando i possibili effetti positivi di questa nuova norma, gli intervistati riportano vari esempi di aggiramento o elusione degli strumenti e degli organismi di controllo, come la mancata iscrizione dei lavoratori alle Casse Edili, la sottoscrizione di contratti part-time che celano orari di lavoro a tempo pieno, casi di accordo fra lavoratore e aziende per cui, dietro la stipula di un regolare contratto, l'operaio viene in realtà retribuito per una cifra *all inclusive* (da 50 a 70 euro), calcolata a giornata.

In generale, le forme di sfruttamento lavorativo più diffuse in edilizia si riferiscono al sotto-inquadramento e alla conseguente corresponsione ai lavoratori di retribuzioni inferiori del dovuto. Altra irregolarità ricorrente nel settore delle costruzioni in Toscana, e solo parzialmente rilevabile attraverso le Casse Edili, riguarda la sotto-dichiarazione delle ore lavorate.

“In Cassa edile, dove riusciamo a fare un controllo su un'altra forma di dumping, che è la denuncia delle ore dichiarate, che sono inferiori a quelle effettivamente fatte, che è uno strumento di sfruttamento. Abbiamo registrato in alcune Casse Edili che il 60-70% dei lavoratori edili sono inquadrati al primo livello. È un'altra modalità attraverso la quale le aziende cercano di fare competizione non sulla loro capacità organizzativa, ma sulla riduzione dei costi” (Int. 5)

“Il fenomeno che riscontriamo spesso noi sui cantieri sono i finti part-time, quindi quei lavoratori che di fatto lavorano in realtà tutto il giorno, anzi anche più delle 40 ore settimanali, ma che sono in realtà part-time, perché questo chiaramente sgrava il datore di lavoro degli oneri fiscali, gli evita di pagare gli

straordinari, perché appunto gli lavorano più di 40 ore, versano meno contributi e pertanto sono queste le forme che noi troviamo più spesso sul nostro territorio” (Int. 20)

“Infatti, uno dei nostri problemi non è tanto il nero, che esiste, ma negli anni si è un po’ ridotto, più che altro è il lavoro grigio, le sotto-dichiarazioni (...) in edilizia il part-time non si può fare per contratto, se non con una comunicazione alle organizzazioni sindacali, e quindi ti faccio lavorare 8 ore, ne dichiaro 4 e le altre ti metto in ferie, o in assenza non retribuita o le giustifico in altra maniera. Ma devo giustificare, pena il pagamento della sanzione” (Int. 1)

“Per la provincia di Massa Carrara le cose sono queste: l’edilizia tieni conto che è un mare, dentro c’è tutto. Il lavoro nero è molto diffuso nelle aziende piccole, l’artigiano che ci ha un dipendente (...) Poi, invece, nelle aziende un po’ più grandicelle e soprattutto che prendono qualche appalto, c’è l’elusione. Nel senso che c’è il part-time, c’è molto lavoro grigio. Invece sono molto regolari le aziende più grandi che prendono grossi lavori, sono aziende serie, c’è molta più regolarità, è difficile che c’è il grigio” (Int. 21)

Un fenomeno osservato di frequente nel periodo successivo alla grave crisi post 2008 – ma di cui si segnala la persistenza in alcuni contesti territoriali –, del settore delle costruzioni, le cosiddette finte partite Iva, consiste nella trasformazione di dipendenti salariati in artigiani, operazione resa possibile a volte attraverso inganni, costrizioni o comunque tenendo all’oscuro delle conseguenze il lavoratore. Il dumping salariale operato da queste cooperative artigiane è di difficile contrasto, essendo molto complesso dimostrarne l’irregolarità in assenza di verifiche sulla busta paga e/o di precisi interventi ispettivi.

“Sì sì certo, le cooperative spurie ci sono anche in edilizia, per altro spesso non si iscrivono agli Enti Bilaterali, spesso sono ditte artigianali, non hanno l’obbligo di iscrizione e noi non riusciamo su questo a entrare nel merito e a contrastarle” (Int. 18)

“Poi c’è un problema oggettivo, questo lo abbiamo riscontrato non solo sulle zone della piana Lucca, Altopascio, ma anche in Garfagnana, piuttosto che anche in altri posti, sono le famose cooperative artigiane, ecco lì ci sono problemi molto più seri. Per farvela breve, vengono abbindolate persone, stranieri, non stranieri, fatti firmare dei fogli, che chiaramente si celano dietro la cooperativa, ok, gli fanno vedere la busta, e questi sono convinti di essere dipendenti salariati quando non è così, lo scoprono quando? A volte, quando ci sono degli operai un pochino più, come dire?, non molto scafati, quando gli arrivano le cartelle esattoriali Inps, perché nessuno poi paga queste contribuzioni” (Int. 19)

Fra le specifiche forme di sfruttamento rilevate dagli intervistati durante l'emergenza pandemica, viene citato l'uso illegittimo della Cassa integrazione straordinaria per il Covid-19. Una parte di aziende edili avrebbe usufruito dei contributi pubblici pur continuando a impiegare i propri dipendenti, che solo in alcuni casi sarebbero stati retribuiti con denaro aggiuntivo. Talvolta a questo abuso si sono aggiunti espliciti ricatti verso i lavoratori, posti di fronte all'alternativa di accettare di continuare a lavorare per l'impresa o di non essere riammessi una volta terminato il provvedimento di sospensione dei licenziamenti.

“In periodo Covid, tantissime aziende hanno applicato la cassa integrazione per Covid, ma hanno costretto i lavoratori a lavorare... migliaia... le aziende denunciano la cassa integrazione, ma lavorano, trovano l'accordo che gli dai 300 euro in più” (Int. 10)

“È diventata (la Cassa integrazione) per le aziende uno strumento per ridurre il costo del lavoro, in tanti casi anche sulle spalle del lavoratore, ai quali non veniva neanche corrisposto la differenza fra salario e soldi Inps. In qualche caso, vieni a lavorare, ti si segna la cassa integrazione, ti paga l'Inps e ti si dà qualcosa in più...” (Int. 8)

“È interessante notare che le forme di sfruttamento del lavoro sono fortemente cambiate, non c'è solo il lavoro nero, del lavoratore in fortissima condizione di bisogno, te vieni a lavorare, ti si dà da mangiare, una casa, ci sono tante forme di sfruttamento, anche in cambio di 100, 200 euro in più al mese, rinunci a una serie di diritti economici” (Int. 11)

Uno dei problemi maggiormente percepiti ed esplicitati di fronte alle varie forme di lavoro sommerso e di sfruttamento del lavoro consiste nella difficoltà, una volta avviate le opportune segnalazioni o denunce, di rapportarsi in modo efficace con l'Istituto di competenza. La maggioranza di intervistati ritiene inadeguata la capacità di intervento dell'Istituto, la cui azione viene valutata dai rappresentanti sindacali come troppo lenta e in ogni caso resa meno incisiva dal cronico sotto-dimensionamento di risorse ispettive.

“Noi abbiamo per esempio fatto un esposto ai carabinieri e all'Ispettorato del lavoro di Firenze, sono intervenuti perché ce l'hanno detto i lavoratori, sono passati otto mesi da quell'indagine e non sappiamo nulla, è una chiara e palese interposizione di manodopera, con non corretta applicazione contrattuale, con riduzione delle ore dichiarate in casa edile... il cantiere sta finendo, ed è un cantiere ricchissimo, stanno vendendo appartamenti da 1 mil., 1,5 mil. di euro cadauno” (Int. 5)

“A me è capitato di venire a conoscenza di un lavoratore che aveva prestato servizio in un’azienda che aveva avuto un appalto da un ente pubblico, e non era stato neanche inquadrato, era lavoro nero, abbiamo denunciato all’Ispettorato, però noi non abbiamo avuto quel riscontro... cosa grave perché era un ente pubblico, e non era stata una singola segnalazione, ce n’erano state diverse, però a noi non ci è dato sapere come si è evoluta. Anche qui, un’azienda con sede legale a Potenza” (Int. 14)

“Spesso è un problema anche per l’Ispettorato e per l’Asl, loro hanno un’incapacità di tenere il territorio, dovuta principalmente alla scarsità di mezzi umani, e quindi non ci arrivano. Un’impresa può avere l’opportunità di essere verificata una volta ogni 6-7 anni, considerando che la durata media di un’impresa è di 4, 5, praticamente posso fare quello che voglio...” (Int. 1)

1.5.2.4 Caporalato, zona grigia e infiltrazioni

Analizzando ora le forme più gravi di sfruttamento lavorativo, è opportuno iniziare da un dato di estremo interesse. Si è in precedenza rimarcato come nel 2020, con 209 lavoratori individuati dall’Inl come vittime di caporalato e/o sfruttamento lavorativo, la Toscana si collochi ai vertici nazionali. Di questi, ben 29 si riferiscono a lavoratori occupati nelle costruzioni: dopo l’agricoltura che conta 143 casi, le costruzioni sono il secondo comparto produttivo per numero di vittime di grave sfruttamento lavorativo. In assenza della ripartizione provinciale dei casi, non è possibile analizzare più in profondità il dato, anche se è probabile che una quota significativa di vittime sia riconducibile ai risultati della già citata inchiesta Cemento nero nelle province di Firenze e Prato.

Nelle interviste e focus-group, i riferimenti più espliciti emersi su casi di caporalato coinvolgono la comunità egiziana. Sia in precedenza che successivamente all’inchiesta Cemento nero, sarebbero emersi indicatori di intermediazione illegale e sfruttamento presso questa comunità, e presunti collegamenti operativi di reti criminali fra Toscana e Lombardia. È interessante notare come alcuni intervistati rilevino la presenza di meccanismi in qualche modo assimilabili al caporalato presso alcune imprese edili aggiudicatrici di grandi appalti, provenienti dal sud Italia, a danno di lavoratori meridionali fortemente soggiogati. In quest’ultimo caso, si tratterebbe di rapporti di potere che fanno leva sulla mancanza di opportunità occupazionali nei territori di origine e su vincoli di carattere sociale.

“Stiamo registrando un’enorme massa di lavoratori egiziani presenti nel settore. Sto dicendo che è una modalità operativa studiata bene. Abbiamo registrato in Cassa Edile a Firenze che con lo stesso nome ci lavorano in più aziende, perché c’è lo scambio di persone. In questo modo chi non è regolare con i documenti, può lavorare” (Int. 5)

“Sono le squadre di egiziani che non hanno identità, si passano fra loro la stessa identità, magari con permessi di soggiorno falsi, e il caporale che li fa venire... penso sia tratta, ora, passami il termine tratta, che ha la sua concentrazione a Milano...” (Int. 1)

“Soprattutto nella filiera degli appalti, molti lavoratori sono intercettati dall’immigrazione irregolare, molti immigrati hanno problemi ad avere anche un permesso di soggiorno perché i contratti che gli vengono fatti spesso sono di quindici giorni, di venti giorni e questo li rende anche da un punto di vista sociale più ricattabili, perché hanno difficoltà di affittare una casa, e il caporale, che spesso è il capomastro dell’impresa edile, diventa il gestore della vita, non solo lavorativa, ma anche sociale. Ci sono buste paga perfette dal punto di vista formale, ma poi si viene a sapere che a fronte di una busta paga di 1.600 euro, il lavoratore ne percepisce 900 perché il caporale gli consente di dimorare, come contropartita del suo lavoro, spesso e volentieri, nei gabbiotti all’interno dei cantieri, e quindi c’è non soltanto un problema di legalità...” (Int. 14)

“Secondo me il caporalato, a parte gli egiziani... ma c’è da sempre anche dal Sud, da Barletta, da Napoli, da Messina. In cantiere in Toscana c’è sempre il personaggio che ce lo trasporta o che gli indica dove andare a lavorare” (Int. 9)

“Sulla provincia di Firenze non ci sono imprese mafiose. A parte qualche caso tipo gli egiziani, che ci può essere il capetto, il capo-edile che fa lavorare... è più una cosa di tanta gente del sud che viene a lavorare qua. (Int. 8)

Sono stati dettagliati due episodi di minacce e aggressioni verso rappresentanti sindacali, collegabili a segnalazioni da loro effettuate su cantieri sospetti e irregolarità varie. Entrambi gli episodi si riferiscono a imprese edili provenienti dal sud. Nel primo caso si tratta di un appalto pubblico a Chiusi⁵⁹: grazie alla sollecita denuncia sindacale, le verifiche compiute sull’azienda edile dalle istituzioni competenti hanno identificato l’infiltrazione mafiosa da parte di cosche di ‘ndrangheta. Dopo la notifica dell’interdittiva antimafia della prefettura di Vibo Valentia, l’appalto è stato così revocato in tempi rapidi. Il secondo caso coinvolge un cantiere privato a Chianciano Terme.

⁵⁹ <https://www.lanazione.it/siena/cronaca/infiltrazione-mafiosa-bloccato-cantiere-per-la-realizzazione-di-un-palazzetto-dello-sport-1.4963474>.

Nonostante le indicazioni fornite sul fatto che il cantiere fosse probabilmente irregolare, e venissero compiuti abusi amministrativi e ambientali, a seguito di controlli ispettivi e di un periodo di sospensione dei lavori l'azienda comunque avrebbe terminato l'opera.

“Comunque sia, ho visto la differenza fra il comportamento dei due Comuni. Lì il sindaco si è attivato immediatamente, qui è vero c'è stato l'intervento dei vigili, dell'Ispettorato, poi il cantiere si è bloccato, ma poi è ripartito. A livello legale non si è fatto niente” (Int. 14)

Ad aziende operanti nel senese e nell'aretino, e per alcuni aspetti nel fiorentino, sono ascrivibili alcuni riferimenti sulla presenza di imprese criminali o mafiose, anche se la valutazione sul carattere criminale di determinati illeciti e determinate modalità di fare impresa non è sempre possibile, e quasi mai si rileva agevole e netta. In riferimento ai poteri, alle competenze e ai conseguenti limiti dell'attività sindacale, la possibile individuazione di fenomeni criminali può fermarsi entro certi limiti o circoscriversi in segnalazioni mirate, la cui eventuale presa in carico spetta ad altri enti.

In merito ai meccanismi d'infiltrazione di società riconducibili a interessi mafiosi o criminali nel settore edile in Toscana, sono sporadici i riferimenti espliciti a forme di influenza, di collaborazione e di collusione da parte di professionisti. La zona grigia appare sì presente, ma relegata sullo sfondo.

“Negli anni hanno cambiato 3, 4, 5 ditte, lasciando anche degli oneri non indifferenti in Cassa Edile, lasciando degli oneri non indifferenti ai lavoratori... Il sottoscritto si è rifiutato più volte di firmare la cassa integrazione, sapendo che ogni volta andavano al lavoro ugualmente. Tutte le volte per problemi economici saltava la ditta, va bene? Se non che riuscivano a recuperare dopo aver fatto dei viaggi attorno a Reggio Calabria. Uno dei titolari, dei fratelli andava giù, e per l'appunto c'erano soldi per gli stipendi, ok?” (Int. 7)

“A me è capitato quattro anni fa di trovare su un cantiere una cooperativa, che c'era una matrioska di cooperative, e questi lavoratori avevano il contratto multiservizi. Erano tutti lavoratori stranieri, egiziani e marocchini. (...) I muratori erano pochissimi, uno, due e gli altri erano tutti addetti multiservizi, ma facevano in realtà i manovali. Generalmente non ti raccontano, hanno paura. Spesso il lavoratore non ti risponde, dice che ha fatto tutto il datore, poi magari scopri che non è neanche assicurato...” (Int. 20)

“C'è una cultura, e qua bisogna prenderne atto, di interposizione di manodopera, ti porto a lavorare e mi devi riconoscere qualcosa, interna alla comunità egiziana, ma portata avanti anche da chi porta la giacca e cravatta” (Int. 5)

“Se tutte le beghe che ti arrivano, ti arrivano da uno studio... se tutte le aziende, non soltanto in edilizia, ma molte nell’edilizia, vanno da quello studio lì... bastava leggere l’indirizzo... anche se l’hanno cambiato nome negli anni, ma l’indirizzo è sempre lo stesso, mi viene in mente che c’è qualcuno che fa da collante.... non è possibile che un’azienda che viene da Napoli va da quello studio lì” (Int. 3)

Altri elementi centrali nel determinare l’appetibilità rivestita dalle costruzioni e dagli appalti pubblici per gli interessi mafiosi e criminali in Toscana sono la ricchezza diffusa nel territorio e la presenza di progetti infrastrutturali di grandi dimensioni e rilevante importo economico. Appare comunque spesso oggettivamente difficile per le organizzazioni sindacali riuscire a differenziare situazioni e operazioni sospette, ma riconducibili all’economia sommersa, da altre che presentano profili di illegalità più gravi, che possono manifestare indicatori legati alla presenza di organizzazioni, di persone o di interessi di tipo criminale o mafioso.

“Riuscire a dimostrare l’infiltrazione mafiosa non è cosa semplice. Può capitare un episodio, attraverso il quale si rende evidente che c’è un approccio imprenditoriale di altra natura. Il fatto che siano aziende che provengono da un territorio piuttosto che un altro non significa nulla. Al momento non abbiamo, per onestà intellettuale, segnali evidenti, palesi, se non dico dimostrabile perlomeno con una certa affidabilità (...) Infiltrazioni mafiose non abbiamo chiari segnali, che ci siano delle difficoltà sì” (Int. 5)

“Noi abbiamo due piccole imprese lapidee che hanno ricevuto interdittiva antimafia, su Firenze. Ovviamente loro hanno fatto ricorso al Tar, l’azienda è ancora attiva. È evidente che altro problema è una provincia che, lo dico da non fiorentino, ha un altissimo tasso di coscienza sociale, ma è diventata permeabile, allettante da un punto di vista economico (...) sulla movimentazione della terra, sui materiali primari, la grave crisi che ha vissuto a livello nazionale, anche la Toscana, sui laterizi, sul cotto, quelle aziende in crisi possono o potrebbero diventare interessanti per quelli che hanno disponibilità finanziaria...” (Int. 5)

Conclusioni

I principali elementi e indicatori di grave sfruttamento lavorativo raccolti e analizzati possono essere così sintetizzati:

In riferimento agli effetti della pandemia sul piano occupazionale e dei redditi, la Toscana ha registrato nel corso del 2020 una situazione di profonda crisi del mercato del lavoro in termini di sotto-

occupazione, di ore non lavorate e di diminuzione delle retribuzioni, oltre a un significativo aumento di nuovi poveri, specie nelle fasce più precarie della forza-lavoro.

L'analisi sui principali casi di sfruttamento lavorativo emersi in Toscana nel periodo luglio 2020/giugno 2021 mostra che la maggioranza di illeciti continua a coinvolgere lavoratori stranieri occupati nelle province di Prato, Firenze e Pistoia in imprese manifatturiere del distretto del tessile e dell'abbigliamento, considerabile come il principale cluster di sfruttamento lavorativo in regione. Dalle evidenze raccolte, emerge che altri comparti a rischio di sfruttamento risultano agricoltura, costruzioni e commercio. Gli indicatori più diffusi di grave sfruttamento lavorativo sono orari di lavoro eccessivi e assenza del giorno settimanale di riposo, assenza del contratto, retribuzioni fortemente sotto-dimensionate rispetto a quantità e qualità del lavoro svolto, esposizione a condizioni di pericolo per salute e sicurezza, approfittamento dello stato di bisogno.

I dati relativi al 2020 dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro attestano che la Toscana, con 209 persone oggetto di grave sfruttamento lavorativo (di cui 143 in agricoltura e 66 in altri comparti produttivi), è la seconda regione in Italia per numero di vittime identificate nelle attività ispettive sui luoghi di lavoro. Altri dati ricavabili dalle attività ispettive pongono la Toscana fra le regioni dove la parte emersa dell'area dello sfruttamento lavorativo è maggiore: numero totale di illeciti (quinta posizione), indice dato dal rapporto tra i lavoratori in nero e le ispezioni con esito irregolare (terza), indice dato dal rapporto tra i lavoratori vittime di sfruttamento lavorativo e i lavoratori irregolari (seconda). Al tempo stesso il numero di vittime di sfruttamento lavorativo assistite in Toscana nel 2020 è molto basso: questa contraddizione segnala le lacune del sistema di tutela, di presa in carico e di protezione sociale delle vittime di sfruttamento lavorativo.

L'analisi di alcuni recenti protocolli, progetti e linee-guida, locali e regionali, aventi come oggetto il contrasto di caporalato e sfruttamento lavorativo, mostra due elementi di fondo. In primo luogo, attestano come sia in atto sul piano istituzionale un aumento di sensibilità, di interesse e di interventi verso questi fenomeni, specie per quanto concerne l'agricoltura e il distretto pratese del tessile-abbigliamento. In secondo luogo, nei modelli di intervento multi-agenzia delineati vengono privilegiate le azioni di prevenzione e di contrasto, mentre – ad eccezione dei due protocolli di Prato – quelle di protezione sociale delle vittime non sono inserite in uno schema organico.

L'approfondimento tematico ha riguardato il settore edile, scelto in quanto scarsamente indagato in letteratura, nonostante alcuni indicatori e caratteristiche (morti e infortuni sul lavoro, malattie professionali, lavoro irregolare, aziende confiscate) lo individuino uno dei settori produttivi più connotati da sfruttamento lavorativo e infiltrazioni criminali. Nel 2020, le costruzioni risultano in Toscana il secondo comparto produttivo per numero di vittime identificate di grave sfruttamento lavorativo (29).

Gli elementi più salienti raccolti attraverso interviste e focus-group a 22 dirigenti e funzionari sindacali di Fillea Cgil Toscana sono sintetizzabili in tre punti. In primo luogo, nel settore delle costruzioni si assiste a un processo di dumping contrattuale e salariale provocato dalla crescente diffusione di contratti concorrenti a quello dell'edilizia e dall'uso irregolare dell'istituto del distacco. Rispetto alle forme di sfruttamento lavorativo, più del lavoro nero è prevalente il lavoro grigio, che si manifesta come sotto-inquadramento, sotto-dichiarazione delle ore lavorate, elusione contributiva, irregolarità e violazioni solo parzialmente individuabili e contestabili attraverso le Casse Edili e gli strumenti di monitoraggio sindacale. Le forme più gravi di sfruttamento lavorativo, incluso il caporalato, fanno riferimento a casi emersi nelle fasce più precarie e vulnerabili della popolazione migrante, in particolare nella comunità egiziana. Altri indicatori della possibile presenza – comunque limitata ad alcuni contesti provinciali – di infiltrazioni criminali o mafiose nel settore delle costruzioni in Toscana sono relativi a irregolarità nella filiera degli appalti e dei sub-appalti pubblici, a minacce e intimidazioni nei confronti di sindacalisti, alla segnalazione di cantieri sospetti e/o di cooperative spurie.

Sezione II

Fenomeni corruttivi

2.1 I fenomeni di corruzione in Toscana

Diventa decisivo opporsi in ogni modo al grave problema della corruzione che, nel disprezzo dell'interesse generale, rappresenta il terreno fertile nel quale le mafie attecchiscono e si sviluppano. La corruzione trova sempre il modo di giustificare sé stessa, presentandosi come la condizione "normale", la soluzione di chi è "furbo", la via percorribile per conseguire i propri obiettivi. Ha una natura contagiosa e parassitaria, perché non si nutre di ciò che di buono produce, ma di quanto sottrae e rapina. È una radice velenosa che altera la sana concorrenza e allontana gli investimenti. In fondo, la corruzione è un habitus costruito sull'idolatria del denaro e la mercificazione della dignità umana, per cui va combattuta con misure non meno incisive di quelle previste nella lotta alle mafie.

Jorge Maria Bergoglio

Il segreto di una grande fortuna senza causa apparente è presto dimenticato, se il crimine è stato commesso in modo rispettabile

Honoré de Balzac

Introduzione: la corruzione in Italia

Nelle loro manifestazioni osservabili le pratiche di corruzione, analogamente agli altri fenomeni criminali, mostrano una capacità adattiva rispetto alle mutate condizioni di contesto. Come abbiamo messo in evidenza nei precedenti rapporti su infiltrazioni mafiose e corruzione in Toscana, rispetto alle vicende di illegalità politico-amministrativa emerse negli anni di "mani pulite" – in cui si ebbe il massimo livello di disvelamento pubblico della realtà corruttiva – si rilevano alcune linee di tendenza di carattere generale, che rispondono ai cambiamenti intercorsi nel sistema politico (in particolare, l'indebolirsi degli attori partitici) e istituzionale (l'affinarsi dei meccanismi di controllo giudiziario dei reati contro la pubblica amministrazione), nonché al consolidarsi di orientamenti ideologici di matrice neo-liberale. La visione promossa da questi ultimi nel dibattito pubblico ha contrapposto all'inefficienza gestionale dell'apparato pubblico, gravato da procedure onerose, impoverito di competenze, screditato e delegittimato, la presunta "agilità" e "scorrevolezza" derivante dall'attribuzione a soggetti privati di funzioni e poteri nella gestione di risorse e attività di rilevanza pubblica.

Il baricentro dei rapporti di forza tra pubblico e privato, tanto nelle relazioni istituzionalmente osservabili che negli invisibili equilibri negoziali della corruzione, rispecchia questo processo di “slittamento verso il privato” dei rapporti di forza. In alcuni casi il mutato equilibrio si rispecchia nella natura formale dei processi decisionali di amministrazione ed erogazione di beni e servizi pubblici e nei tipi di attività contrattuale dello Stato, tramite l’adozione di specifiche formule regolative, procedurali e gestionali che investono i privati di un ruolo di fatto predominante o egemone. In altri invece assume una veste informale e sotterranea, di fatto delegando a occulte cabine di regia di “comitati d’affari” o accordi collusivi tra impresari il controllo di modalità e criteri di allocazione delle risorse pubbliche.⁶⁰

Si pensi all’adozione estensiva, anche nel settore sanitario, di politiche di privatizzazione, liberalizzazione e deregolamentazione, che hanno indotto il ritrarsi della mano pubblica e l’utilizzo di forme giuridiche privatistiche, della moltiplicazione di partnership in società miste, della concessione a soggetti privati di attività e funzioni pubbliche, anche tramite strumenti come project financing e general contractor. La natura criminogena della delega ad attori privati della funzione di controllo prevista da quest’ultimo è così descritta da un imprenditore in un’intercettazione:

*“sta negoziando le ultime direzioni dei lavori per * (...) nella spartizione fantastica di queste direzioni lavori commissionate dai general contractor...che sono una delle vergogne grandi di questo Paese perché hai depotenziato la funzione di controllo dello Stato ... no?... affidando alle stesse imprese la propria direzione dei lavori... una cosa che se tu la spieghi ad un inglese non ci riesci... io ho provato a spiegarlo al mio amico inglese che ... le direzioni lavori ... quindi il controllo lo facevano le stesse imprese... e lui mi ha detto ...'ma è impossibile... ti sbagli!' ... gli ho detto.. "no guardi non mi sbaglio ... è così" ... hanno mal interpretato ... sai la ... la contrattualità anglosassone in cui il general contractor ... in realtà non sono le imprese sono degli organismi molto più complessi ... invece in Italia siccome sono imprese ... va bé insomma sono vecchie storie che conosciamo tutti”.*⁶¹

L’utilizzo estensivo di simili strategie ha indebolito controllo e trasparenza dei processi decisionali che, dato l’alto tasso di arbitrarietà, sono apparsi vulnerabili a scambi occulti sempre più difficilmente rilevabili e perseguibili tramite l’utilizzo degli strumenti di controllo e repressione penale. In queste “nuove” procedure privatizzate può addirittura verificarsi che i soggetti che dovrebbero esercitare controlli su regolarità ed economicità degli interventi siano scelti, nominati e stipendiati dalle stesse imprese che dovrebbero essere soggette al loro scrutinio. Si sarebbe così

⁶⁰ Della Porta e Vannucci, La corruzione come sistema, Bologna, Il Mulino 2021.

⁶¹ Tribunale di Firenze, Ordinanza di custodia cautelare p.p. n° 15144/2013 del R.G. N.R. e n° 10785/2014 del R.G. G.I.P., 18 marzo 2015.

affermata la presenza nel settore pubblico di nuova categoria di dirigenti e professionisti pubblici “a libro paga”, funzionali alla ripartizione della rendita ricavabile dalle pratiche di corruzione. Secondo le risultanze di un’inchiesta, il direttore dei lavori inquisito, a giudizio di un imprenditore, “non faceva nulla, non si vedeva mai. Prendeva solo i soldi. La direzione dei lavori per il nodo alta velocità di Firenze era uno stipendificio”. I margini di profitto, o meglio di rendita, lievitano così esponenzialmente. È sufficiente una variante per opere accessorie – talmente frequente da sembrare la regola, più che l’eccezione – e “hanno aumentato del 40% il valore dell’opera”. Basta trovarsi nel giro giusto, e la rendita è assicurata: “Devi riuscire a prendere una impresa seria che sappia fare bene i lavori e ti prendi dell’opera: il 30% te lo porti a casa”].⁶²

Altro elemento rilevabile è l’apprendimento e la trasmissione nel corso del tempo, da parte dei protagonisti degli scambi occulti, di tecniche più sofisticate – per quanto imperfette, come mostrano gli inciampi giudiziari, ma spesso corroborate da un nulla di fatto finale dei corrispondenti procedimenti giudiziari – volte a dissimulare o confondere la natura delle relazioni intessute, nonché a massimizzarne i profitti.⁶³ Di qui l’applicazione mirata di una varietà di tecniche e accorgimenti utili a minimizzare il pericolo di incorrere in indagini o sanzioni penali. Sono state definite “tangenti pulite e fatturate” le contropartite di una corruzione che si fa più sofisticata, adattandosi ai ruoli istituzionali e alle competenze contabili di mediatori e beneficiari. Ecco alcuni esempi, di fatto una rassegna di quanto emerso in inchieste giudiziarie degli ultimi anni: la gestione chiavi in mano di conti off-shore, sui quali dirottare bonifici estero su estero; l’intestazione a prestanome o familiari di società fornitrici di consulenze fittizie ad enti pubblici o imprese; l’erogazione di prestazioni in natura; l’impiego di partecipazioni societarie incrociate, come camera di compensazione per la suddivisione dei proventi illeciti; l’assunzione fittizia di congiunti; la trasformazione della mazzetta in regali sontuosi; la diluizione nel tempo delle contropartite, così da allontanare il sospetto che si tratti di *merce di scambio*, anche tramite l’impiego differito dei funzionari (tramite il meccanismo delle *revolving doors*).

Un’altra lente interpretativa utilizzabile per comprenderne le dinamiche guarda alle caratteristiche dei meccanismi di governance extra-legale capaci di contenere i costi di transazione, generando un tessuto di solidarietà e di reciproca fiducia tra i partecipanti agli scambi corrotti.⁶⁴ Dopo

⁶² “La Stampa”, 17 marzo 2015.

⁶³ A titolo di esempio, così viene descritto il mutamento nei meccanismi di finanziamento occulto utilizzati da un partito nei diversi decenni di coinvolgimento in inchieste giudiziarie, da “mani pulite” in poi: “Allora però si parlava di buste con le banconote. Mentre ai giorni nostri i detective lottano duro per ricostruire i tortuosi spostamenti di denaro dei commercialisti” [“la Repubblica”, 12 settembre 2020, 3].

⁶⁴ Si fa qui riferimento al “cattivo capitale sociale”, che – in forma speculare rispetto alle “reti di impegno civico” socialmente benefiche descritto da Putnam (Putnam, 1993) – rappresenta il collante delle reti e degli “aggregati” della corruzione sistemica, consolidando quei meccanismi che – a danno della collettività – generano fiducia regolando e disciplinando le interazioni tra i partecipanti agli scambi occulti (Della Porta, 2000).

l'apogeo dell'azione repressiva scaturita dalle inchieste di mani pulite – alla metà degli anni '90 del secolo passato – diverse manifestazioni di corruzione sistemica e istituzionalizzata sembrano mettere radici in un terreno differente. Elemento di continuità è però l'aspettativa convergente di tutti i partecipanti al gioco che, entro specifici ambiti geografici o settoriali di intervento pubblico, il ricorso al contatto personale, alla trattativa informale, alla corruzione vera o propria sia pratica accettabile, o in casi estremi inevitabile, nelle relazioni tra imprenditori, professionisti o cittadini, amministratori pubblici, funzionari, classe politica. Naturalmente l'incertezza relativa all'identificazione di interlocutori disponibili e affidabili accresce la desiderabilità dei servizi di intermediazione, come emerge in un'inchiesta relativa a forniture di mascherine chirurgiche durante l'emergenza per la pandemia Covid-19, che coinvolge anche commesse relative alla riconversione produttiva ed energetica “Solo che quelli erano giorni difficili, non si capiva niente e mi sono fidato dei due” – la testimonianza di un imprenditore che avrebbe affidato a due mediatori la funzione di procacciatore d'affari con interlocutori istituzionali. Così si descrivono, in un'intercettazione, le esigenze di un imprenditore coinvolto in questo circuito di affari: “Ha bisogno di entrare in un sistema paese in cui non è ancora accreditato, nei mondi, nei salotti buoni”. Gli inquirenti rilevano “continui riferimenti...alla necessità di un accredito personale con la struttura commissariale ovvero con il ministero dello Sviluppo economico, quale necessario passepartout per ottenere nuove commesse”, accettando la “legge del 5 per cento” del valore delle commesse da restituire agli intermediari.⁶⁵

La stabilità degli equilibri di corruzione sistemica si fonda su meccanismi tendenzialmente spontanei di regolazione che generano tra i partecipanti una struttura di credenze favorevoli e di legami fiduciari che li incoraggia ad avviare o accettare la transazione, condurla in porto, accettarne i termini, sanzionare gli inadempimenti. Nella corruzione pulviscolare, di piccolo cabotaggio, queste condizioni si manifestano in occasione di incontri tendenzialmente fortuiti tra soggetti disponibili a intercettare e mettere a profitto l'uno la disponibilità dell'altro. La fiducia reciproca permette ai partner di avventurarsi in una relazione di scambio dalla quale comunque – fatta la tara alle resistenze morali, rischi d'incomprensioni e denunce – si aspettano di ricavare un beneficio.

Nella corruzione reticolare prevale una forma di pressione sociale verso l'adesione e l'adempimento dei patti di corruzione, indotti dal rispetto di quei modelli di condotta che da un lato fissano modalità e criteri di partecipazione, dall'altro prevedono una sorta di “sanzione decentrata” – in termini di costo reputazionale, perdita di opportunità e ostracismo – nei confronti di chiunque si dimostri inaffidabile. Entrambe le tipologie di corruzione hanno radici profonde e difficili da intaccare, di matrice valoriale, che nelle parole dello scrittore Italo Calvino in “La speculazione edilizia”

⁶⁵ La Repubblica, 7 ottobre 2021, p.13.

potrebbero ricondursi a una condizione di “bassa marea morale” in cui “sono sempre i peggiori che vincono”.

In particolare, nella pratica “a rete” degli scambi occulti l’ammontare significativo delle contropartite, la platea più estesa di partecipanti, la reiterazione delle occasioni e la circolazione di informazione contribuiscono a rendere praticabile – e auspicabile per i suoi protagonisti – il formarsi di una sorta di “equilibrio spontaneo” della corruzione sistemica. La sussistenza di regole informali che sanciscono il da farsi negli scambi occulti diventa la bussola che ne orienta le condotte, rafforzandone condivisione e accettazione. Ad esempio, così il direttore amministrativo di una sede regionale dell’Anas commenta con un imprenditore – in una conversazione intercettata – una vicenda di corruzione estera: “Ma guarda, che in tutti i paesi normali è così, da Abu Dhabi, all’America, all’Albania. Solo che qui le vogliono cambiare... Guarda, io faccio sempre questo esempio: se quando è nato il Signore si sono presentati tre Re Magi con oro, incenso e mirra, mah... È vero, vuol dire che quanto meno i rapporti personali contano, no?”. Venuto alla luce nel corso della medesima inchiesta, il dialogo tra un imprenditore e un amico ristoratore restituisce un’immagine di ordinarietà della corruzione in una prospettiva imprenditoriale:

“Io mi colloco a dieci anni prima e conosco mille progetti e inizio a lavorare su tutti e mille... hai capito qual è il motivo per cui io non ho mai smesso di lavorare in questi anni di crisi? ...perché sono tutti corrotti e corruttibili. È un mondo particolare, il nostro...”

“E’ un mondo di scale di corruzione...”

“Esistono i milioni di euro che girano al Ministero delle infrastrutture e girano solo in un altro Ministero”.

“Sanità...”

“Bravissimo... dove ho degli amici che fanno smaltimento di rifiuti sanitari...L’hai capita o no? Io lo faccio. Mi vergogno? No vaffanculo, lo fanno tutti e io devo lavorare”].⁶⁶

Questo processo di formazione di regole informali per un verso riduce gli attriti – e così i costi di transazione – degli scambi occulti; per un altro attenua il senso di responsabilità individuale e abbatte le barriere normative – i costi morali della corruzione. Aderendovi i soggetti coinvolti o contigui alle cerchie della corruzione rafforzano il tessuto fiduciario che spinge i partecipanti al rispetto di regole e patti, sanzionando in modo diffuso e generalizzato chiunque defezioni – è sufficiente far circolare informazioni sui partner opportunisti, inattendibili, scorretti, truffaldini. Le testimonianze più recenti non divergono da quelle degli anni di mani pulite nel rappresentare la forza

⁶⁶ la Repubblica-Firenze”, 30 settembre 2015

attraattiva e cogente, in alcuni contesti irresistibile, delle norme non scritte che disciplinano le pratiche di corruzione reticolare.

Gli scambi occasionali della corruzione pulviscolare, così come la cornice di regole non scritte della corruzione reticolare, a volte sono sfidate da fattori di perturbazione. In alcuni casi i fattori di crisi sono di matrice endogena. Si prenda, ad esempio, l'estensione della rete degli attori coinvolti ad ulteriori partecipanti di affidabilità ignota, come nel caso di una partecipazione "aperta" alle gare d'appalto (e questo spiega la propensione dei decisori pubblici corrotti all'utilizzo di formule che restringono o cancellano la concorrenza, come gli affidamenti diretti o la trattativa privata), Oppure i possibili "incidenti di percorso" – come le defezioni dai patti di corruzione, l'uscita di scena di attori di provata serietà (si pensi al pensionamento di un funzionario, a successi o insuccessi delle carriere politiche, all'uscita dal mercato di un imprenditore). Le tensioni negli equilibri di corruzione reticolare possono avere anche una fonte *esogena*: tra di esse, soprattutto le inchieste giudiziarie (basti pensare agli effetti delle inchieste di "mani pulite"). Questo vale anche un afflusso ingente e inatteso di fondi pubblici che può destare interessi difficili da contemperare, come è accaduto per la gestione dell'emergenza sanitaria da Covid-19, una riforma legislativa od organizzativa, un esito elettorale inatteso o una modifica degli accordi di governo, così come altri fattori contestuali che sfuggono al controllo dei partecipanti agli scambi occulti.

Questi elementi rischiano di accrescere l'incertezza per gli attori della corruzione, che non sanno se e in che misura confidare nel rispetto di intese contrattuali, regole non scritte, prassi e modelli ricorrenti di comportamento adottati fino a quel momento. In questi casi a garantire il rispetto delle "norme" invisibili della corruzione sistemica può consolidarsi il ruolo e la funzione regolatrice di attori che operano in qualità di garanti, in quanto disponibili e capaci di intercettare la domanda di una salvaguardia dall'incertezza *interna* (frodi, truffe, inadempimento della controparte, etc.) ed *esterna* (denunce, esposizione pubblica, coinvolgimento in inchieste, etc.) al perimetro di scambio occulto. In questi casi, l'ordine all'interno dei reticoli di relazioni è frutto di un'organizzazione intenzionale e consapevole offerta da soggetti che assicurano il rispetto di patti di e regole informali della corruzione.

Le risultanze giudiziarie mostrano che queste forme di *corruzione organizzata* hanno conosciuto una cesura negli ultimi due decenni rispetto allo scenario emerso con le indagini di mani pulite.⁶⁷ Quell'inchiesta mostrò il consolidarsi di pochi, duraturi e ben strutturati centri di potere, coincidenti con le segreterie dei principali partiti politici, tra loro cartellizzati nelle dimensione sotterranea di scambio occulto, che assicuravano il cambio del prezzo della loro protezione politica – tangenti e finanziamenti illeciti – l'accesso selettivo ed esclusivo di una cerchia di imprenditori "di

⁶⁷ Per un approfondimento si veda della Porta e Vannucci, *La corruzione come sistema*, Bologna, Il Mulino, 2021 (Della Porta & Vannucci, 2021).

partito” e cooperative a rendite economiche ricavate grazie a processi distorti e inefficienti di scelta pubblica (appalti, concessioni, governo del territorio, finanziamenti, etc.), trasformati in “mercati di autorità” (Belligni, 1998). I centri decisionali nei partiti, nelle diverse sfere di competenza territoriale, erano investiti dell’autorità di prevenire, scoraggiare o dirimere dissidi, inadempimenti e truffe relative alle invisibili norme e clausole che governavano la realizzazione e l’adempimento dei patti di corruzione, in cambio di un prezzo spesso non commisurato a specifiche controprestazioni, bensì incassato periodicamente, come una sorta di *imposta* necessaria per ottenere una protezione politica ad ampio raggio (Della Porta & Vannucci, 2007), in un sistema fiscale alternativo⁶⁸.

Dopo l’apogeo di mani pulite, le pratiche di corruzione sistemica ancora persistenti hanno affondato le loro fondamenta in un contesto diverso, adattandosi nelle condotte e nei ruoli ricoperti dai suoi partecipanti alle mutate condizioni ambientali. Fattore di continuità e “norma fondamentale” dell’impalpabile *ordinamento* della corruzione sistemica è l’aspettativa degli attori rilevanti che la corruzione sia pratica inevitabile nelle relazioni tra imprenditori, amministrazione, politica. Tuttavia, da una rigida e implacabile applicazione di ferrei meccanismi di regolazione e controllo partitocentrico delle reti di corruzione si è passati a una realtà in cui l’organizzazione degli scambi occulti – tuttora persistente in alcuni settori e aree di intervento pubblico dove le rendite appropriabili sono maggiori – si è differenziata in relazione all’autonoma sovranità – e conseguente giurisdizione – di una pluralità di centri di potere burocratico, economico, politico, professionale, massonico, criminale – ovvero alle mutevoli coalizioni tra attori diversi provenienti da tali realtà. In altre parole, un progressivo venir meno del ruolo di garanti giocato dai partiti, indeboliti o destrutturati dalle inchieste di “mani pulite”, “ha provocato una dispersione degli scambi corrotti (...), si tratta però di una frammentazione organizzata in reti stabili” (Sciarrone, 2017, p. 15).

La pratica di una corruzione istituzionalizzata si è fatta policentrica, configurandosi in forme e strutture capaci di sopperire all’assenza di un riconosciuto baricentro di autorità partitica nel governo della corruzione su scala nazionale e, a cascata, ai diversi livelli di governo locale. Se le organizzazioni partitiche hanno perso la capacità di regolazione del mercato della corruzione, svariati soggetti (individuali e collettivi) si sono proposti e affermati *settorialmente* e *localmente* quali erogatori di servizi di protezione, assicurando una sostanziale continuità – nonostante temporanee perturbazioni e incertezze – nel governo endogeno ma organizzato dei reticoli di transazioni occulte. Secondo l’ex gran maestro della loggia massonica segreta P2, Licio Gelli, questa transizione avrebbe comportato una sorta di “perdita di efficienza” della corruzione, rilevabile a suo giudizio nella lievitazione del

⁶⁸ Di una sorta di “sistema fiscale secondo” parla Pizzorno per descrivere le modalità “regolate” di raccolta di tangenti come contropartita per servizi di protezione politica (Pizzorno, 1996).

prezzo pagato negli scambi corrotti: “Lei crede che la corruzione sia scomparsa? Non vede che è ovunque, peggio di prima? Prima si prendeva facciamo il 3 per cento, ora il 10”.⁶⁹

In forme dirompenti a partire dal febbraio-marzo 2020 la pandemia da virus covid-19 si è innestata in questo scenario, investendo con un’onda d’urto dapprima i centri di assistenza sanitaria e ospedaliera, quindi espandendo i suoi riflessi sulla funzionalità dell’intero apparato amministrativo. Una sorta di stress-test ha messo a dura prova la capacità di risposta all’emergenza dei vari sistemi sanitari, misurando l’impatto differenziato della pandemia sui differenti modelli di assistenza sanitaria a livello regionale (oltre che internazionale): da quelli dove trovano maggiore spazio gli operatori privati, a seguito di processi di esternalizzazione e accreditamento, a quelli che si affidano in misura maggiore all’intervento pubblico. La sfida della pandemia ha messo in crisi la capacità gestionali nell’emergenza, tamponando il sovraccarico del sistema sanitario attraverso il ricorso a fonti straordinarie di finanziamento, finalizzate all’approvvigionamento delle risorse necessarie. Le criticità dei modelli di “governance orientata al privato” della sanità a seguito dell’emergenza per la pandemia da Covid-19 sembrano confermati da un dato riferito alla Regione Lombardia, che più di ogni altra in Italia si è avventurata sulla via dell’accreditamento di strutture sanitarie private, depotenziando parallelamente la medicina di comunità. Secondo una ricerca pubblicata su Lavoce.info, il calcolo dell’*eccesso di mortalità* tra i comuni lombardi e quelli di altre regioni confinanti si arriva alla conclusione che esistono differenze statisticamente significative: “se le si estendono a tutta la regione, si traducono in un ‘effetto Lombardia’ che va dai 4 mila ai 9 mila morti” soltanto nel periodo coperto da questa analisi preliminare, che si limita ai dati fino al 4 aprile 2020.⁷⁰

Nella gestione dell’emergenza da pandemia da covid-19 è poi maturato un allarme sui potenziali effetti criminogeni dell’accelerazione forzosa delle procedure, necessaria per ottenere gli approvvigionamenti necessari a fronteggiare lacune e carenze del sistema sanitario. Tanto la riflessione teorica che l’evidenza giudiziaria mostrano che gli acquisti straordinari, dove crescono l’ammontare di risorse in gioco e il potere discrezionale del decisore pubblico, mentre trasparenza e controlli sono corrispondentemente indeboliti, risultano più vulnerabili al rischio corruzione. C’è però da considerare che qualsiasi tentativo di avviare scambi corrotti presuppone un notevole investimento iniziale – costoso in termini di tempo ed impegno – per acquisire le necessarie competenze, i contatti e le relazioni con interlocutori affidabili e disponibili. Il tempo accelerato dei processi decisionali dovuti alla pandemia è difficilmente compatibile con la costruzione ex-novo di nuovi circuiti di scambio corrotto. Possiamo invece ipotizzare che le opportunità di corruzione siano state valorizzate soprattutto

⁶⁹ La Repubblica”, 28 settembre 2003.

⁷⁰ P. Frumento e M. Sylos Labini, *Mortalità da coronavirus: quanto vale l’effetto Lombardia*, 20 aprile 2020, in <https://www.lavoce.info/archives/65752/mortalita-da-coronavirus-quanto-vale-leffetto-lombardia/>.

in quei contesti dove già erano preesistenti reti di attori coinvolti in relazioni opache di scambio, riconvertite e capitalizzate in profitti illeciti grazie alla gestione straordinaria dell'ingente afflusso di risorse per la gestione dell'emergenza sanitaria. Più che di "nuova corruzione" indotta dall'emergenza, possiamo ipotizzare che le occasioni indotte dalla pandemia covid-19 siano state fattore di attivazione, aggregazione e consolidamento di "vecchia corruzione", ossia di preesistenti reti di attori coinvolti in attività illecite, valorizzando in particolare il ruolo di quei soggetti – intermediari, faccendieri, procacciatori d'affari, ex-funzionari pubblici, etc. – che potevano giocare il ruolo di "punto di accesso" e collante fiduciario di nuovi rapporti d'affari sfruttando le lucrose occasioni d'illecito. Ma possiamo anche immaginare che proprio quelle condizioni drammatiche abbiano indotto, nei funzionari e nei dipendenti pubblici alieni da quei meccanismi, una più forte consapevolezza del valore del loro impegno professionale, innalzandone le barriere morali al coinvolgimento nella corruzione.

Occorre tuttavia sottolineare il pericolo è che la "cultura dell'emergenza" – emergenza reale o fittizia – finisca per legittimare un'adozione generalizzata di tipologie di decisioni pubbliche ad alto rischio corruzione anche nel medio e lungo periodo, ben oltre la fase straordinaria della pandemia. Nel dibattito politico sulla ricostruzione economica e sociale post-Covid-19 si è affermato un *approccio emergenzialista* che trova nel "modello ponte di Genova" – ricostruzione del crollato "ponte Morandi" – il modello di riferimento. Secondo questo approccio, l'ingente ammontare di investimenti pubblici – a partire da una quota dei 209 miliardi di euro destinati all'Italia dal *Recovery Fund* europeo – sarebbe da gestire con analoga logica derogatoria, di straordinarietà, nelle procedure di appalto. Un "sistema" che ricorda quello emerso con l'inchiesta giudiziaria relativa alla così detta "cricca della protezione civile", i cui meccanismi sono stati così ricostruiti in un'intervista da uno degli imprenditori coinvolti:

la deroga assoluta per ogni appalto pubblico inizia con il Giubileo del Duemila (...). Nelle intenzioni pubbliche si doveva creare una macchina che riuscisse a costruire opere in un paese in cui la burocrazia e i veti bloccano tutto, ma nel corso delle stagioni le missioni diventano un sistema di arricchimento personale. Famelico, sfruttato a sinistra e a destra. L'ho visto con i miei occhi, l'ho vissuto dall'interno: una montagna di denaro pubblico per dieci stagioni è stata messa a bilancio per realizzare auditorium, stadi, caserme, svincoli e in percentuale è stata trasferita a parlamentari, ministri, sottosegretari, magistrati contabili, funzionari della Protezione civile, alti dirigenti delle Opere pubbliche. Nessuna istituzione, nessun partito, tutto ad personam (...) Nelle gare bandite dal Consiglio superiore dei Lavori pubblici, e in particolare quelle della Protezione civile, non c'era notaio, non c'erano vincoli. Tutto nella discrezione del presidente *, poteva assegnare ottanta punti al progetto

che voleva spingere. (...) Sulla carta erano gare europee, ma tutti gli appalti erano pilotati (...), il Consiglio superiore ratificava silenzioso.^{71]}

A fronte del radicamento di forme di corruzione sistemica in alcuni settori e aree di intervento amministrativo, l'accelerazione necessaria delle procedure deve essere temperata da meccanismi di controllo diffuso e *accountability* (responsabilizzazione) nelle decisioni politico-amministrative. Come ogni crisi, anche la gestione post-pandemia apre infatti una finestra di opportunità, purché l'accelerazione delle procedure non comporti eccezioni ai pilastri di un approccio attento alla prevenzione sostanziale del rischio corruzione, con strumenti come la trasparenza integrale di ogni spesa e attività pubblica; l'utilizzo privilegiato di procedure e norme già esistenti, che autorizzano un drastico snellimento in caso di urgenza, senza abdicare ai controlli istituzionali previsti; la valorizzazione ed l'estensione di buone pratiche, come la vigilanza collaborativa con l'Autorità anticorruzione e l'utilizzo di indicatori quantitativi di anomalia e "campanelli d'allarme"; il rafforzamento dei controlli successivi sulla qualità finale di lavori, servizi e prestazioni; l'iniezione su basi meritocratiche di competenze tecniche nella pubblica amministrazione (ingegneri, informatici, statistici, economisti, scienziati sociali, etc.), che facciano da contrappeso alla cultura giuridico-formalistica fin qui dominante. Si tratta di una premessa necessaria, ma ancora non sufficiente, se non integrata dal rafforzamento dei canali di partecipazione popolare, attraverso l'estensione degli strumenti di prevenzione diffusa e di controllo diffuso, come il monitoraggio e l'accesso civico.

Corruzione e pandemia da covid-19, tra percezioni e realtà: le vulnerabilità del settore sanitario

Nel Report 2021 della Commissione Europea sulle condizioni dello "Stato di diritto" in Italia si segnala un forte allarme in relazione all'accresciuto rischio corruzione legato all'emergenza sanitaria:

"La pandemia da Covid-19 ha incrementato significativamente il rischio che la corruzione e reati connessi alla corruzione siano commessi infiltrando ulteriormente l'economia legale dell'Italia. Secondo le forze di polizia, attori criminali hanno beneficiato in modo particolare dall'acquisto di piccole imprese private, come ristoranti, in difficoltà economiche per la pandemia da COvid-19, e di prodotti sanitari, incluse maschere, equipaggiamento protettivo e materiale medico, che possono servire come strumento per facilitare altri crimini legati alla corruzione, come il riciclaggio di denaro".⁷²

⁷¹ La Repubblica", 20 ottobre 2012

⁷² European Commission, 2021 Rule of Law Report. Country Chapter on the rule of law situation in Italy Brussels, 20.7.2021, SWD(2021) 716 final, pp. 13-14.

Analoghe preoccupazioni sono espresse nell'ultimo rapporto del GRECO - Group of States against Corruption – del Consiglio d'Europa:

*“L’esplosione della pandemia da Covid-19 accresce il rischio corruzione. Il settore sanitario è particolarmente esposto, a causa del bisogno urgente di forniture mediche (e dunque della semplificazione delle regole d’appalto), sovraffollamento delle strutture mediche e sovraccarico sul personale sanitario. (...) La corruzione connessa al Covid può prendere forma di pagamenti facilitati/tangenti per accelerare processi che possono essersi bloccati per la penuria di personale o per la chiusura di uffici pubblici, falsificazione di documenti per accedere agli aiuti di Stato previsti come misure di sostegno, elusione di richieste di certificazioni, mancata certificazione di catene d’offerta alternative, donazioni, mancanza di risorse per controllare abusi di dipendenti, etc.”.*⁷³

In particolare, si rileva come alcune provvedimenti normativi legati alla gestione dell'emergenza, come il decreto semplificazioni del luglio 2020, introducendo un regime di gestione straordinaria degli appalti, con procedure accelerate e affidamenti diretti senza gara, abbiano accresciuto il rischio di abusi, cattiva allocazione di risorse, corruzione. Analoghe preoccupazioni emergono da una relazione dell'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) sull'andamento delle gare nella fase più acuta dell'emergenza pandemica.⁷⁴ Lo stato di emergenza dichiarato in Consiglio dei Ministri fin dal 31 gennaio 2020, ha rappresentato la cornice per autorizzare – a partire dal 2 marzo 2020, con il D.L. n.9 – l'utilizzo di procedure in deroga al codice dei contratti nell'acquisto di dispositivi di protezione. Col D.L. 18 del 17 marzo 2020 (“Cura Italia”) e successivamente con il già citato decreto semplificazioni si è consolidato l'impianto di una disciplina derogatoria rispetto al modello di procedura aperta, ampliando la casistica di affidamenti diretti, anche senza previa consultazione di operatori economici. In particolare, negli interventi urgenti e necessari in ambito sanitario per l'acquisto di farmaci, dispositivi medici e di protezione l'ordinanza 630 del 3 febbraio 2020 ha previsto un'azione di coordinamento affidata al Dipartimento di protezione civile e ad altri soggetti attuatori, tra i quali successivamente è stata individuata la Consip. Le procedure negoziate d'urgenza sono così diventate la modalità ordinaria di procedere nell'acquisto di macchinari e materiali sanitari necessari per la gestione dell'emergenza. Parallelamente, a una pluralità di attori istituzionali, tra cui gli enti locali, sono state allocate le ingenti risorse – circa 4,5 miliardi di euro – previsti dai decreti “Rilancio” e “Ristori” del maggio e dell'ottobre 2020 come sostegno e sussidio

⁷³ GRECO. (2020). Corruption Risks and Useful Legal References in the context of COVID-19. Retrieved from <https://www.coe.int/en/web/corruption/greco-guidelines>

⁷⁴ Autorità Nazionale Anticorruzione, Indagine conoscitiva sugli affidamenti in regime emergenziale di forniture e servizi sanitari connessi al trattamento ed al contenimento dell'epidemia da COVID 19 –Report di seconda fase, 28 luglio 2020.

anche ad attività economiche colpite dalla crisi connessa all'emergenza pandemica, distribuite secondo criteri ad alto tasso di discrezionalità.

Il settore sanitario è stato investito direttamente dalla crisi conseguente alla pandemia Covid-19, sostenendone l'onda d'urto, e di conseguenza ha rappresentato anche la prima sede di applicazione dalla cornice di regolazione con cui sono state affrontate l'emergenza iniziale e la successiva fase di ripartenza del sistema produttivo. I processi decisionali connessi agli acquisti di materiali e apparecchiature sanitarie rappresentano dunque una cartina di tornasole rispetto alle criticità rilevabili, in un contesto più ampio, nell'intera macchina amministrativa. Si tratta di un ambito di intervento pubblico del quale, in termini generali, sono già note la vulnerabilità di sistema.⁷⁵ I varchi al manifestarsi di forme differenti di illegalità, tra loro connesse, si collegano ad alcuni fattori rispetto ai quali l'impatto della pandemia su risorse e meccanismi utilizzati nei corrispondenti processi decisionali può aver rappresentato un'incubatrice per l'emergere o per il rafforzarsi di preesistenti reticoli corruttivi:⁷⁶

1) L'ampiezza delle risorse in gioco, che la crisi pandemica ha accresciuto esponenzialmente a seguito di una serie di stanziamenti straordinari. Il fabbisogno nazionale per il sistema sanitario per il 2020 è stato pari a circa 123 miliardi di euro, inclusivi della dimensione privata, a seguito della gestione dell'emergenza sanitaria da Covid-19 in aumento del 6,7% rispetto al 2019, corrispondente al 7,5% sul PIL.⁷⁷ Poiché la sanità è uno dei settori nei quali la pubblica amministrazione investe maggiormente, esso risulta vulnerabile sia al condizionamento improprio di interessi privati a caccia di profitti illeciti che all'infiltrazione delle mafie, anche attraverso pratiche corruttive. L'allocazione di risorse si traduce anche nelle procedure di appalto, rispetto alle quali l'emergenza Covid ha imposto l'adozione di procedure accelerate ad alto contenuto discrezionale, riducendone trasparenza e controllo.

2) Il settore sanitario è sensibile a diverse forme di condizionamento esterno, dal collocamento clientelare di personale, alla creazione di relazioni e collegamenti con altri esponenti

⁷⁵ Come osserva Hussman, la vulnerabilità dei sistemi sanitari alla corruzione deriva da alcuni fattori: "grande ammontare di risorse, asimmetrie informative, molti attori, complessità e frammentazione, natura globalizzata delle catene di offerta di farmaci e strumenti medicali". (Hussman, 2020).

⁷⁶ Un Report di Transparency International (2016)– "Diagnosticare la corruzione nel settore sanitario" – individua ben 36 tipi diversi di corruzione, che possono manifestarsi entro contesti molto differenziati, coinvolgendo una varietà di soggetti pubblici e privati: la governance complessiva del settore sanitario, la sua regolazione, le attività di ricerca e sviluppo, il marketing dei prodotti sanitari, gli appalti, la distribuzione e l'immagazzinamento dei prodotti, la gestione finanziaria e del personale, l'offerta di servizi sanitari. L'effetto della crisi pandemica su ammontare e modalità di risorse allocate in questi ambiti ha generato varchi per svariate forme di condizionamenti impropri dei processi decisionali orientati alla capitalizzazione dei possibili margini di profitto illecito, aumentando corrispondentemente i rischi di corruzione. "Ci sono diversi effetti negativi della corruzione in ambito sanitario: la distorsione delle politiche e delle priorità legislative e cliniche; una perdita di denaro; un accesso negato o ritardato a servizi di cura e alle terapie; e una perdita di fiducia nel sistema, nel personale medico, nei governi nazionali: (Transparency International, 2016, p. 3).

⁷⁷ Corte dei Conti, Rapporto 2021 sul coordinamento della finanza pubblica. Roma, 2021.

delle istituzioni e del mondo politico. Alcune inchieste giudiziarie per reati di truffa e di corruzione emerse in relazione alla gestione dell'emergenza Covid-19 maturano proprio in virtù della capacità di alcuni soggetti (faccendieri, imprenditori, professionisti) di convertire nel nuovo contesto ad alto tasso di profitto potenziale (gli appalti con procedure straordinarie) preesistenti reti di relazioni (Rispoli et al., 2020).

3) Nel settore sanitario si creano opportunità particolarmente vantaggiose per creare rapporti cooperativi, collusivi e corruttivi tra i decisori pubblici e attori del settore privato, come imprenditori, professionisti, cliniche private, centri diagnostici, farmacie, società farmaceutiche, in una rete di relazioni nelle quali molteplici attività irregolari, informali e illegali si saldano tra di loro. Gli incentivi al condizionamento improprio delle decisioni di manager, funzionari e professionisti del settore pubblico, che nel loro ruolo operano scelte di programmazione, spesa pubblica, regolazione, autorizzazione, si sono rafforzati con l'emergenza pandemica, essendo cresciuto sia l'ammontare di risorse in gioco che l'esercizio di poteri esercitati con più gradi di libertà da parte degli attori pubblici.

4) Nel settore sanitario si manifestano frequentemente condizioni di monopolio od oligopolio dei fornitori privati, dovuto ai brevetti relativi a prodotti farmaceutici e apparati medicali, ad esempio, cui consegue un'elevata discrezionalità nelle decisioni di spesa. Le condizioni di urgenza determinate dall'emergenza pandemica, imponendo l'adozione di procedure straordinarie, hanno conseguentemente accresciuto l'opacità delle scelte e i vincoli a un'efficace supervisione nelle modalità di utilizzo. Questo deriva, in termini generali, dalle severe "asimmetrie di informazioni" tra i diversi soggetti coinvolti, nonché alle frequenti situazioni di "conflitto di interessi" tra i ruoli pubblici e gli interessi privati rilevabili in alcune categorie di operatori sanitari.

Tutti questi fattori convergono nel creare un terreno favorevole alla corruzione, assicurando a diversi attori pubblici operanti nel settore sanitario la possibilità di ottenere – con un rischio limitato – significativi vantaggi privati grazie all'esercizio dei poteri loro conferiti e all'utilizzo improprio delle risorse loro affidate (Rispoli et al., 2020). L'impatto dell'emergenza da pandemia Covid-19 ha costituito un fertilizzante nel terreno amministrativo in cui possono maturare abusi.⁷⁸ L'ex-commissario alla gestione dell'emergenza della pandemia da covid-19, Domenico Arcuri, nell'ambito del suo coinvolgimento in un'inchiesta giudiziaria ha così ricostruito in un interrogatorio la situazione drammatica – e ad altissimo rischio di distorsioni e corruzione – in cui le strutture preposte agli approvvigionamenti di materiali sanitari si sono trovate ad operare:

⁷⁸ Le stesse politiche di esternalizzazione dei servizi e di "privatizzazione" tramite meccanismi di accreditamento, formulate e implementate con estensione variabile da diversi sistemi sanitari regionali, hanno rappresentato un'ulteriore fattore di vulnerabilità.

“L’Italia va in lockdown. In quel momento il paese ha tre fondamentali bisogni: dispositivi di protezione individuale, ventilatori per le terapie intensive, tamponi per lo screening dei contagiati. L’Italia non produce Dpi e dispone di 5173 posti in terapia intensiva, in Germania ce n’erano 20mila. Nessuno, tranne una piccola azienda di Bologna, produce ventilatori. L’Italia è il secondo paese al mondo per numero di contagiati e morti. Non abbiamo un sistema produttivo compatibile per contrastare questa tragedia. (...) Tutti i paesi del mondo cercavano Dpi in quel momento. Era in atto una guerra commerciale devastante. E la Protezione civile non aveva neppure idea da dove cominciare. Chiese a Confindustria un elenco di aziende. Arrivò e c’era una profumeria”.

Inizia così una ricerca affannosa di approvvigionamenti tramite fornitori, che si incrocia con la discesa in campo di molteplici mediatori d’affari, così come di politici che promuovono o “introducono” imprese aspiranti fornitrici:

*“Il senatore * il 24 marzo mandò un’offerta per Kfn4, con consegna in corea, al prezzo di 0,80 cadauno escluso il trasporto. Si autogiustifica dicendo di non essere un mediatore. (...). Il senatore ** offre, tramite ***, mascherine lavabili. Il Cts risponde che non sono neppure valutabili. Il 28 marzo *** invia un’altra offerta di mascherine chirurgiche a 0,8 con consegna in Cina, con 30 per cento di acconto e 70 di lettera di credito (...). Non ottenuti i contratti, ** inizia una schiera di numerose interrogazioni parlamentari. Il caso più drammatico è quello del signor **** [imprenditore]. In tre giorni, dal 15 al 17 marzo, manda 7 diverse offerte per la fornitura di mascherine. Queste offerte sono inviate tramite società lussemburghese, consegna a Hong Kong, con volumi e prezzi differenti, e pagamento anticipato alla società di servizi del 100 per cento del prezzo”. Di qui anche la difficoltà di riconoscere i casi in cui gli interlocutori in realtà “erano dei promotori o procacciatori d’affari, che operavano nell’interesse delle aziende esportatrici”.⁷⁹*

A fronte delle condizioni di allarme, i casi di abusi e corruzione perseguiti dalla magistratura nel corso dell’emergenza da pandemia Covid-19 appaiono al momento numericamente limitati, per quanto significativi quale indicatori della vulnerabilità dell’impianto istituzionale costruito nella fase più acuta dell’emergenza e – in prospettiva – da estendere alla gestione delle risorse del PNRR. Le vicende emerse in ambito nazionale investono soprattutto tre ambiti di contrattazione pubblica: (1) acquisto di dispositivi individuali di protezione o strumentazione utile allo screening; (2) fornitura di servizi di pulizia e sanificazione; (3) costruzione e allestimento di spazi di cura e degenza (Rispoli &

⁷⁹ La Repubblica, 19 ottobre 2021, p.18.

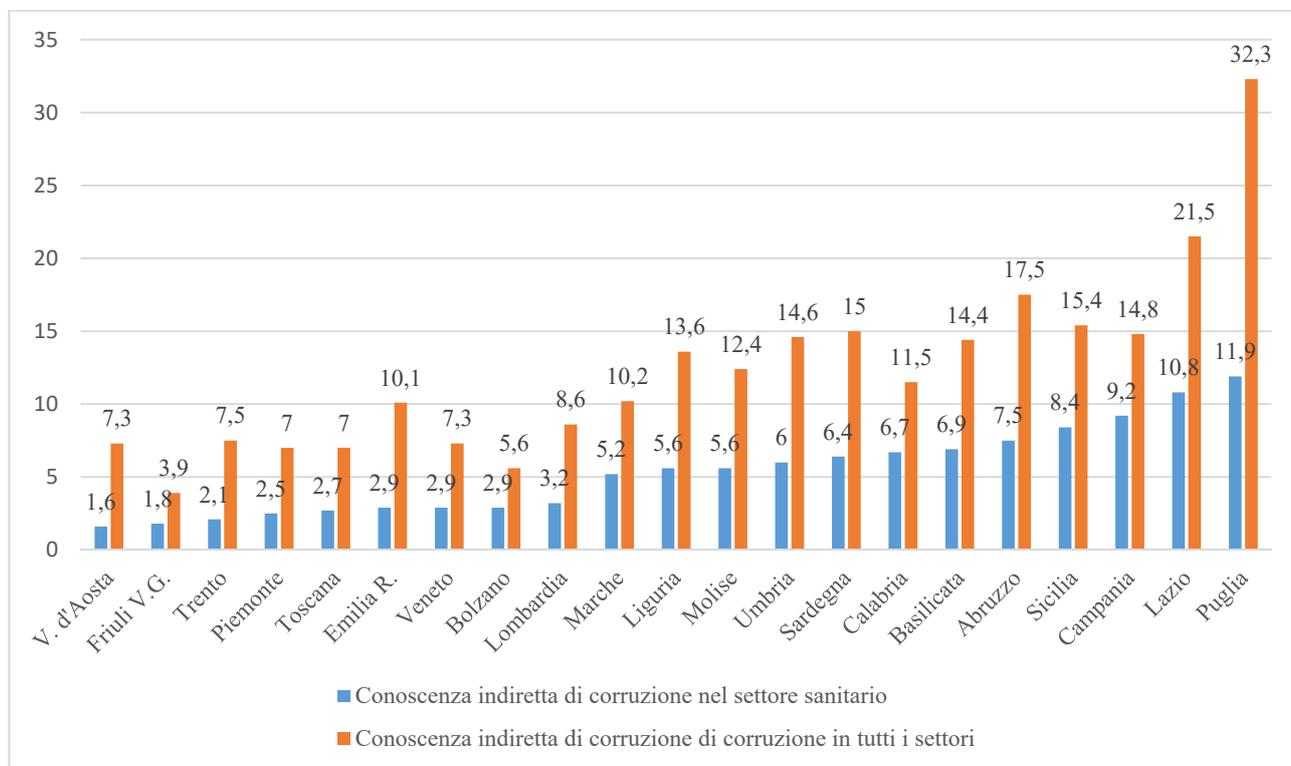
Antonelli, 2021).⁸⁰ Come è emerso nella sezione corrispondente di questo rapporto, nel corso del 2020 nessun episodio di questa natura ha investito enti della Regione Toscana.

È ipotizzabile che nelle fasi convulse di emergenza da Covid-19 l'accelerazione forzata dei processi decisionali e l'ingente ammontare di risorse convogliate abbia rappresentato un elemento di attivazione e un propellente per circuiti corruttivi preesistenti, più che un fattore di costruzione dal nulla di nuove reti di scambio occulto. Le pratiche di corruzione, infatti, hanno alti “costi di avviamento” e di identificazione (ossia elevati costi di transazione), poiché i suoi protagonisti devono realizzare un cospicuo investimento iniziale in risorse relazionali, di informazione e di competenze per stringere relazioni con partner affidabili, difficilmente compatibile con le fasi convulse della gestione straordinaria (Della Porta & Vannucci, 2021).

Come indicatore grezzo della sussistenza di preesistenti circuiti corruttivi nel settore sanitario e più in generale nell'attività amministrativa si sono estrapolati i dati regionali relativi al vasto sondaggio Istat sulla corruzione condotto nel 2017, guardando alle risposte affermative alla domanda se l'intervistato conoscesse qualcuno cui erano stati chiesti denaro, favori o regali in cambio dell'erogazione di beni o servizi pubblici in diversi settori di intervento pubblico (ISTAT, 2017). Si tratta di un indicatore di “percezioni indirette” della presenza di fenomeni di corruzione, che permette all'intervistato di rispondere senza sostenere il disagio di dover ammettere un coinvolgimento personale in pratiche potenzialmente illegali. La figura 1 mostra il dato relativo allo specifico settore sanitario – dove la corruzione è stata “percepita” in Toscana dal 2,7% dei cittadini, quinta regione più virtuosa in Italia, e più in generale nei contatti con la pubblica amministrazione – dove la Toscana col 7% di risposte affermative si colloca al terzo posto in Italia. Come vedremo, questi dati hanno rilievo nell'individuazione di potenziali elementi critici relativi alle procedure utilizzate nella gestione dell'emergenza.

⁸⁰ Nel paper è presentata una rassegna di casi, approfondendo un caso di studio relativo all'inchiesta giudiziaria “Inter Nos” in Calabria.

Figura 1. Percentuale di persone che conoscono qualcuno oggetto di richieste di denaro o favori in cambio di beni o servizi pubblici - nel settore sanitario e in ogni settore (fonte: elaborazione da Istat 2017)



Al riguardo, l'ANAC ha condotta un'indagine conoscitiva in relazione agli affidamenti di forniture di dispositivi di protezione nel periodo marzo-aprile 2020, la prima e più acuta fase emergenziale. Ne emerge un quadro in cui alcune criticità lasciano intuire l'alto rischio di sprechi e inefficienze nella gestione straordinaria dei processi decisionali. In particolare, si osserva come:

gli affidamenti di forniture di mascherine abbiano presentato in circa un caso su due varie tipologie di criticità con particolare riferimento al mancato rispetto dei tempi di consegna segnalato per circa il 25% degli affidamenti. Si registrano altrettante criticità relativamente al mancato rispetto di consegna dei quantitativi ordinati, nonché delle caratteristiche qualitative richieste. Nel 5% dei casi si sono inoltre registrate negative verifiche del possesso dei requisiti da parte degli aggiudicatari. L'incidenza di tali criticità si riduce fortemente, mantenendo comunque livelli di attenzione, per le altre categorie merceologiche constatando percentuali ridotte ad un terzo per gli altri dispositivi di protezione individuale e per i ventilatori polmonari per scendere a circa un sesto per i disinfettanti e per le altre categorie merceologiche.⁸¹

⁸¹ ANAC, Indagine conoscitiva sugli affidamenti in regime emergenziale di forniture e servizi sanitari connessi al

Il dato aggregato non permette di ricostruire la distribuzione territoriale delle anomalie. Le maggiori criticità si concentrano nel mancato rispetto dei tempi di consegna (32 su 52 segnalate), sulla qualità della fornitura (8 su 52), sulle quantità della fornitura (7 su 52) nonché sul mancato rispetto del possesso dei requisiti di partecipazione (5 su 52), come mostra la tabella:

Categoria merceologica	N° CIG campionati	Importo CIG campionati	Criticità dichiarate dalle S.A					TOTALI	% su n° di CIG
			Tempi	Quantità	Qualità	Requisiti			
Mascherine	39	50.828.295	10	4	3	2	19	48,72	
Altri D.P.I.	43	114.363.048	4	0	1	2	7	16,28	
Tamponi, Reagenti	61	14.889.701	5	2	1	0	8	13,11	
Ventilatori, Ossigeno	54	56.914.612	6	1	1	1	9	16,67	
Disinfettanti	22	2.374.802	1	0	1	0	2	9,09	
Altre categorie	92	64.792.856	6	0	1	0	7	7,61	
TOTALE	311	304.163.314	32	7	8	5	52	16,72	

La perdurante emergenza ha legittimato una sostanziale acquiescenza delle pubbliche amministrazioni anche a fronte delle anomalie, secondo quanto rileva la stessa Autorità Anticorruzione: “A fronte di tale diffusa presenza di criticità si deve registrare soltanto in 7 casi su 311 il ricorso all’applicazione di penali o risoluzioni contrattuali ed un solo caso di segnalazione all’ANAC di esclusione per mancato possesso dei requisiti ovvero per grave inadempimento”. Su 52 casi di anomalia si riscontrano 7 casi di sanzioni, pari al 13%; e un solo caso di risoluzione del contratto, pari al 2%. Nell’85% dei casi, pur in presenza di anomalie nelle caratteristiche o nella tempistica delle forniture, gli enti pubblici non sono stati in grado di rilevare ovvero non hanno sanzionato la condotta inadempiente dei fornitori, a conferma di una debolezza dei meccanismi di supervisione e controllo di procedure emergenziale. L’indagine conoscitiva di ANAC certifica altresì la sussistenza di due ulteriori condizioni che, in base alla cosiddetta *formula di Klitgaard*, possono accrescere il rischio di corruzione:⁸² (i) l’ampiezza delle “rendite” derivanti dall’esercizio di un potere monopolistico, ossia il pagamento di un prezzo superiore al valore di mercato nell’appalto; (ii) il grado di “discrezionalità”

trattamento ed al contenimento dell’epidemia da COVID 19 – Report di seconda fase, 4 agosto 2020, in https://www.anticorruzione.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital%20Assets/anadocs/Attivita/Pubblicazioni/RapportiStudi/ContrattiPubblici/IndagineCovid19.fase2.13.08.20_.pdf.

⁸² L’economista Klitgaard ha proposto una semplice formula esemplificativa dei fattori “economici” che influenzano l’ammontare di corruzione in un dato contesto: $C=M+D-A$. Il livello di corruzione C aumenta quanto più i decisori esercitano un potere monopolistico M (che crea posizioni di rendita), quanto maggiore è il potere discrezionale D che esercitano, quanto più deboli sono i vincoli di *accountability* A, ossia i meccanismi di controllo e responsabilizzazione (Klitgaard, 1988)..

della scelta, ossia l'esercizio di un potere arbitrario, da parte del decisore pubblico, di determinare l'identità del beneficiario e l'ammontare.

La gestione emergenziale dei processi di approvvigionamento durante la fase acuta della pandemia ha amplificato entrambi i fattori potenzialmente in grado di accrescere il rischio corruzione. Come mostra la tabella seguente, si riscontra una divergenza significativa tra le spese sanitarie *proattive* pro-capite delle diverse Regioni, ossia quella direttamente rivolta all'acquisto di dispositivi di protezione, in parte riconducibile all'incidenza differenziata della pandemia, così come alle diverse strategie utilizzate. La Toscana ha speso 78,8 euro pro-capite, rispetto al Molise che ne ha spesi solo 2,3 o alla Calabria con 2,4.

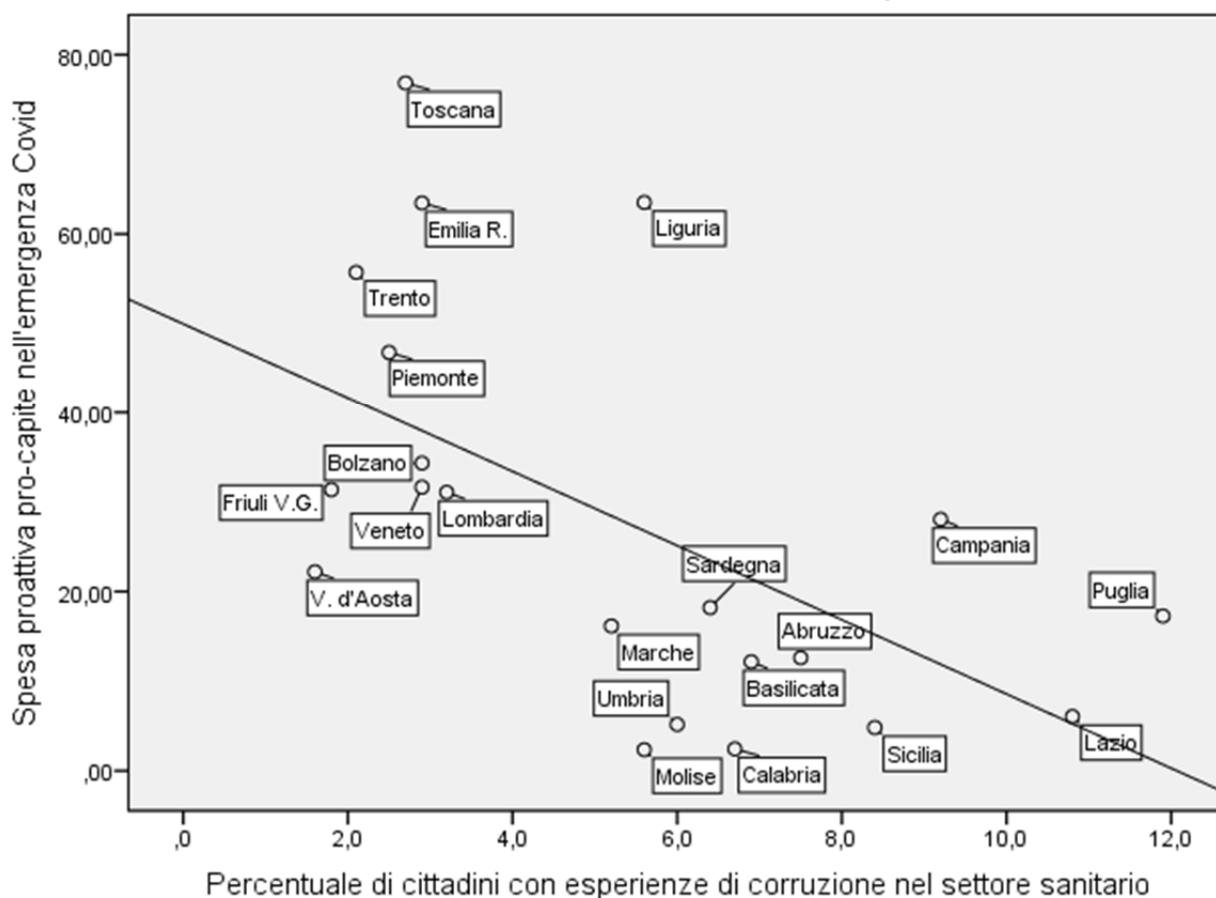
Regione	spesa proattiva (€)	spesa proattiva pro-capite (€)
Toscana	286.069.230	76,84
Liguria	98.019.323	63,52
Emilia	283.468.913	63,46
Trento	30.242.368	55,72
Piemonte	203.068.669	46,78
Bolzano	18.264.574	34,33
Veneto	155.284.128	31,64
Friuli	37.982.353	31,36
Lombardia	313.918.952	31,07
Campania	162.267.655	28,05
Valle d'Aosta	2.786.585	22,2
Sardegna	29.676.727	18,2
Puglia	69.163.307	17,26
Marche	24.544.144	16,16
Abruzzo	16.459.518	12,61
Basilicata	6.769.619	12,16
Lazio	35.547.725	6,06
Umbria	4.540.542	5,16
Sicilia	23.953.722	4,82
Calabria	4.677.398	2,43
Molise	712.202	2,36
Totale spesa regionale	1.807.417.654	30
Totale spesa nazionale	4.651.297.445	77,21

L'ingente spesa pubblica di 4,6 miliardi allocata tra marzo e aprile nella primissima fase emergenziale, così quelle spese successive, hanno certamente costituito una cospicua opportunità di profitto per gli operatori privati potenzialmente beneficiari dell'assegnazione degli affidamenti. La

consistenza della spesa proattiva va però associata in questo caso a una gestione efficiente dell'emergenza, ossia a una buona capacità amministrativa dei centri di spesa regionali coinvolti, dunque a un fattore che ostacola il formarsi di reticoli corruttivi. L'ipotesi trova conferma nella correlazione osservabile nella figura 2, che mostra come la diffusione delle pratiche di corruzione percepite nel settore sanitario secondo il sondaggio Istat del 2017 si associ a una maggiore capacità di spesa proattiva rilevata da ANAC durante le prime fasi dell'emergenza pandemica.⁸³

2

Figura 2. Minori esperienze di corruzione dei cittadini nel settore sanitario si associano a una più alta spesa proattiva delle Regioni nell'emergenza Covid-19 (fonti: elaborazione da Istat 2017 e Anac 2020)



La tabella seguente mostra il divario tra i prezzi minimi e massimi osservabili negli acquisti di alcuni strumenti di protezione, particolarmente marcato anche per i prodotti caratterizzati da omogeneità qualitativa – come guanti monouso e tipologie di mascherine. Nel caso dei guanti, ad esempio, tra il prezzo minimo e quello massimo la differenza è di oltre 40 volte, tra il prezzo medio e quello massimo è sei volte e mezzo. Il prezzo pagato dalla pubblica amministrazione per una

⁸³ Il coefficiente di Pearson è pari a $-0,564$, significativo a livello $0,01$.

mascherina chirurgica è in alcune forniture pari a 40 centesimi, in di 1,82 euro, in media 90 centesimi. Come osserva l'ANAC nella sua relazione: “Tale livello di variabilità può essere, in parte, attribuibile alla crisi di mercato innescata dall'emergenza sanitaria, durante la quale si è registrato un aumento repentino della domanda a cui è corrisposta una difficoltà di reperimento dei prodotti sul mercato”. Una quota della variabilità di prezzo va presumibilmente imputata invece a inefficienze, frodi, abusi, conflitti di interessi, inefficacia dei controlli, corruzione, come sembrano mostrare alcune inchieste giudiziarie relative alle modalità di gestione dell'emergenza pandemia da Covid-19 da parte dei decisori pubblici.

Tipologia prodotto	Numero	Prezzo		
		Min	Medio	Max
Camici	18	1,8	4,29	7,9
Copricalze	9	0,03	0,2	1,28
Guanti	12	0,02	0,13	0,87
Occhiali	9	1,4	5,04	12,25
Schermi	19	2,92	6,91	14,87
Tute	14	6,6	13,69	27,9
Masch. Chirurgiche	18	0,4	0,9	1,82
Masc. FFP2	36	1,33	4,03	9,00
Masc. FFP3	10	3,8	9,14	20,28
Ventilatori polmonari	49	6.950	17.811	38.200

Per quanto concerne il grado di discrezionalità dei processi decisionali, l'accelerazione forzata delle procedure di appalto ha generato un ricorso estensivo a meccanismi più esposti al rischio di condizionamenti impropri.⁸⁴ Anche in questo caso non è disponibile un dato disaggregato a livello regionale, ma la tabella che segue mostra come la quasi totalità degli oltre 52mila appalti mappati sia stato assegnato tramite procedure ad alto contenuto discrezionale, nell'87,7% dei casi tramite affidamento diretto.

Tipologia prodotto	Numero	% Numero	Importo	% Importo
Affidamento diretto	52.486	1,8	4,29	7,9
Affidamento diretto in adesione ad accordo quadro/convenzione	720	0,03	0,2	1,28
Confronto competitivo in adesione ad accordo quadro/convenzione	19	0,02	0,13	0,87
Altro	3.343	1,4	5,04	12,25
TOTALE	56.568	2,92	6,91	14,87

⁸⁴ La debolezza dei controlli, specie nei contesti istituzionali più deboli, ma anche la rapidità della diffusione del contagio e la conseguente esigenza di accelerazione delle procedure con un accentramento discrezionali delle scelte delegate ai vertici delle centrali di committenza sono state segnalate, in termini generali, come fattori di crescita del rischio corruzione nella pandemia da Covid-19 (Khasiani et al., 2020; Rose-Ackerman, 2021).

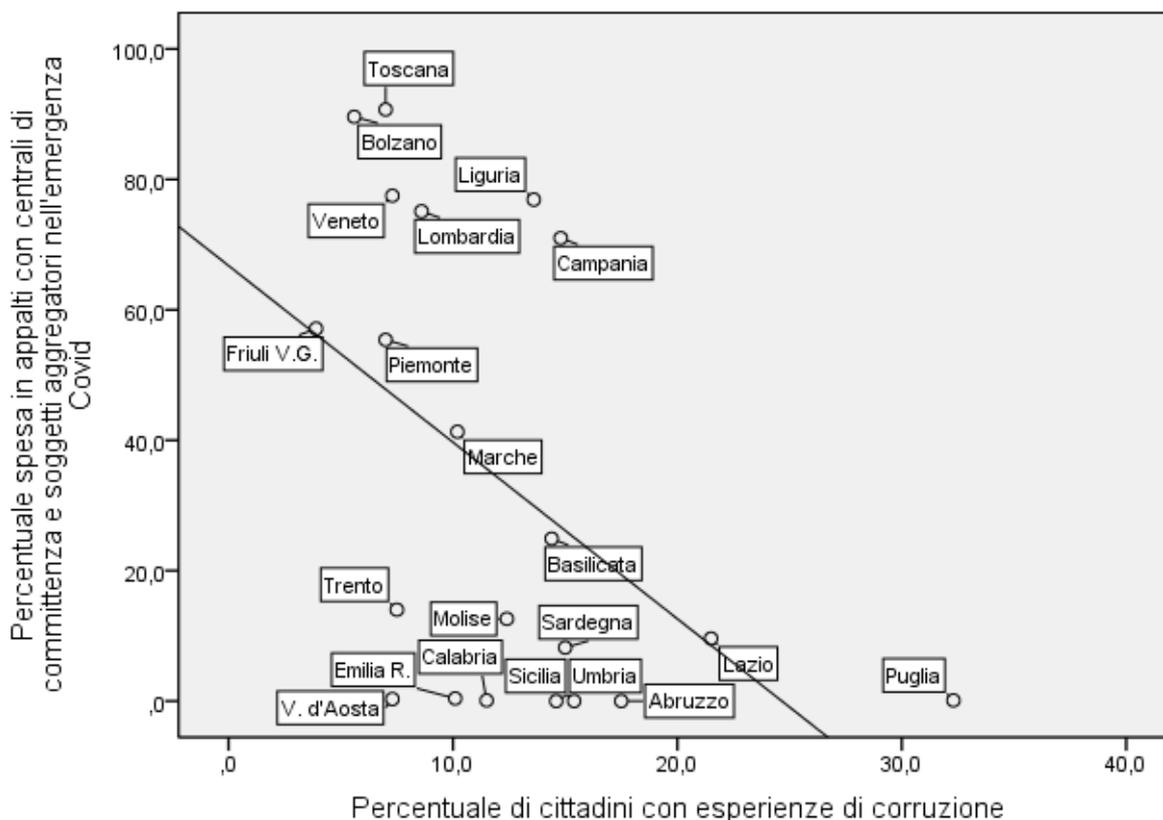
Sezione Osservatorio	Spesa tramite CUC e Soggetti Aggregati			Spesa complessiva connessa all'emergenza	% Appalti CUC e Soggetti Aggregati
	Accordi quadro	Altri contatti	Totale		
Abruzzo		13.510	13.510	52.876.346	0,0
Basilicata	1.712.800	1.014.599	2.727.399	11.117.581	24,5
Calabria		9.372	9.372	15.541.988	0,1
Campania	200.587.685	39.191.439	239.779.123	337.512.245	71,1
Emilia	70.000	1.348.656	1.418.656	350.321.703	0,4
Friuli	15.002.541	25.803.667	40.806.208	69.205.828	57,1
Lazio	9.620.000	112.516	9.732.516	100.953.649	9,6
Liguria	84.152.072	1.514.737	85.666.809	111.206.934	76,9
Lombardia	293.607.644	1.014.940	294.622.584	392.141.362	75,1
Marche	10.525.000	3.237.768	13.762.768	33.329.201	41,3
Molise		182.956	182.956	1.447.024	12,6
Piemonte	130.866.498	401.598	131.268.096	237.068.598	55,4
Puglia		78.604	78.604	105.923.442	0,1
Sardegna	3.651.362	262.050	3.913.412	47.692.543	8,2
Sicilia		3.761	3.761	63.095.496	0,0
Toscana	336.641.385	5.070.394	341.711.779	376.698.216	90,7
PA Bolzano		22.940.659	22.940.659	25.611.409	89,6
PA Trento		5.400.657	5.400.657	38.448.168	14,0
Umbria		380	380	8.752.004	0,0
Valle d'Aosta		13.270	13.270	4.442.710	0,3
Veneto	117.991.683	24.145.695	142.137.378	183.402.861	77,5
Centrale (CONSIP)	657.500.447	2.379.400	659.879.847	3.220.655.593	20,5
Non classificato		869	869	2.604.751	0,0
Totale	1.861.929.117	134.141.497	1.336.190.766	5.790.049.652	34,5

In relazione alle caratteristiche dei processi decisionali, appare rilevante l'incidenza a livello regionale del ricorso a strumenti di razionalizzazione e semplificazione della spesa, che potrebbero costituire un efficace strumento di rafforzamento di un controllo sulle modalità di allocazione delle risorse. Come mostra la tabella seguente la Toscana spicca con il 90,7% della spesa complessiva come la regione italiana che ha fatto maggiormente ricorso a centrali uniche di committenza e soggetti aggregatori negli appalti legati all'emergenza da Covid-19, a fronte di una variabilità estrema – ben 9 regioni o province autonome rimangono al di sotto del 10%.

Anche in questo caso possiamo ipotizzare che un più esteso ricorso a meccanismi decisionali di centralizzazione della spesa, con il conseguente rafforzamento sia delle competenze che dei controlli corrispondenti, abbia rafforzato la capacità amministrativa di spesa, disinnescando almeno in parte il rischio che nella polverizzazione dei centri decisionali l'ingente flusso di spesa si trasformasse in catalizzatore di circuiti corruttivi. La figura 3 corrobora la plausibilità dell'ipotesi: sussiste infatti una correlazione statisticamente significativa tra la percentuale di spesa emergenziale convogliata tramite

centrali di committenza e soggetti aggregatori e le percezioni indirette dei cittadini in merito ad esperienze di corruzione nei contatti con l'amministrazione pubblica.⁸⁵

Figura 3. Minori esperienze di corruzione dei cittadini si associano a un maggiore ricorso delle Regioni a centrali di committenza e soggetti aggregatori nell'emergenza Covid-19 (fonte: elaborazione da Istat 2017 e Anac 2020)



Un ampio sondaggio Demos condotto nel novembre 2020 permette di avere una mappa delle percezioni dell'opinione pubblica in relazione al nesso tra pandemia e rischio corruzione e, più in generale, sulle dinamiche con cui si sviluppano i fenomeni corruttivi nel nostro paese.⁸⁶ Riguardo al primo punto, la soglia di allarme sociale sugli effetti della pandemia da Covid 19 è estremamente alta, sia per quanto concerne il rischio corruzione che in relazione alle potenziali infiltrazioni mafiose nell'economia – oltre il 70 % degli intervistati si dice d'accordo, un po' meno marcate ma comunque significative le preoccupazioni in merito al rischio che gli aiuti economici destinati a famiglie in difficoltà e imprese favoriscano pratiche corruttive (intorno al 50%). Il dato non è disponibile a livello regionale, comunque nel centro Italia prevale un orientamento lievemente meno pessimistico.

⁸⁵ Il coefficiente di Pearson è pari a $-0,495$, significativo a livello $0,05$.

⁸⁶ I risultati commentati del sondaggio sono presentati in AA.VV., *Il triangolo pericoloso. Mafie corruzione e pandemia*, Torino, Lavalibera 2021 (Rispoli, 2021).

Per quanto riguarda il secondo profilo, una comparazione tra la percezione della diffusione della corruzione nel momento della “seconda ondata” della pandemia Covid-19 (novembre 2020) con la realtà del più grande scandalo della storia d’Italia, quello di “mani pulite” ovvero “tangentopoli, mostra una condizione di diffusa sfiducia e disincanto. Il rapporto tra chi ritiene vi sia stato un miglioramento e chi pensa al contrario che i fenomeni di corruzione siano più diffusi di allora è di uno a tre (30% contro il 10%); un’ampia maggioranza (58%) considera invece l’ammontare di corruzione sia equivalente – dunque capillare e sistemico. Gli abitanti del nord-est hanno invece la visione più a tinte fosche – solo il 3% di ottimisti, 35% di pessimisti estremi, mentre i più ottimisti sono gli abitanti del centro, pur senza oscillazioni particolarmente marcate. Si tratta di sfumature differenti di un orientamento decisamente pessimistico, che ha conosciuto nel corso dell’ultimo quinquennio un lieve miglioramento: nella serie storica 2010-2020 da un lato la costanza delle risposte più “incoraggianti”, con oscillazioni intorno al 10% (dal minimo 7% nel 2014 al massimo 14% nel 2010); dall’altro emerge invece una variazione negli ultimi anni di circa il 20% della quota dei “molto pessimisti” (che raggiungono un picco nel 2014, quando ben il 51% riteneva la corruzione politica più diffusa) che si arruolano nel novero dei moderatamente pessimisti.

2.2 Codifica eventi di corruzione (CECO). Analisi triennio 2018-2020 a livello nazionale e regionale

Nei precedenti rapporti sui fenomeni di corruzione e criminalità organizzata in Toscana si è offerta una comparazione diacronica degli eventi di corruzione riportati a mezzo stampa negli anni 2016-2020. In assenza di ricerche sistematiche capaci di fornire indicatori affidabili sulla natura della “corruzione emersa”, il progetto di ‘Codifica eventi di corruzione’ (CECO) va a riempire una lacuna nella conoscenza della dimensione emersa di un fenomeno che per sua natura tende a ritrarsi nell’ombra, nonché delle sue dinamiche. Le sole ricerche dal simile respiro – e alle quali il nostro progetto si ispira – sono state condotte tra il 1987 e il 1992 da Franco Cazzola, che si è concentrato sui casi riportati sul quotidiano La Repubblica (Cazzola, 1988, 1992). Il progetto CECO espande il raggio di investigazione acquisendo informazioni sui fenomeni corruttivi dalla banca dati MIDA (notizie ANSA), che è la base dati da cui attingono le testate giornalistiche locali e nazionali. Con questo rapporto, lo studio dei (potenziali) eventi di corruzione viene esteso all’anno 2020, consentendo così elementi di approfondire spunti di analisi dell’evoluzione del fenomeno nel corso del quinquennio 2016-2019, tanto a livello nazionale che regionale toscano, tema che sarà oggetto di approfondimento tematico – per quanto i dati presentati, per facilità espositiva, si limitino all’ultimo triennio.

La nostra prospettiva si limita alla ‘porzione visibile’ dei fenomeni di cui la stampa si è occupata inquadrandoli – tramite il ricorrere di parole chiave – come eventi “collegabili” dal ricorrere di alcune parole chiave ai fenomeni di corruzione, guardando ad eventi che hanno ottenuto una copertura mediatica dalla fonte esaminata. Come tutte le indagini di questo genere i risultati non possono essere generalizzati. Non è possibile qualificare se e in quale misura – certo parziale e approssimativa – i dati che emergono grazie al CECO riflettano l’andamento sotterraneo dei fenomeni corruzione in Italia e in Toscana. Come si è già sottolineato presentando la rassegna di casi emersi dalla rassegna stampa in Toscana, le informazioni quantitative su quanto il tema sia oggetto di attenzione sui quotidiani – e più in generale nell’universo dei media tradizionali – per definizione non può rilevare la parte sommersa di un “iceberg” in cui le pratiche di corruzione si realizzano senza venire alla luce, né stimarne le dimensioni o l’evoluzione. Tutto quello che sfugge all’azione repressiva della magistratura o, indirettamente, all’attenzione dei media, non è tracciabile attraverso questa analisi. Ma è innegabile la rilevanza a fini conoscitivi della proiezione nella sfera pubblica, attraverso il filtro dei media, di notizie e informazioni sui fatti di corruzione. Basti considerare la rilevanza di quelle comunicazioni a livello di discorso pubblico, capaci di plasmare le percezioni dell’opinione pubblica e di orientare la formazione dell’agenda istituzionale.

La capillarità e l’esaustività dei dati raccolti ci consegnano l’immagine di un fenomeno tutt’altro che marginale o declinante. Ne emerge la rappresentazione di un fenomeno che ha radici profonde nell’attività politico-amministrativa.

Con queste precisazioni di metodo, si farà quindi riferimento alla rilevanza o visibilità mediatica dei fenomeni corruttivi, piuttosto che alla corruzione in quanto tale, nell’osservare l’andamento altalenante del fenomeno tra 2016 e 2019 (Tabella 2.2.1). La quantità di lanci raccolti per l’anno 2020 (480) corrisponde infatti a un calo rispetto al 2019 (693) e al 2018 (919) – lanci la cui codifica riporta un numero di eventi in diminuzione (262 rispetto ai 338 e 514 dei due anni precedenti), il numero più basso da quando nel 2016 sono iniziate le rilevazioni. Possiamo ipotizzare che si tratti di uno degli effetti collaterali di un anno trascorso straordinario come il 2020, per circa 10 mesi nelle altalenanti fasi di gestione dell’emergenza da covid-19, con effetti di rallentamento sia di molteplici attività amministrative che dell’azione di repressione giudiziaria. Per chiarire le differenze tra lanci ed eventi codificati riproponiamo di seguito le fondamentali metodologiche del progetto CECO.

Tabella 2.2.1: Totale lanci ed eventi codificati, anni 2016-2020

	2016	2017	2018	2019	2020	Totale
Lanci	771	553	919	693	480	3416
Eventi	492	331	514	338	262	1937

Cos’è CECO e come funziona

Il progetto CECO ha a oggetto l’analisi di tutti i lanci di notizie aventi per oggetto eventi di corruzione. L’obiettivo è quello di fornire una ricognizione sistematica dei fenomeni corruttivi occorsi in Italia e in modo più specifico in Toscana, elaborando le informazioni ricavabili da quanto riportato a mezzo stampa. Questa codifica rappresenta uno strumento complementare rispetto a informazioni estrapolabile da sentenze e altri atti giudiziari, ma chiaramente di più libera, estesa e immediata fruizione rispetto a esse, consentendo di avere una visione d’insieme di tutte le vicende di corruzione emerse a mezzo stampa nel corso dell’arco temporale coperto dall’analisi.

La fonte impiegata per la raccolta dei dati è la banca dati MIDA, contenente i lanci di notizie dell’ANSA, la più importante e utilizzata agenzia di stampa, che rappresenta la principale fonte cui attingono i quotidiani e le televisioni in Italia. La loro selezione si avvale dell’uso di parole chiave

calibrate nel corso delle fasi pilota della ricerca. Le unità di analisi, considerate qui in termini di caso di ricerca, sono tutti gli eventi di (potenziale) corruzione che abbiano ottenuto copertura mediatica dalle fonti analizzate nell'anno solare. Per ciascuno di essi, in base alle informazioni disponibili nei lanci di notizie relativi a quell'evento codificati, si è proceduto a inserire dati relativi a 31 variabili. Naturalmente, a seconda della rilevanza e dell'interesse pubblico delle vicende di corruzione, i lanci di notizie ad esse relativi contengono un livello di dettaglio che consente di riempire con le informazioni corrispondenti una gamma più o meno estesa di variabili, che comprendono – tra l'altro – la sua collocazione geografica, numero e tipo di attori nonché risorse coinvolte, danno sociale, modalità di emersione, ecc.

Viene definito evento di (potenziale) corruzione ogni evento caratterizzato dalla risposta (istituzionale, politica, sociale) al coinvolgimento di uno o più attori in vicende per le quali sia possibile rilevare una forma di “abuso di potere delegato per fini privati”, identificabili ai fini della ricerca per la presenza nel testo di almeno una di quattro parole chiave (corruzione, concussione, finanziamento illecito, turbativa d'asta). Ne sono indicatori tutti i segnali di reazione a livello istituzionale (inchieste giudiziarie, ma anche procedimenti disciplinari, per responsabilità contabile, controlli amministrativi, commissariamento, ecc.); politico (richieste di dimissioni o revoca del mandato di fiducia, commissioni d'inchiesta, ecc.) e sociale (mobilitazioni, proteste, raccolta di firme, ecc.).

Uno stesso articolo (lancio) può occasionalmente riportare più notizie su diversi eventi di corruzione, tra loro collegati, oppure, più frequentemente, diversi lanci possono parlare del medesimo evento. Nella codifica viene utilizzato come criterio di identificazione dell'evento di corruzione quello della continuità, sia spaziale che temporale, della risposta istituzionale, politica e/o sociale all'emergere del caso all'attenzione del pubblico (rilevabile per il tramite della stampa). Ad esempio, in caso di più lanci che riguardassero una medesima inchiesta giudiziaria, si è proceduto all'accorpamento delle informazioni entro la codifica di un singolo evento, arricchendolo di ulteriori dettagli qualora gli articoli successivi presentassero sviluppi che integrano e ampliano la gamma di informazioni ricavabili sulla vicenda. Nel caso – infrequente, ma possibile – di un singolo lancio che facesse riferimento a molteplici inchieste o procedimenti giudiziari (ossia eventi), l'articolo è stato spaccettato nei più eventi che vi vengono rappresentati.

In caso di reazioni divergenti (istituzionali piuttosto che politiche o sociali), la priorità è stata data alle risposte istituzionali e, tra queste ultime, in primo luogo alle inchieste giudiziarie. Specie le vicende di corruzione più complesse, nella cui descrizione i protagonisti sono all'opera nel corso del tempo su abusi di potere di diverso tipo, queste sono comunque codificate come un solo evento di corruzione qualora si osservi una reazione istituzionale e/o politica e/o sociale qualificabile come

unitaria. Per quanto attivata da soggetti diversi, questa classificazione è giustificato dal collegamento di tali attività e quindi come espressione di una (possibile o accertata) violazione (o di una serie o insieme di violazioni caratterizzate da continuità spaziale e temporale degli stessi soggetti coinvolti) degli standard previsti (tipicamente le fattispecie del codice penale, nel caso di inchiesta giudiziaria). Ad esempio, una pluralità di pagamenti di tangenti (o altre contropartite) a più soggetti pubblici che suscitano scandalo e danno luogo a un'inchiesta giudiziaria accompagnate o meno da altri procedimenti sanzionatori (di natura contabile e disciplinare) sono considerati come componenti diverse di un medesimo evento di corruzione. Un evento di corruzione, così definito, di regola produce diverse risposte istituzionali: sono possibili ad esempio (in una fase iniziale) inchieste di più Procure, della Corte dei Conti, dell'ANAC, ecc., alle quali possono o meno accompagnarsi reazioni politiche e sociali (richieste di dimissioni, sfiducia, manifestazioni di protesta, ecc.), ma vanno comunque codificate come singolo evento. La codifica fa dunque riferimento a ciascun evento, così definito, non a ciascun articolo/lancio.

Nell'esempio precedente, l'evento codificato non è ogni specifico atto di corruzione, ma l'insieme di pratiche che hanno dato luogo alla risposta istituzionale: non saranno dunque codificati come eventi distinti i singoli pagamenti di tangenti. Se invece in un lancio si è data notizia di uno o più agenti pubblici soggetti a inchieste giudiziarie (o altre risposte istituzionali) diverse, ognuna delle quali si focalizza su tipi distinti di abusi con "partner" privati – differenziati tra loro in relazione ai criteri di contiguità spaziale e temporale riconosciute nelle relative inchieste – le informazioni corrispondenti sono state codificate come eventi di corruzione distinti. Sarà il caso, ad esempio, di un lancio di stampa quale si tratti di molteplici inchieste giudiziarie che hanno investito un particolare ente pubblico, ad esempio.

In ogni evento di corruzione si possono rilevare pratiche diverse (anche un ammontare potenzialmente elevato) che configurano "abusi di potere pubblico per fini privati". Per quanto oggetto di una singola codifica, le variabili di analisi (ad esempio, quella relative alla durata e alla frequenza delle relazioni, o quella relativa all'ampiezza dell'insieme di attori coinvolti, o quella relativa al tipo di risposte istituzionali, politiche o sociali osservabili) consentono di distinguere la densità delle relazioni e dunque la natura – più o meno isolata, ovvero "sistemica" – delle pratiche relative all'evento. La codifica degli eventi si attiene alle istruzioni presenti nel *codebook* (allegato in Appendice) redatto ad hoc per il progetto di ricerca in questione.

L'analisi empirica: dati nazionali e regionali a confronto

Riportiamo nelle pagine seguenti in una serie di tabelle i dati longitudinali relativi al triennio 2018-2020, confrontando l'evoluzione delle istanze di (presunta) corruzione in Italia e Toscana. Le tabelle includono un'ampia batteria di variabili, che coprono diverse modalità di reazione istituzionale, politica e/o sociale rilevata; i tipi di reato (in caso di procedimento giudiziario, reato o reati imputati); il settore dell'episodio di corruzione; il tipo di attori pubblici e privati coinvolti, così come il ruolo da essi svolto; il tipo di risorse utilizzate da questi attori e gli altri costi derivanti dalla vicenda; e infine i meccanismi che hanno contribuito a far emergere la vicenda di corruzione. Per agevolare la lettura, i trend riportati nelle tabelle si basano sull'evoluzione percentuale del fenomeno nel corso dell'ultimo triennio analizzato (2018-2020). Un'ulteriore premessa appare necessaria. Mentre l'ammontare di eventi analizzati con riferimento al contesto nazionale è abbastanza numeroso da permettere l'utilizzo di percentuali con finalità descrittive, è preferibile far riferimento al caso toscano in termini numerici assoluti. La somma dei casi nel contesto regionale è infatti così esigua da rendere le differenze percentuali tra un anno e l'altro non significative: pochissime unità – legate a una o a un numero ridotto di inchieste giudiziarie – producono oscillazioni percentualmente molto alte da un anno all'altro.

La prima osservazione è legata alla concentrazione geografica delle notizie aventi a oggetto fenomeni di corruzione. Come negli anni precedenti anche nel 2020 Sicilia (16%), Lombardia (14%) e Lazio (11%) presentano le percentuali più elevate, riportando complessivamente circa il 42% dei casi analizzati (Tabella 2.2.2). Dopo un picco nel 2018 resta costante la percentuale di notizie legate a fenomeni corruzione in Toscana, nel 2020 limitato a 16 eventi, 6% del totale, per quanto in calo in termini assoluti rispetto ai 20 eventi codificati nel 2019. L'attenzione mediatica appare comunque significativa, in linea con la media degli anni precedenti.

Nel 2020 si registra un nuovo picco di ordinanze di custodia cautelare riportate a livello nazionale (38%), in crescita rispetto al 23% e a 32% dei due anni precedenti. Custodie cautelari e avvisi di garanzia restano tra le modalità prevalenti nel complesso delle risposte istituzionali individuate nell'arco del triennio (Tabella 2.2.3). Gli avvisi di garanzia rimane il principale elemento di "notiziabilità" di un evento di potenziale corruzione, con il 63% dei casi. Si conferma una profonda asimmetria: il discorso e l'attenzione del pubblico sulla corruzione si associano più frequentemente alla fase "genetica" di procedimenti giudiziari della corruzione, quando la vicenda emerge – dunque anche in relazione a vicende che vedono coinvolti soggetti poi prosciolti o assolti dalle corrispondenti accuse – piuttosto che ai successivi passaggi del corrispondente procedimento giudiziario.

Tabella 2.2.2: Distribuzione eventi per regione e anno, 2016-2020

Regione	2016		2017		2018		2019		2020	
	Freq,	%								
Piemonte	21	4,34	11	3,34	24	4,77	16	4,73	16	6,11
Valle d'Aosta	3	0,62	4	1,22	11	2,19	10	2,96	5	1,91
Lombardia	70	14,46	47	14,29	72	14,31	51	15,09	37	14,12
Trentino-Alto Adige	3	0,62	3	0,91	7	1,39	1	0,30	1	0,38
Veneto	9	1,86	9	2,74	14	2,78	8	2,37	4	1,53
Friuli-Venezia Giulia	8	1,65	2	0,61	–	–	3	0,89	2	0,76
Liguria	25	5,17	10	3,04	22	4,37	4	1,18	4	1,53
Emilia-Romagna	27	5,58	14	4,26	18	3,58	11	3,25	11	4,20
Toscana	23	4,75	17	5,17	36	7,16	20	5,92	16	6,11
Umbria	4	0,83	3	0,91	3	0,60	2	0,59	5	1,91
Marche	11	2,27	2	0,61	8	1,59	14	4,14	2	0,76
Lazio	74	15,29	63	19,15	76	15,11	37	10,95	29	11,07
Abruzzo	27	5,58	13	3,95	19	3,78	10	2,96	6	2,29
Molise	3	0,62	1	0,30	3	0,60	2	0,59	-	-
Campania	51	10,54	37	11,25	29	5,77	40	11,83	27	10,31
Puglia	34	7,02	28	8,51	31	6,16	32	9,47	18	6,87
Basilicata	10	2,07	3	0,91	8	1,59	5	1,48	5	1,91
Calabria	15	3,10	14	4,26	27	5,37	13	3,85	20	7,63
Sicilia	49	10,12	40	12,16	81	16,10	52	15,38	42	16,03
Sardegna	17	3,51	8	2,43	14	2,78	7	2,07	9	3,44
N.d.									3	1,15
Totale	484	100	329	100	503	100	338	100	262	100

Anche a livello toscano aumentano sensibilmente le notizie relative tanto ad avvisi di garanzia (69% rispetto al 55% del 2018), raddoppiano le ordinanze di custodia cautelare (dal 17% nel 2019 al 31% nel 2020) politiche. Analogamente, si osserva rispetto all'anno precedente una relativa stabilità delle notizie relative alle fasi successive dei procedimenti giudiziari (Figura 2.2.3).

Tabella 2.2.3: Tipo di reazione istituzionale/politica/sociale, anni 2018-2020

TIPOEVEN	Italia							Toscana						
	2018		2019		2020		Trend	2018		2019		2020		Trend
	Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%		Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%	
Avviso di garanzia	113	21,98	196	57,99	165	62,98		8	22,22	11	55	11	68,75	
Ordinanza custodia cautelare	122	23,74	110	32,54	101	38,55		6	16,67	5	25	5	31,25	
Arresto in flagranza	9	1,75	15	4,44	17	6,49		2	5,56	3	15	1	6,25	
Rinvio a giudizio	60	11,67	51	15,09	22	8,40		5	13,89	3	15	1	6,25	
Fasi processuali	87	16,93	122	36,09	65	24,81		5	13,89	3	15	4	25	
Sentenza I grado	79	15,37	42	12,43	15	5,73		4	11,11	3	15	1	6,25	
Sentenza II grado	18	3,50	8	2,37	5	1,91				1	5			
Sentenza Cassazione	16	3,11	11	3,25	5	1,91					0	1	6,25	
Proscioglimento	72	14,01	46	13,61	28	10,69		6	16,67	2	10	2	12,5	
Sentenza Corte dei Conti	6	1,17	1	0,30				1	2,78					
Provvedimento disciplinare	15	2,92	10	2,96	3	1,15		1	2,78	1	5	1	6,25	
Provvedimento authority	4	0,78	3	0,89	1	0,38								
Reazioni politiche	12	2,33	4	1,18	6	2,29		2	5,56			1	6,25	
Reazioni pubbliche	3	0,58												
Altro	23	4,47	2	0,59	5	1,91		3	8,33					

Per quanto concerne il tipo di reati identificati, si osserva nel 2020, a livello nazionale, una vera impennata dei reati di concussione (dal 5 al 16%) e di corruzione per atto contrario ai doveri d'ufficio, che arriva al 32% per cento nel 2019, rispetto al 13% dell'anno precedente. Si riduce invece la percentuale di casi non riconducibili alle specifiche fattispecie penali di corruzione, ma comunque inquadrati dai media entro quel tipo di "cornice" (Tabella 2.2.4.). Le grandi oscillazioni nelle percentuali rilevabili da un anno all'altro corroborano la tesi di una scarsa attendibilità di questo indicatore quale misura della diffusione effettiva delle diverse fattispecie associabili alle pratiche di corruzione – presumibilmente molto più stabili.

Nel caso toscano le oscillazioni sono ancora più marcate: i 5 casi di corruzione generica nel 2020 corrispondono al 31% dei casi.

Tabella 2.2.4: Tipo di reato, anni 2018-2020

TIPOREATI	Italia						Toscana							
	2018		2019		2020		Trend	2018		2019		2020		Trend
	Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%		Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%	
Concussione	76	15,08	16	4,73	42	16,03		3	8,33	2	10	3	18,75	
Indebita induzione	27	5,36	9	2,66	20	7,63		1	2,78	1	5	1	6,25	
Corruzione (n.d.)	199	39,48	48	14,20	51	19,47		16	44,44	4	20	5	31,25	
Corruzione funzione	37	7,34	199	58,88	108	41,22				9	45	2	12,5	
Corruzione atto contrario doveri ufficio	31	6,15	45	13,31	83	31,68		1	2,78	2	10	1	6,25	
Corruzione atti giudiziari	20	3,97	26	7,69	17	6,49		1	2,78	1	5			
Corruzione incaricato di pubblico servizio	1	0,20	1	0,30										
Istigazione alla corruzione	13	2,58	21	6,21	15	5,73		1	2,78	3	15	2	12,5	
Corruzione internazionale	4	0,79	4	1,18	3	1,15								
Corruzione privata	6	1,19	7	2,07	2	0,76						1	6,25	
Traffico influenze illecite	9	1,79	5	1,48	1	0,38		2	5,56	2	10	1	6,25	
Peculato, malversazione	142	28,17	34	10,06	11	4,20		13	36,11	3	15	1	6,25	
Turbativa d'asta	89	17,66	47	13,91	51	19,47		3	8,33	4	20	2	12,5	
Voto di scambio	21	4,17	25	7,40	17	6,49								
Associazione mafiosa	30	5,95	25	7,40	15	5,73		1	2,78					
Associazione a delinquere	40	7,94	43	12,72	19	7,25		1	2,78	1	5	1	6,25	
Altro	254	50,40	139	41,12	103	39,31		19	52,78	11	55	7	43,75	

Rispetto al biennio precedente, i settori maggiormente interessati dai reati contro la pubblica amministrazione (vedi tabella 2.2.5.) sono stati anche nel 2019, come negli anni precedenti, gli appalti – complessivamente circa il 55% dei casi, in linea con l'anno precedente. In crescita rispetto al biennio precedente in termini percentuali – 11,5% di casi – anche gli eventi emersi nel governo del territorio. In calo rispetto agli anni precedenti gli eventi di potenziale corruzione che riguardano nomine e incarichi (4,5%) e controlli e verifiche (5,44%), quasi dimezzati. In ripresa la percentuale di casi di

corruzione nella gestione delle entrate fiscali, dopo il crollo dell'anno precedente (5,3%). In crescita sia in termini percentuali che assoluti anche i casi che investono il settore della giustizia e della sanità (15.2% e 9,1% rispettivamente)

Nel territorio toscano l'ammontare limitato di casi di corruzione non permette confronti significativi in termini percentuali. Si rileva comunque un decremento dei casi di corruzione nel settore delle nomine, 1 nel 2020 rispetto ai 5 del 2019, si dimezzano i casi di corruzione nelle verifiche da 4 a 2 tra il 2019 e il 2020, ma nell'attività contrattuale si registra l'area più sensibile al rischio corruzione: in tutto 9 i casi di corruzione – raddoppiati rispetto ai 5 dell'anno precedente – nel settore degli appalti.

Tabella 2.2.5: Settore episodio di corruzione, anni 2018-2020

SETEPIS	Italia							Toscana						
	2018		2019		2020		Trend	2018		2019		2020		Trend
	Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%		Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%	
Appalti opere pubbliche	72	14,40	68	20,12	70	26,72	+	6	16,67	1	5	3	18,75	+
Appalti forniture	33	6,60	53	15,68	37	14,12		3	8,33	1	5	2	12,5	+
Appalti servizi	70	14	84	24,85	32	12,21	-	1	2,78	3	15	4	25	+
Governo territorio	28	5,60	26	7,69	30	11,45	+					2	12,5	
Assistenza sociale	9	1,80	7	2,07	2	0,76		1	2,78			1	6,25	
Nomine, incarichi	34	6,80	33	9,76	12	4,58	-	1	2,78	5	25	1	6,25	-
Controlli, verifiche	47	9,40	40	11,83	14	5,34	-	5	13,89	4	20	2	12,5	-
Finanziamento imprese	14	2,80	12	3,55	8	3,05						1	6,25	
Ambiente, territorio	6	1,20	2	0,59	4	1,53								
Istruzione, università	11	2,20	4	1,18	3	1,15		3	8,33					
Istituzionale	2	0,40	3	0,89	4	1,53						1	6,25	
Elettorale	32	6,41	24	7,10	20	7,63						1	6,25	
Giustizia	55	11	37	10,95	40	15,27	+	3	8,33	2	10	1	6,25	
Gestione entrate	87	17,40	13	3,85	14	5,34		11	30,56	1	5	1	6,25	
Sanità	39	7,80	23	6,80	24	9,16	+	3	8,33	1	5			
Altro	55	11	50	14,79	37	14,12		2	5,56	5	25	2	12,5	

Per quanto concerne il tipo di attori pubblici coinvolti nella (presunta) corruzione, nel 2020 si osserva una sostanziale stabilità rispetto agli anni precedenti (tabella 2.2.6). Tra gli attori pubblici codificati sono presenti in un quinto dei casi funzionari pubblici (19,8%), ma anche dipendenti pubblici (17,5%) e manager e dirigenti pubblici sono presenti in modo significativo (19%). Intorno all'11% dei casi complessivamente coinvolgono medici e docenti universitari. La componente di attori politici, in linea con il dato degli anni precedenti, appare meno significativa, con alcune eccezioni: i sindaci sono presenti in eventi di corruzione nel 18% dei casi, seguiti col 9,5 % dagli assessori comunali, e con percentuali via via inferiori da altri attori politici, come i consiglieri comunali (8,4%)

e dai consiglieri regionali (6,5%). Nessuna evidenza nel 2020 del coinvolgimento di funzionari di partito e di sindacalisti, pure marginali negli anni precedenti. Si dimezza in termini percentuali la presenza di magistrati quali attori coinvolti in casi di corruzione (nel 2020 al 5,7%)

Nel caso toscano, dopo la completa assenza di attori politici coinvolti in eventi di potenziale corruzione nel corso del 2019, ben 6 casi li vedono coinvolti nel corso del 2020. A dominare la scena sono invece i funzionari e dipendenti pubblici, figure che emergono complessivamente in 11 casi. Tra le altre figure istituzionali, vi sono 3 casi nei quali sono presenti magistrati, medici, docenti universitari.

Tabella 2.2.6: Tipo di attore pubblico coinvolto, anni 2018-2020

TIPATPUB	Italia							Toscana						
	2018		2019		2020		Trend	2018		2019		2020		Trend
	Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%		Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%	
Politico (n.d.)	24	4,76	23	6,80	17	6,49						1	6,25	
Parlamentare	18	3,57	20	5,92	10	3,82						1	6,25	
Consigliere regionale	30	5,95	23	6,80	17	6,49		1	2,78					
Consigliere comunale	31	6,15	26	7,69	22	8,40						1	6,25	
Ministro, sottosegretario	9	1,79	12	3,55	3	1,15								
Assessore regionale	24	4,76	19	5,62	9	3,44		1	2,78					
Assessore comunale	27	5,36	24	7,10	25	9,54		1	2,78			1	6,25	
Presidente regione	20	3,97	18	5,33	7	2,67								
Sindaco	67	13,29	64	18,93	47	17,94		2	5,56			2	12,5	
Europarlamentare			1	0,30	2	0,76								
Attore pubblico (n.d.)	18	3,57	7	2,07	1	0,38		1	2,78					
Manager/dirigente pubblico	98	19,44	82	24,26	50	19,08	-	10	27,78	3	15	2	12,5	
Soggetto nominato in enti pubblici	20	3,97	1	0,30	1	0,38		1	2,78					
Soggetto nominato in società pubbliche	9	1,79						2	5,56					
Soggetto di altra nomina politica	19	3,77												
Dipendente pubblico	125	24,80	83	24,56	46	17,56	-	4	11,11	7	35	3	18,75	
Funzionario pubblico	113	22,42	125	36,98	131	50		14	38,89	8	40	8	50	
Medico SSN	34	6,75	30	8,88	25	9,54		3	8,33	1	5	1	6,25	
Infermiere SSN	4	0,79	5	1,48				1	2,78					
Docente universitario	13	2,58	8	2,37	4	1,53		2	5,56	2	10	1	6,25	
Magistrato	33	6,55	36	10,65	15	5,73	-	1	2,78	3	15	1	6,25	
Cancelliere	5	0,99	1	0,30				1	2,78					
Funzionario/dirigente partito	4	0,79	2	0,59										
Sindacalista	3	0,60	7	2,07										

Come prevedibile, il ruolo degli attori pubblici coinvolti è prevalentemente quello di ricevere risorse provenienti da attori privati, come si riscontra nel 94% dei casi codificati nel corso del 2020 – tendenzialmente stabile rispetto all'anno precedente (figura 2.2.7). In molti casi essi svolgono anche

una funzione di copertura omertosa e connivente (30,1%, in aumento rispetto nell'anno precedente), o più occasionalmente di garanti (3,8%). Il caso toscano non si discosta da quello nazionale, in 14 casi gli attori pubblici sono semplicemente destinatari di risorse, in 3 assicurano anche la garanzia del silenzio, in 2 casi gli attori pubblici si fanno garanti della carriera o della regolarità degli scambi occulti.

Tabella 2.2.7: Ruolo attore pubblico coinvolto, anni 2018-2020

RUOLATPUB	Italia							Toscana						
	2018		2019		2020		Trend	2018		2019		2020		Trend
	Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%		Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%	
Destinatario risorse	288	58,54	313	92,6	247	94,27		17	47,22	15	75	14	87,5	
Fornitore informazioni	14	2,85	10	2,96	3	1,15		1	2,78					
Fornitore servizi occultamento	14	2,85	2	0,59	2	0,76								
Connivente destinatari risorse	75	15,24	72	21,3	79	30,15	+	1	2,78	3	15	3	18,75	
Garante regolarità scambi occulti	9	1,83	19	5,62	10	3,82				2	10	1	6,25	
Garante carriera destinatari risorse	33	6,71	10	2,96	8	3,05				1	5	1	6,25	
Intermediario	16	3,25	1	0,3	2	0,76								
Altro	87	17,68	22	6,51	10	3,82		7	19,44	4	20	1	6,25	

Guardando alla platea degli attori privati coinvolti in vicende di (potenziale) corruzione si rilevano elementi di sostanziali stabilità rispetto agli anni precedenti (tabella 2.2.8). Nel 2020 oltre la metà degli attori coinvolti nei casi codificati sono imprenditori (per la precisione il 63,7%), in lieve calo dal 68,3% del 2019), seguono i comuni cittadini (20,1%). Significativa e in lieve crescita in termini percentuali la presenza di liberi professionisti (11,4%), mentre cala significativamente sia in termini assoluti che in percentuale la presenza di immigrati (3,8%). Ancora, aumentano di poco in termini percentuali i casi in cui sono presenti gli attori mafiosi, che rappresentano nel 2020 l'11% degli attori privati presenti negli scambi corrotti.

Nel 2020 nel caso toscano gli imprenditori dominano la scena quali attori privati, presenti in 11 casi, in aumento sia in termini assoluti che percentuali. In 2 casi sono presenti liberi professionisti, si dimezzano i casi con la presenza di cittadini, mentre non sono emerse evidenze di presenze mafiose nei reticoli corruttivi.

Tabella 2.2.8: Tipo di attore privato coinvolto, anni 2018-2020

TIPATPRIV	Italia							Toscana						
	2018		2019		2020		Trend	2018		2019		2020		Trend
	Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%		Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%	
Dirigente/rappresentate cooperativa	16	3,25	2	0,59										
Commerciante	9	1,83	3	0,89	5	1,91								
Libero professionista	60	12,17	31	9,17	30	11,45		5	13,89	3	15	2	12,5	
Cittadino comune	83	16,84	78	23,08	53	20,23		5	13,89	10	50	4	25	-
Immigrato	15	3,04	24	7,10	10	3,82		3	8,33	3	15	1	6,25	
Dirigente bancario	2	0,41	3	0,89										
Impiegato bancario			2	0,59										
Rappresentante associazione	9	1,83	2	0,59	3	1,15		1	2,78					
Rappresentate clero	2	0,41	1	0,30	0	0								
Rappresentanti fondazioni politiche					1	0,38						1	6,25	
Rappresentanti fondazioni private	2	0,40												
Rappresentante loggia massonica			1	0,30										
Attore dedito a traffici illeciti	5	1												
Attore organizzazioni stampo mafioso	32	6,43	33	9,76	29	11,07		3	8,33					
Imprenditore	246	49,40	231	68,34	167	63,74		16	44,44	10	50	11	68,75	

Tabella 2.2.9: Ruolo attore privato coinvolto, anni 2018-2020

RUOLATPRIV	Italia							Toscana						
	2018		2019		2020		Trend	2018		2019		2020		Trend
	Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%		Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%	
Offerente risorse	240	48,19	308	91,12	221	84,35	-	15	41,67	14	70	11	68,75	
Fornitore informazioni	3	0,60	3	0,89										
Fornitore servizi occultamento	6	1,20	2	0,59	1	0,38								
Connivente	64	12,85	69	20,41	76	29,01	+	2	5,56	3	15	3	18,75	
Partecipante ad accordo collusivo	5	1	3	0,89	9	3,44	+					1	6,25	
Garante regolarità scambi occulti	5	1												
Intermediario	8	1,61	4	1,18				1	2,78					
Vittima (conussione)	60	12,05	8	2,37	26	9,92	+	2	5,56	4	20	2	12,5	
Altro	31	6,22	6	1,78	6	2,29		3	8,33					

In forme chiaramente speculari a quanto visto con riferimento agli attori pubblici, il ruolo degli attori privati è sostanzialmente quello di offrire risorse, perlopiù di natura monetaria (tabella 2.2.9). Nel 2019 nell'84,3%, lo scambio si realizza con i soggetti privati nella veste di controparti di uno

scambio occulto, mentre aumentano sia in termini assoluti che percentuali – dal 2,3% dell’anno precedente al 10% – i casi in cui essi appaiono vittime di pressione estorsiva. Rilevante anche la funzione di copertura connivente, in crescita dal 20,4% dei casi nel 2019 al 29% del 2020. Nel caso toscano in 11 casi – in linea con l’anno precedente – il privato offre risorse, in tre casi assicura anche omertà, in 2 vicende è vittima di estorsione.

Se guardiamo alle risorse pubbliche impiegate (tabella 2.2.10), nel 2020 l’elemento più rilevante è il dimezzarsi in termini percentuali di casi in cui entra in gioco l’omissione di decisioni (dal 40 % dei casi al 20%). Rimangono largamente prevalenti quali “merci di scambio” utilizzate nello scambio corrotto le decisioni discrezionali (81,7%) e le decisioni programmatiche (45%). Aumentano lievemente rispetto all’anno precedente i casi in cui prevale invece l’utilizzo di protezioni politiche (14,5%), stabili i casi in cui entrano in gioco informazioni riservate (8,8%).

In Toscana il quadro vede come oggetto di scambio in 9 casi, la metà del totale, le decisioni discrezionali, in 6 decisioni di programmazione, in 4 casi la protezione politica e l’omissione di decisioni – tipica delle attività di controllo.

Tabella 2.2.10: Risorse pubbliche impiegate, anni 2018-2020

RISPUB	Italia							Toscana						
	2018		2019		2020		Trend	2018		2019		2020		Trend
	Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%		Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%	
Decisioni programmazione	106	23,04	163	48,22	118	45,04		1	2,78	6	30	6	37,5	
Decisioni discrezionali	259	56,30	286	84,62	214	81,68		19	52,78	17	85	9	56,25	
Omissione decisioni	49	10,68	135	39,94	52	19,85	-	5	13,89	10	5	4	25	
Informazioni riservate	43	9,37	30	8,88	23	8,78		4	11,11	3	15	1	6,25	
Informazioni ricattatorie	16	3,49	5	1,48	3	1,15		1	2,78					
Protezione politica	65	14,16	39	11,54	38	14,50		1	2,78	4	20	4	25	
Accesso a contatti	15	3,27	1	0,30										
Altro	71	15,47	18	5,33	40	15,27				2	10	2	12,5	

Sul versante privato, le risorse di scambio utilizzate sono denaro nel 28,1%, ma rimane significativo anche l’impiego di beni materiali, assunzioni e altro, a conferma della ricerca di modalità alternative alla canonica tangente di retribuzione negli scambi occulti (tabella 2.2.11). La Toscana conferma questo scenario: in 8 casi in cui entra in ballo una retribuzione monetaria, rispetto ai 7 casi in cui sono beni materiali e servizi la contropartita privata.

Tabella 2.2.11: Risorse private impiegate, anni 2018-2020

RISPRIV	Italia							Toscana						
	2018		2019		2020		Trend	2018		2019		2020		Trend
	Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%		Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%	
Denaro	207	47,05	249	73,67	52	28,1	-	10	27,78	15	75	8	50	
Beni materiali	61	13,93	73	21,60	32	17,29	-	1	2,78	3	15	3	18,75	
Servizi	29	6,62	51	15,09			-	1	2,78	2	10	1	6,25	
Informazioni confidenziali	3	0,68												
Informazioni ricattatorie	1	0,23												
Accesso a contatti	4	0,91												
Protezione	7	1,60	1	0,30	12	6,48								
Assunzione personale	16	3,65	10	2,96	20	10,81	+	1	2,78			1	6,25	
Voti, sostegno politico	29	6,62	26	7,69								1	6,25	
Violenza, intimidazione	9	2,05	1	0,30	17	9,18	+							
Altro	22	5,02	30	8,88	52	28,1	+	2	5,56	3	15	1	6,25	

In linea col dato degli anni precedenti, nel 2020 si conferma come la quota più alta di vicende emerse coinvolga soltanto uno o due attori pubblici (68,7%), ma una percentuale cospicua di eventi di corruzione – circa un terzo – veda la partecipazione di un numero di attori pubblici compreso fra 3 e 10, mentre nell’1,6% dei casi la partecipazione lievita a oltre 11 soggetti pubblici (tabella 2.2.11). In altri termini, in quasi il 30% degli episodi di corruzione si manifesta la presenza di un reticolo piuttosto fitto – in qualche caso estremamente articolato – di attori pubblici coinvolti. Possiamo considerarlo un indicatore della presenza di forme di corruzione sistemica od organizzata, ossia di meccanismi di regolazione e coordinamento delle condotte dei soggetti coinvolti nelle transazioni occulte.

Tabella 2.2.12: Numero attori pubblici coinvolti, in percentuale per anno

	2018	2019	2020
1-2	66,83%	63,6%	68,7%
3-10	30%	33,8%	29,6%
11+	3,17%	2,6%	1,6%
Totale	100%	100%	100%

Nel 2020 continua comunque a prevalere una modalità di definizione delle contropartite utilizzate (tabella 2.2.13) che nell’83% dei casi, in crescita dal 78,6% dell’anno precedente, viene negoziata entro quello specifico scambio. Una quota non irrilevante, pari a 7 (13%, in linea con l’anno precedente quanto a frequenza) si fonda invece su una regola applicata solo da quegli attori, in 2 casi

su una regola di carattere generale. La pratica della corruzione sembra dunque – almeno, nella sua sfera visibile – manifestarsi spesso in una miriade di scambi singoli e relativamente isolati, coerentemente con un modello di “corruzione pulviscolare”:

Tabella 2.2.13: Modalità di definizione delle risorse private utilizzate come contropartita, anni 2018-2020

	2018		2019		2020	
	Freq,	%	Freq,	%	Freq,	%
Negoziata in ogni scambio	46	70,77	66	78,57	45	83
Definita in base a regola applicata solo tra quegli attori	6	9,23	12	14,29	7	13
Definita in base a una regola avente una valenza generale	6	9,23	3	3,57	2	3
Casuale e/o variabile	4	6,15	1	1,19		
Altro	3	4,62	2	2,38		

Più ondivago il dato relativo al numero complessivo di pagamenti rilevabili in corrispondenza di ciascun evento di corruzione (tabella 2.2.14). In lieve crescita rispetto al trend degli anni precedenti – al 70,9% nel 2020 dal 63,8% del 2019 – il dato sugli episodi singoli, e in linea con la rilevazione relativa al numero di agenti pubblici coinvolti. Nel 14,5% degli episodi di corruzione sono stati effettuati 4 o più pagamenti, nella stessa percentuale anche i casi con 2-3 pagamenti.

Tabella 2.2.14: Numero complessivo degli episodi di pagamento di risorse private ad agenti pubblici, in percentuale, anni 2018-2020

	2018	2019	2020
1	60,87	63,8	70,9
2-3	23,91	14,9	14,54
4+	15,22	21,3	14,54

Attraverso la codifica degli articoli di stampa si è cercato anche di rilevare gli altri tipi di costo che conseguono agli scambi corruttivi (tabella 2.2.15), andando al di là della mera dimensione del danno erariale alla pubblica amministrazione per guardare anche ai profili politici, sociali, ambientali, umani delle ricadute negative degli “abusi di potere affidato) che configurano la corruzione (Picci &

Vannucci, 2018). Come negli anni precedenti, si segnala soprattutto il danno alla concorrenza di mercato, rilevato nel 51,1% dei casi, ma destano preoccupazione il 6,8% di casi in cui si rileva quale conseguenza una facilitazione dell'ingresso delle organizzazioni criminali nei processi decisionali, l'11,4% in cui si nega il diritto alla giustizia, il 7,2 in cui si nega il diritto alla salute, il 10,3 in cui si incide sulla correttezza della competizione democratica e si nega l'uguaglianza nell'accesso a servizi, il 4,2% in cui si producono danni ambientali – tutti in crescita rispetto all'anno precedente. Un quadro che conferma la natura multidimensionale degli effetti negativi delle pratiche di corruzione sulla qualità della vita economica, politica, sociale, ambientale. In Toscana questa ambiguità del costo della corruzione emerge in 14 casi, rispetto agli 8 casi di negazione della concorrenza, i 2 di negazione della competizione democratica, mentre ci sono un caso di negazione del merito e della giustizia.

Tabella 2.2.15: Altri tipi di costi derivati, anni 2018-2020

ALTRICOSTI	Italia							Toscana						
	2018		2019		2020		Trend	2018		2019		2020		Trend
	Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%		Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%	
Danno ambientale	11	2,22	7	2,07	11	4,20								
Negazione uguaglianza accesso servizi	35	7,06	10	2,96	27	10,31	+	5	13,89	2	10			
Negazione competizione democratica	38	7,66			27	10,31	+					2	12,5	
Negazione principio concorrenza	183	36,90	175	51,78	134	51,15		10	27,78	6	30	8	50	+
Negazione riconoscimento merito	19	3,83	27	7,99	5	1,91		2	5,56	3	15	1	6,25	
Negazione diritto salute	21	4,23	5	1,48	19	7,25	+	3	8,33					
Facilitazione organizzazioni criminali	30	6,5	34	10,06	18	6,87		3	8,33					
Inefficienza amministrativa	28	5,65			1	0,38		2	5,56					
Negazione diritto giustizia	65	13,10	28	8,28	30	11,45		3	8,33			1	6,25	
Altro	145	29,23	169	50,00	233	88,93	+	7	19,44	13	65	14	87,5	

Tabella 2.2.16: Meccanismi che fanno emergere la vicenda, anni 2019-2020

	2019		2020		Trend	2019		2020		Trend
	Freq,	%	Freq,	%		Freq,	%	Freq,	%	
Confessione partecipante			4	1,53						
Segnalazione soggetto danneggiato	14	4,1	17	6,49		1	5	3	12	
Whistleblowing	8	2,4	2	0,76		1	5			
Conflitto derivante da contrasti tra partecipanti	1	0,3								
Segnalazione anonima	2	0,6	1	0,38						
Segnalazione comitati										
Segnalazione authority			1	0,38						
Indagini diverso reato			4	1,53						
Servizio giornalistico	1	0,3								
Denuncia blog										
Denuncia pubblica	1	0,3								
Altro	311	92	233	88,93		18	90	13	81	
Totale	338	100	262	100		20	100	16	100	

Da ultimo, nel corso del 2020 nella quasi totalità dei casi (89%) non appare rilevabile in modo univoco la natura dei meccanismi che hanno fatto emergere le vicende di corruzione, (tabella 2.2.16). Rimane marginale il rilievo di whistleblowers (meno del 1% dei casi), così come della segnalazione dei soggetti danneggiati (6,5%). Minimo o inesistente il ricorso a denunce pubbliche, a inchieste giornalistiche o segnalazioni di blog. I pochissimi casi mappati in Toscana non si allontanano da questo quadro, per quanto sia più frequente la segnalazione dei soggetti danneggiati, rilevata in 3 casi.

Dalla codifica del CECO nel 2020 si delinea – all’interno di una cornice stabile e coerente rispetto a quanto emerso negli anni precedenti – una “fotografia” della corruzione emersa nell’ultimo triennio in Italia e in Toscana che presenta alcune minime variazioni. Nel 2020, sotto molti profili un anno “eccezionale” a seguito della pandemia da covid-19 e delle sue conseguenze sulla vita amministrativa, economica, sociale, presenta nei dati “perturbazioni” poco significative osservabile in superficie che non modificano la nostra rappresentazione delle caratteristiche “strutturali” del fenomeno. Il cambiamento più significativo, banalmente, riguarda le dimensioni dell’universo di corruzione emersa sui quotidiani, fortemente ridotto rispetto agli anni precedenti: appena 480 lanci relativi a 262 eventi nel corso dell’anno, il dato più basso dal 2016, quando sono iniziate le rilevazioni del CECO. La Toscana – col suo “campione” estremamente ridotto di eventi di potenziale corruzione segnalati dalla stampa, appena una quindicina nell’ultimo anno – non si distacca dalle linee di tendenza osservabili a livello nazionale. In Italia sui media si parla relativamente tanto – quasi 3500 lanci nel quadriennio considerato, quasi 2000 eventi nel corso del quadriennio – ma quasi esclusivamente nelle fasi iniziali dei corrispondenti procedimenti giudiziari: le notizie presentate al pubblico fanno riferimento ad avvisi di garanzia e ordinanze di custodia cautelare, per poi scemare drasticamente nelle fasi successive, anche in occasione delle sentenze – ossia il momento in cui si sciogliono le incertezze in relazione al coinvolgimento dei protagonisti. È evidente la distorsione di questo meccanismo comunicativo per quanto concerne gli effetti reputazionali sugli individui coinvolti nei procedimenti giudiziari. Le regioni dove si parla maggiormente di corruzione sono Sicilia, Lombardia, Campania, Lazio – la Toscana è all’incirca a metà classifica. Le pratiche di corruzione inquadrabili come tali ai sensi del codice penale – pur dominanti – sono accompagnate da un’estesa gamma di altri tipi di “abuso di potere pubblico” che corrispondono ad altre fattispecie, ovvero non hanno una chiara riconoscibilità – almeno nella sintesi giornalistica – a reati chiaramente identificati. Appalti – specie quelli per opere pubbliche), governo del territorio, giustizia, sanità (settore particolarmente sensibile e ad altissimo rischio di abusi in un anno di pandemia, che ha messo a dura prova la capacità amministrativa e gestionale del sistema sanitario), controlli, nomine, compravendita del voto sono le aree dove – con piccole oscillazioni rispetto agli anni precedenti, si concentrano gli eventi di potenziale corruzione. Ad affiorare in Italia e in Toscana sono pratiche di corruzione dove al centro

della scena si collocano prevalentemente attori burocratici, dipendenti, funzionari, dirigenti e manager pubblici, meno frequentemente attori – i più presenti sono i sindaci, nel 18% degli eventi, quindi gli assessori e i consiglieri comunali– un dato prevedibile a seguito dell’attribuzione agli amministratori di carriera, specie quelli apicali di nomina diretta da parte degli organi di indirizzo politico, di ampi poteri di gestione. Significativa la presenza di magistrati e medici tra gli attori della corruzione, ossia di soggetti operanti in contesti dove le distorsioni indotte dagli abusi di potere possono determinare una negazione o un affievolirsi di diritti fondamentali come quello alla salute, o alla giustizia. Si confermano i segnali di allarme, già sottolineati nel rapporto dello scorso anno, sull’incremento del rischio corruzione derivante dall’indebolirsi complessivo dei meccanismi concorrenziali previsti dalle misure introdotte o prorogate nel corso del 2020 (si veda la sezione su pandemia da covid-19 e rischio corruzione). L’innalzamento delle soglie di valore al di sotto delle quali procedere per affidamento diretto, la riduzione del numero di imprese da consultare, la generalizzazione delle figure commissariali operanti in deroga a norme e disposizioni vigenti corrispondono infatti a parametri individuati dai Piani nazionali anticorruzione come fattori di maggior rischio di eventi corruttivi. La crescente presenza di società pubbliche o a partecipazione pubblica, così come l’esteso coinvolgimento di imprenditori e professionisti, conferma il quadro di un progressivo slittamento verso il privato del baricentro degli scambi corrotti in Italia, come riflesso di una sorta di processo di “aziendalizzazione” delle pratiche corruzione, che risponde a una logica più orientata al profitto derivante da esternalizzazioni, accreditamento, concessioni e altre forme di conferimento a soggetti privati, od operanti con forme giuridiche privatistiche, di funzioni legate all’erogazione di servizi pubblici. Meno frequenti – come prevedibile, data la natura della fonte utilizzata, ossia lanci stampa nazionali – le vicende di corruzione spicciola, nelle quali i protagonisti privati sono comuni cittadini. La corruzione “pulviscolare”, spesso praticata “per necessità” più che “per profitto”, si realizza quando il soggetto che entra in rapporto con pubblici ufficiali cerca di conseguire piccoli vantaggi, ovvero di evitare fastidi, danni, ostruzionismi. In generale, la merce di scambio privilegiata – nell’*idealtipo* di corruzione “in atto” – è la decisione discrezionale in cambio di denaro, ma è rilevante la frequenza di forme più sfumate di relazione tra corrotti e corruttori, in cui da un lato entrano in gioco decisioni discrezionali o di programmazione, omissioni di decisioni, protezione politiche, informazioni confidenziali, dall’altro la diretta contropartita monetaria si smaterializza o sfuma in una serie di scambi in natura, assunzione di personale. Non mancano casi di violenza e intimidazione, in significativa crescita, a conferma di un ruolo potenzialmente più rilevante degli attori criminali

all'interno dei circuiti della corruzione, segnalato anche nell'ultima relazione della commissione parlamentare antimafia.⁸⁷

In definitiva, corruzione, cattive pratiche” e abusi di poteri di diversa natura, secondo quanto emerge nei lanci stampa, mostrano una stratificazione in forme diverse, tra loro relativamente autonome, aventi attori principali e meccanismi di regolazione interna differenziata. Prevalgono numericamente i casi che vedono la partecipazione di un ammontare molto ridotto di attori pubblici. In questi casi corrotti e corruttori possono negoziare personalmente le clausole e i contenuti della loro intesa, che può anche tradursi in un'unica occasione (secondo quanto ricostruibile dagli organi di controllo giudiziario), consolidando tra loro un legame fiduciario contingente. Alla corruzione pulviscolare si sovrappongono tipi di corruzione più “strutturata”, in cui aumenta considerevolmente l'ampiezza delle reti di soggetti che partecipano agli scambi occulti, sia tra gli attori pubblici che tra i privati, aprendosi a volte all'ingresso delle organizzazioni mafiose. Le “regole non scritte” e le “norme consuetudinarie” della corruzione, su cui si fondano le interazioni tra i partecipanti, sono riprodotte dall'aspettativa di una ripetizione nel tempo degli scambi, così come dalla presenza di una pluralità di attori contestualmente capaci e disponibili a fornire servizi di “protezione” e garanzia di adempimento dei patti di corruzione. La comune conoscenza dei modelli di comportamento necessari per interfacciarsi con interlocutori provenienti dai mondi differenti delle professioni, dell'imprenditoria, della politica e dell'amministrazione pubblica favorisce il formarsi di reti più stabili di interazione, i “comitati d'affari”, nei quali si fanno più porosi e permeabili i confini tra rispettivi “domini” di influenza: politici, dirigenti, manager, imprenditori, professionisti e – ove disponibili – anche gli attori criminali – possono allora interfacciarsi moltiplicando tanto le risorse di scambio che i tavoli ove metterle in gioco, tramite l'impiego di modalità differite e indirette di retribuzione reciproca che – tra l'altro – essendo più problematici da ricostruire a livello probatorio attenuano i rischi di un coinvolgimento penale. Si tratta di un'evoluzione pericolosa dei reticoli della corruzione sistemica, che richiede un parallelo consolidarsi di un collante fiduciario che connette e lega gli attori coinvolti, anche attraverso l'affermarsi di differenti figure “verticali” di autorità nella governance delle reti di corruzione sistemica.

⁸⁷ Così la Commissione parlamentare antimafia sottolinea, rispetto alle organizzazioni mafiose tradizionali, un “mutamento nei rapporti intessuti con i contesti sociali e con i territori, dove al generale ridimensionamento dei tratti più esplicitamente connessi all'intimidazione violenta si affianca la promozione di relazioni di collusione e complicità con attori della cosiddetta ‘area grigia’ (imprenditori, professionisti, politici, burocrati e altri)”. In un altro passaggio si evidenzia come i mercati “protetti”, tra cui quello pubblico, “offrono la possibilità di ottenere posizioni monopolistiche e di accesso privilegiato alle risorse pubbliche tramite pressioni e accordi con le pubbliche amministrazioni, facendo largamente ricorso alla corruzione per facilitare l'infiltrazione negli appalti e nei sub-appalti od offrendosi a un tempo come garanti delle transazioni che prendono forma nei circuiti di “corruzione sistemica”. In questi casi il radicamento nel tessuto politico e amministrativo locale trasforma gli stessi mafiosi in attori della governance del territorio, dando loro la possibilità di orientare le politiche e le traiettorie di sviluppo proprio attraverso il tessuto relazionale costruito nelle pubbliche amministrazioni e nelle loro adiacenze”. Si veda Commissione parlamentare antimafia, Relazione conclusiva, Roma, 7 febbraio 2018, p. 17 e p. 22 (C.P.A., 2018).

2.3 Gli eventi di potenziale corruzione emersi in Toscana nel corso del 2020: una rassegna⁸⁸

La ripartizione degli eventi di potenziale corruzione si è basata, come negli anni scorsi, su quanto estrapolato dopo ricerca per parole chiave (corruzione, concussione, turbativa d'asta, illecito finanziamento) dalla rassegna stampa locale e nazionale. Sono stati selezionati 293 articoli, così suddivisi per provincia:

Provincia	Numero di articoli	Numero di eventi significativi di potenziale corruzione ricostruiti	Media di articoli per evento
<i>Arezzo</i>	68	1	68
<i>Firenze</i>	54	7	8
<i>Grosseto</i>	8	1	8
<i>Livorno</i>	6	2	3
<i>Lucca</i>	34	3	11
<i>Massa Carrara</i>	52	4	13
<i>Pisa</i>	38	2	19
<i>Pistoia</i>	10	1	10
<i>Prato</i>	6	-	-
<i>Siena</i>	17	3	6

Provincia di Arezzo

Un'inchiesta relativa a una società pubblica ipotizza malversazione a vantaggio di professionisti, incaricati per prestazioni inutili, dai costi abnormi o con assegnazioni arbitrarie. Le consulenze considerate hanno un valore di oltre 400 mila euro. I reati ipotizzati sono quelli di peculato,

⁸⁸ Gli articoli tratti dalla rassegna stampa regionale inerenti agli episodi analizzati in questa sezione sono consultabili all'interno dell'archivio digitale MoMaCo (Monitoraggio Mafie e Corruzione) al seguente indirizzo: <https://www.regione.toscana.it/-/momaco-monitoraggio-mafie-e-corruzione-in-toscana>.

abuso d'ufficio e favoreggiamento. Coinvolti, tra gli altri, un sindaco accusato di abuso d'ufficio e favoreggiamento, un assessore, gli amministratori della società pubblica e una serie di professionisti. Nel mirino le consulenze di un avvocato destinatario di incarichi per 307 mila euro, e quelle di un commercialista per circa mezzo milione di euro, ritenute dagli inquirenti inutili o troppo dispendiose. «Io e te le consulenze ce le siamo divise» sarebbe il commento di due professionisti, mentre in un dialogo intercettato tra i politici emergerebbe l'intenzione di “mettere in riga” gli organi di controllo – il presidente dei revisori dei conti – che avevano evidenziato irregolarità nell'assegnazione degli incarichi della società partecipata: «Gli si dice schiodati e ci si mette un altro...non è accettabile che ce li abbiamo messi noi e non facciamo quello che diciamo noi».

In un altro filone dell'inchiesta un consigliere comunale e due presidenti di società partecipate del comune sono indagati per corruzione. Uno di questi avrebbe promesso al consigliere di agevolarlo nell'ottenere un prestito di 200 mila euro in cambio del suo appoggio alla sua nomina nella società. “Famme avé la poltrona che domani ti risolvo tutti i problemi”, sarebbe.

In un ulteriore filone la nomina del presidente di una società partecipata sarebbe irregolare a causa dell'inadeguata valutazione del curriculum e di un precedente incarico politico, che farebbe configurare l'ipotesi di abuso d'ufficio per il sindaco e un assessore.

Provincia di Firenze

Cinquanta imputati nell'ambito dell'inchiesta su multe annullate e corruzione in un Comune. Tra i soggetti indagati: un funzionario della società partecipata del comune incaricata della gestione della sosta a pagamento in città, il capo dell'ufficio contravvenzioni della municipale, un impiegato della segreteria del sindaco, accusato di corruzione elettorale per aver promesso dei biglietti in cambio di voti, e alcuni impiegati comunali, che avrebbero chiesto e ottenuto la cancellazione delle multe. Coinvolto anche un ex-sindacalista capo gabinetto del presidente del consiglio regionale. L'ex sindacalista si sarebbe fatto stracciare un verbale e in cambio si sarebbe messo a disposizione per organizzare un'assemblea del personale della società partecipata. Tra gli altri imputati molti “vigilini”, uno dei quali è accusato di aver stretto un accordo con i parcheggiatori abusivi per taglieggiare gli automobilisti. Coinvolti anche il direttore generale e l'ex amministratore unico della società partecipata, con l'accusa di omessa denuncia.

Inchiesta della Procura di Firenze su presunte irregolarità in un concorso universitario e in un'azienda ospedaliero universitaria. Nove persone indagate tra cui il Rettore, l'ex dirigente generale dell'azienda ospedaliera. L'accusa è di tentata concussione in concorso e abuso d'ufficio in concorso. I due avrebbero esercitato pressioni perché nella procedura di selezione di un professore associato il posto fosse assegnato a loro candidato. Coinvolti anche i direttori di due dipartimenti universitari, che avrebbero redatto il bando in modo da garantire l'assegnazione secondo le aspettative. La medesima accusa di abuso d'ufficio è contestata ai tre componenti della commissione per la procedura selettiva. Nell'inchiesta sono ipotizzati anche due episodi di pressioni su un neo professore associato affinché, con la promessa di essere favorito nella sua attività, facesse figurare il candidato come coautore delle sue pubblicazioni scientifiche in modo che acquisisse titoli validi per la procedura. L'inchiesta è nata da un esposto di un altro cardiocirurgo che aveva partecipato alla selezione.

Inchiesta su quattro dipendenti di un comune: l'istruttore tecnico direttivo e addetti ad attività progettuali, amministrative e contabili. Negli episodi indagati gli inquirenti ipotizzano che i tecnici comunali abbiano sottoscritto relazioni che sovrastimavano le capacità abitative di unità immobiliari sparse sul territorio. Le dichiarazioni fallaci erano volte ad assicurare ricongiungimenti familiari a cittadini extracomunitari che vivevano in quegli immobili.

Un'inchiesta giudiziaria viene avviata a seguito di un esposto dell'associazione di imprese che gestisce il trasporto locale su gomma in Toscana, e vede indagata l'amministrazione regionale per il bando di aggiudicazione del servizio bus in un appalto da 4 miliardi di euro per 11 anni. Le ipotesi di reato sono turbativa d'asta, falso, abuso d'ufficio, induzione indebita a dare o promettere utilità. Indagati i membri della commissione giudicatrice, funzionari della Regione Toscana e l'ex presidente della Regione, indagato con l'ipotesi di turbativa d'asta a seguito di dichiarazioni fatte in un'intervista in cui commentava la vittoria da parte della società concorrente nonostante l'*iter* prevedesse ancora l'analisi del piano economico finanziario. A seguito delle controdenunce l'inchiesta si allarga ad altri 9 indagati, tra cui i vertici delle società del consorzio denunciante, accusati di tentata interruzione di pubblico servizio per non aver messo a disposizione mezzi e immobili nel passaggio di consegne ai vincitori della gara.

Due sottufficiali del nucleo antisofisticazione sono indagati per concussione, con loro arrestato un promotore finanziario che sarebbe stato loro complice. L'inchiesta giudiziaria nasce dalla denuncia

della titolare di uno studio dentistico secondo la quale il consulente finanziario si era offerto come intermediario rispetto ai carabinieri del NAS in modo da evitare controlli e sanzioni da parte di questi ultimi in cambio di 6 mila euro. I due carabinieri sono inoltre accusati per un caso di concussione relativa a un'azienda vinicola della zona che per le stesse ragioni avrebbe pagato 75mila euro, dopo una richiesta iniziale di 200mila. Questa la tecnica utilizzata: uno dei sottufficiali, senza avvertire i superiori, si sarebbe presentato per un'ispezione nell'azienda prelevando campioni di vino e chiedendo – osservano gli inquirenti – «un numero spropositato di documenti commerciali, anche privi di rilevanza ai fini della verifica». Il controllo si sarebbe protratto per settimane senza contestazioni formali, ma con richieste ulteriori di documenti, fino a che si sparge la voce che l'azienda ha problemi coi Nas, inducendo alcuni clienti a ritirare gli ordini – a questo punto arriva la proposta di pagamento per mettere fine alle verifiche. In quest'ultima vicenda sono indagati anche un appartenente ai servizi segreti e un viticoltore, accusati di aver fatto da intermediari. Infine, i due carabinieri si sarebbero fatti consegnare indebitamente denaro da negozianti a titolo di sanzione per presunte irregolarità riscontrate.

La Procura di Firenze indaga per il presunto reato di finanziamento illecito, tramite una fondazione, due esponenti politici, un imprenditore e un avvocato, ex presidente della fondazione. L'indagine ruota intorno alla presunta natura di articolazione partitica di quest'ultima. Tra il 2012 e il 2018 la fondazione avrebbe infatti ricevuto 7,2 milioni di euro, frutto delle donazioni di diversi finanziatori, in parte spesi per sostenere l'attività politica della corrente partitica di uno dei politici indagati, in violazione alla normativa sul finanziamento ai partiti. I magistrati indagano anche su un episodio di corruzione relativo al rapporto tra l'ex-presidente della fondazione e un gruppo imprenditoriale di costruzioni. La società avrebbe affidato allo studio legale del primo una consulenza per un contenzioso che i magistrati ipotizzano possa nascondere un finanziamento alla fondazione.

Si è chiusa l'inchiesta sulla corruzione al Provveditorato alle Opere pubbliche. Rinviati a giudizio due dipendenti del Provveditorato e tre imprenditori, mentre un'impresa è a giudizio per un illecito amministrativo. I funzionari pubblici avrebbero assegnato lavori tramite affidamento diretto, per opere sotto i 40mila euro, e con procedura negoziata, facendo figurare falsamente motivi di urgenza, in cambio di denaro. In questo modo sarebbero stati assegnati appalti nelle carceri di Firenze, Massa, Empoli, San Gimignano, nell'ospedale psichiatrico giudiziario di Montelupo, nel carcere minorile, nell'agenzia delle Dogane di Livorno e di Marina di Carrara, nel palazzo del Provveditorato e nella sede della Corte dei Conti.

Provincia di Grosseto

Prosegue l'inchiesta avviata nell'ottobre 2017 in seguito ad alcuni accertamenti sul bando di gara per la realizzazione di un impianto di trattamento fanghi e sull'appalto per un acquedotto. Secondo le accuse, il bando predisposto era frutto di un accordo corruttivo tra una società milanese e una funzionaria incaricata della gestione di appalti pubblici. La gara, del valore di quattro milioni e 800mila euro, sarebbe stata fatta su misura per la società milanese, che le avrebbe assicurato in cambio un posto di lavoro a Milano. Le ipotesi di reato sono: corruzione per atto contrario ai doveri d'ufficio, corruzione di persona incaricata di pubblico servizio, turbata libertà degli incanti.

Provincia di Livorno

I carabinieri hanno avviato un'indagine relativa a una rete di professionisti, tra cui medici e loro collaboratori, avvocati, fisioterapisti, informatici, che avrebbero falsificato la documentazione sanitaria e informatica di incidenti stradali per ottenere illeciti risarcimenti da parte delle compagnie assicurative. I sinistri per i quali sarebbe stati chiesti risarcimenti danni sovrastimati avrebbero per un valore complessivo di circa 650mila euro. Le accuse vanno dall'associazione per delinquere finalizzata alla corruzione all'istigazione alla corruzione di pubblici ufficiali fino al fraudolento danneggiamento dei beni assicurati e mutilazione fraudolenta della propria persona.

Prosegue l'inchiesta della Procura di Livorno con il rinvio a giudizio di nove persone tra amministratori pubblici e imprenditori portuali. Tra loro il presidente dell'Autorità Portuale il Segretario Generale, un ex dirigente dell'Autorità. Sono accusati di aver favorito illegalmente una società di navigazione permettendo alla compagnia il monopolio dell'occupazione degli accosti del porto attraverso il reiterato rinnovo di permessi e sconti sulle tariffe, provocando così danni per l'erario e interferendo nella libera concorrenza. A processo andranno anche quattro imprenditori, tra cui un manager della compagnia di navigazione, con capi di imputazione che includono abuso d'ufficio e falsità ideologica in atto pubblico commessa da pubblico ufficiale.

Provincia di Lucca

Un consigliere comunale ha denunciato ai carabinieri un tentativo di corruzione avvenuto nei suoi confronti. Cinque persone indagate: un ex consigliere comunale, quattro consiglieri comunali in carica. I cinque si sarebbero organizzati dapprima in una telefonata dai toni goliardici, poi con una proposta più concreta, per convincerlo a togliere il suo sostegno al sindaco nel momento dell'approvazione del bilancio del comune, in cambio di una somma intorno agli 8000 euro oltre alla promessa di una progressione della sua carriera politica: “senza tanti giri di parole, insieme ad altri esponenti politici del comune che in quel momento si trovavano con lui, mi ha chiaramente offerto del denaro per non presentarmi al prossimo consiglio comunale e determinare in questo modo la fine dell'amministrazione”. Una delle telefonate registrata viene depositata in sede di denuncia.

L'inchiesta della Procura ipotizza la sussistenza di pratiche di corruzione sistemica in un Comune. Sotto indagine il sindaco, il vicesindaco (insieme a moglie e figlia), un assessore (vicepresidente di un ente pubblico) e un ex-assessore (con i due figli), dirigenti e tecnici comunali e imprenditori. Il “sistema” corruttivo avrebbe indotto l'approvazione di atti amministrativi a vantaggio di alcuni imprenditori, con affidamento in somma urgenza di lavori privi di tale qualifica, la fittizia messinscena, tramite mezzi di scavo, di frane e smottamenti da utilizzare come pretesto per affidare d'urgenza i lavori di ripristino, la modifica e la proroga *ad hoc* di concessioni e autorizzazioni all'escavazione, oltre ad assunzioni pilotate e falsi atti di compravendita per giustificare passaggi di denaro – in tutto oltre sessanta episodi contestati. Si ipotizzano due distinte associazioni a delinquere, entrambe coordinate dal vicesindaco, finalizzate a una serie di reati contro la pubblica amministrazione, dalla corruzione all'abuso d'ufficio, dalla turbativa d'asta alla truffa. In un caso due interlocutori fanno riferimento alla possibilità di intimidire un ufficiale di polizia giudiziaria con un coltello. Si parla inoltre di operazioni da condurre con “metodi militari”.

Undici indagati nell'inchiesta su una squadra di calcio il cui presidente, direttore sportivo e allenatore per associazione per delinquere finalizzata alla frode sportiva. Secondo l'ipotesi degli inquirenti nella stagione 2018-19 avrebbero tentato di comprare la salvezza della propria squadra coinvolgendo tesserati di altre società calcistiche.

Provincia di Massa Carrara

Due filoni di inchiesta su una cooperativa. Il primo riguarda episodi di corruzione per cui sono indagati politici locali di diversi partiti: il presidente di un consiglio comunale, due sindaci, un consigliere comunale. Un sindaco, in cambio di assunzioni di persone segnalate, avrebbe concesso alla cooperativa un'autorizzazione ad operare in un centro di giustizia minorile nonostante fossero segnalate gravi carenze strutturali. In cambio della promessa di assunzioni il presidente del consiglio comunale avrebbe invece sponsorizzato la cooperativa presso funzionari Asl e favorito lo sblocco di una pratica: "Quando assumi dimmelo anche a me ogni tanto, una persona fa sempre comodo"; "Sei sempre nei miei pensieri" – sarebbe stata la risposta di uno dei dirigenti ai vertici della cooperativa. Un altro sindaco è accusato di avere ritardato gli accertamenti su un abuso edilizio in una struttura della cooperativa, informando i tre dirigenti e invitandoli a rimuovere l'abuso. Un sindaco, su richiesta della cooperativa, avrebbe fatto pressioni su una dirigente di due comuni per favorire l'apertura di nuove strutture della cooperativa. Secondo l'ipotesi accusatoria una giudice onoraria del tribunale per i minori di Firenze, accusata di corruzione, avrebbe riferito ai dirigenti della cooperativa l'esistenza di indagini e denunce a loro carico omettendo la segnalazione al tribunale delle irregolarità commesse. I dirigenti della cooperativa sono accusati di corruzione e di traffico di influenze illecite. Coinvolta anche una dirigente comunale che avrebbe fatto assegnare assistiti alle strutture della cooperativa a svantaggio dei concorrenti e avvisato i dirigenti in occasione dei controlli. La direttrice della Società della Salute e dipendente Asl, in cambio di assunzioni di persone segnalate alla cooperativa, avrebbe consegnato documentazione riservata per conoscere le situazioni economiche e giuridiche di un immobile che la cooperativa aveva intenzione di acquisire e si sarebbe astenuta dall'effettuare ispezioni in due sue strutture. Anche un altro dirigente si sarebbe astenuto dal comminare sanzioni dovute per irregolarità. Ulteriori filoni d'inchiesta riguardano presunti maltrattamenti subiti dai giovani ospiti dei centri di accoglienza della cooperativa e la legittimità delle procedure di affido dei minori.

Diciassette indagati dalla Procura di Massa per il crollo di un ponte, tra cui diversi dirigenti di Anas, per i reati di crollo, disastro colposo e lesioni.

Chiusura delle indagini nell'inchiesta condotta dai carabinieri di Massa che ipotizza la sussistenza di un'associazione a delinquere formata da professionisti e da un magistrato impegnato su

due fronti: a Massa avrebbe pilotato le aste a suo vantaggio utilizzando dei prestanome; a Pisa avrebbe tratto indebito vantaggio dai beni ricavabili dalle eredità giacenti attraverso una curatrice. Sei indagati con accuse di associazione a delinquere finalizzata alla corruzione in atti giudiziari, turbativa d'asta, peculato e falso in atto pubblico. Gli altri indagati sono un commercialista dalla cui attività sospetta nelle aste è partita l'inchiesta, la figlia avvocato, un avvocato ed ex giudice di pace, un architetto e consulente per i tribunali, l'ex vicedirettore dell'Istituto vendite giudiziarie.

Iniziato il processo a carico di un dirigente comunale accusato insieme a due imprenditori di truffa aggravata ai danni dello Stato, abuso d'ufficio, turbativa d'asta e falso in atto pubblico. La Procura ipotizza una turbativa delle gare d'appalto per la realizzazione di alcune opere pubbliche per la realizzazione dei Pius cofinanziati con contributi Europei di Sviluppo Regionale.

Provincia di Pisa

Avviata un'inchiesta su episodi di corruzione in un Comune. Nove indagati, tra cui quattro dipendenti pubblici (un funzionario dell'ufficio edilizia e tre vigili urbani), tre professionisti (due geometri e un ingegnere) e due ristoratori. Due filoni: il primo coinvolge i tre vigili urbani, accusati di corruzione e rivelazione di segreti d'ufficio. Secondo l'ipotesi accusatoria degli inquirenti avrebbero preavvisato i ristoratori dei controlli che sarebbero avvenuti nei loro ristoranti in cambio di favori e denaro. Il secondo ruota intorno a un geometra dell'ufficio edilizia privata del Comune. Nei suoi confronti l'accusa è di corruzione, sono contestati almeno sei episodi in cui avrebbe accettato contropartite per modificare l'*iter* di pratiche o snellirne il corso burocratico. La prassi sembra consolidata nel tempo, il giudice per le indagini preliminari così ne descriva l'operato: egli è "dipinto dai vari tecnici privati di volta in volta intercettati come un soggetto aduso a intascare denaro per aggiustare le pratiche edilizie trattate dal suo ufficio (nella misura di 500 euro per pratica)". In una vicenda in cui a fronte della risoluzione di un problema di un interlocutore sarebbe riuscito a concedere una sanatoria mascherata, il tecnico comunale in un'intercettazione si lamenta con un intermediario del mancato pagamento di quanto pattuito – il tariffario di 500 euro – sostituito da una riduzione di 150 euro sul conto di una cena in un ristorante del presunto corruttore. In un dialogo intercettato l'esigenza di ottenere il "rispetto dei patti" lo porta a minacciare con l'intermediario, che ammette la sua impotenza, una sanzione che lo auto-protegga dalla defezione: "Eh, ascolta sennò io son sempre in tempo, quasi quasi gliela blocco ora, gliela blocco la dia, la scia, io gli faccio la lettera, gliela blocco anche davvero dè, così si vede... hai detto che ci parlavi te ci parlavi dè». «Io gliel'ho

detto, una volta gliel'ho detto, non è che glielo posso dire quarantasette volte». «Io gliela faccio la lettera, gliela blocco anche davvero dè così si vede». «Che ci posso fa? Quello che faccio io va sempre a buon fine». «I patti, i patti non erano quelli eh. È inutile che *** venga a di quando ti pare vieni a mangià. Vieni al ristorante t'aspetto. Mi importa una del ristorante a me».

Indagine sulla realizzazione di una strada che ha portato a ipotizzare i reati di truffa aggravata ai danni dello stato, falsità ideologica e abuso d'ufficio per tre dipendenti comunali. L'opera da 9 milioni di euro era stata inaugurata nel 2014 e chiusa poco dopo per degrado del manto stradale. L'indagine ha messo in evidenza che la quantità di materiale utilizzato per eseguire i lavori sarebbe inferiore, dal 30% al 50%, a quella prevista dal contratto d'appalto. Nonostante questa differenza, i dipendenti pubblici indagati, nel corso della realizzazione dei lavori, avrebbero redatto e certificato stati di avanzamento lavori con informazioni false.

Provincia di Pistoia

Richiesta di rinvio a giudizio per l'ex responsabile dell'ufficio lavori pubblici di un Comune, per il presidente di una società di bike sharing, per due dirigenti comunali. Il responsabile dell'azienda è accusato di inadempimento di contratto di fornitura pubblica, per non aver consegnato i mezzi previsti, i funzionari del reato di abuso d'ufficio in concorso per aver attestato falsamente l'avvenuta esecuzione del contratto e certificato l'ultimazione dei lavori.

Provincia di Siena

Inchiesta su un presunto scambio di favori che riguarderebbe uno stage lavorativo e un contratto presso un'azienda di servizi partecipata in cambio di due finanziamenti a favore di società terze da parte di una società a partecipazione pubblica per il sostegno economico alle aziende. Lo stage sarebbe stato finanziato in parte dalla Regione con 1.800 euro, lo sconto sugli interessi del finanziamento ammonterebbe a 1.200 euro. Sono coinvolti i vertici della due imprese con ipotesi di reato di corruzione per atti contrari all'esercizio di pubbliche funzioni e scambio di favori.

Iniziato il processo sulla gara d'appalto da 3,5 miliardi sulla gestione dei rifiuti delle province di Siena, Arezzo e Grosseto. Ci si concentra sul bando della gara che per gli inquirenti sarebbe stato

cucito su misura per un consorzio, contenendo clausole atte a scoraggiare la concorrenza, e su una serie di presunti scambi di favori tra i vertici delle società. I capi di imputazione sono corruzione e turbativa d'asta.

Una sentenza della Corte dei Conti ha condannato un ex prete e due imprenditori, amministratori di una società, a risarcire un danno erariale: secondo l'accusa avrebbero creato ad arte una società, usando prestanome, per poter partecipare alle gare sull'accoglienza per i richiedenti asilo. Uno dei due imprenditori deve rispondere in sede penale, dove è rinviato a giudizio insieme a un commercialista e al prestanome, di turbativa d'asta, calunnia, auto riciclaggio e false dichiarazioni.

2.4 Le vicende di corruzione in Toscana: alcune considerazioni in chiave comparata e diacronica

La breve rassegna dei contenuti dei 24 “eventi di corruzione” – qui da intendersi come “abuso di potere affidato per fini privati”, coerentemente con la definizione offerta dal Piano nazionale anticorruzione – osservati in Toscana in quanto oggetto di attenzione mediatica nel corso del 2020 – che si aggiungono ai 42 del 2019, ai 35 del 2018, ai 33 del 2017 e ai 22 del 2016 esaminati nei quattro precedenti rapporti – ci consente di gettare uno sguardo sicuramente parziale e impreciso, ma comunque connotato da elementi di rilievo analitico sotto il profilo delle caratteristiche più ricorrenti degli eventi venuti alla luce, ossia di forme di interazione, modalità di regolazione e di organizzazione che contraddistinguono la “corruzione emersa” in Toscana nel corso dell’ultimo quinquennio sul territorio regionale. Il numero ancora relativamente esiguo di casi e le modalità con cui sono raccolte le informazioni ad essi relative richiede molta cautela a qualsiasi tentativo di ricavarne generalizzazioni. Le vicende presentate sono soltanto la parte visibile di un fenomeno occulto; dunque, qualsiasi tipo di considerazione sulla reale dimensione e caratteristiche di quel perimetro sotterraneo di attività occulte – di dimensioni e caratteristiche per loro natura insondabili – dovrà essere “maneggiata con cura”. In questo rapporto sono presentate vicende in cui fattori accidentali – come nel caso di quei procedimenti penali avviati casualmente a seguito di intercettazioni disposte in relazione ad altre inchieste – dissidi interni, oppure denunce di soggetti esterni (per l’incontro imprevisto con interlocutori “indisponibili” alla corruzione) hanno dato avvio un procedimento giudiziario, ossia un “campione non rappresentativo” rispetto all’insieme di scambi occulti invece realizzatisi “con successo” e senza incorrere in questo tipo di inconvenienti.

Lo scenario che emerge dai casi sopra rappresentati fornisce comunque una gamma di informazioni utilizzabili per ricavarne indicazioni in merito all’ampiezza del dibattito pubblico su questi temi, nonché alle possibili aree e settori di maggiore vulnerabilità. Al tempo stesso, si possono riconoscere nelle vicende alcune potenziali *red-flags* (ossia campanelli d’allarme) su sintomi e distorsioni dei processi decisionali che indicano l’alto rischio di corruzione, e dunque ricavarne indicazioni su strumenti di possibile intervento e riforma. Alcune delle vicende presentate non hanno prodotto alcuna conseguenza penale per i soggetti coinvolti, in quanto conclusesi con il proscioglimento o con l’assoluzione, oppure con la prescrizione. Si tratta comunque di “eventi di corruzione” che a seguito del rilievo assunto nel contesto della comunicazione mediatica hanno prodotto conseguenze di carattere politico, economico e sociale, condizionando aspettative e valori di

cittadini, funzionari, operatori economici. Queste notizie hanno animato il dibattito pubblico, alimentato il consenso verso alcuni attori politici, delegittimato altri attori e istituzioni. In queste considerazioni conclusive, arricchendo il lavoro già condotto nei precedenti rapporti, cercheremo utilizzando le informazioni ricavata dall'analisi precedente per:

(a) formulare alcune ipotesi sulle più probabili linee evolutive che il fenomeno sembra aver assunto nel corso degli ultimi anni.

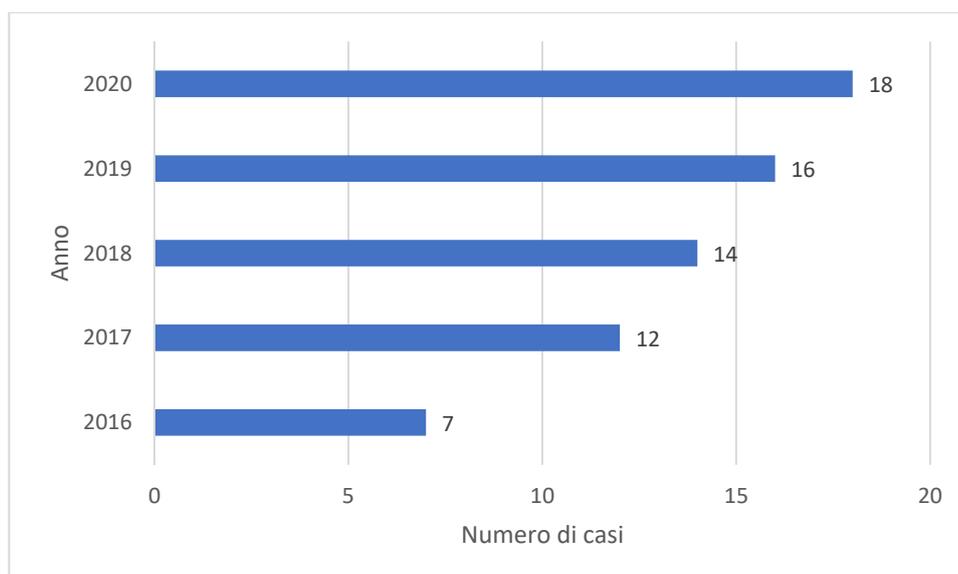
(b) affinare e integrare il campionario di indicatori di rischio corruzione presentati nei precedenti rapporti, nella consapevolezza che l'operazione di rilevazione delle anomalie nei processi decisionali è attività necessariamente connessa alla formulazione e attuazione dei piani triennali di prevenzione della corruzione per tutti gli enti pubblici.

Le Tabelle 1, 2, 3, 4 e 5 (in appendice) mostrano le caratteristiche principali – settori di riferimento, natura degli scambi occulti e tipo di attori coinvolti, risorse pubbliche e private in gioco, possibili segnali di rischio (2018-2020) e delle aree geografiche (2020) – dei *nuovi* eventi di corruzione emersi nel corso del quadriennio 2016/2019 e oggetto di analisi nei rapporti. Si rileva in primo luogo un tendenziale incremento dei nuovi casi significativi emersi nel quinquennio: dai 6 del 2016 si passa ai 13 del 2017, ai 19 del 2018, ai 14 del 2019, ai 16 del 2020 – l'ultimo anno caratterizzato dall'emergenza da pandemia Covid-19. Ovviamente c'è da considerare che l'intervallo di riferimento riguarda l'emergere della vicenda, che in genere si riferisce a eventi di periodi antecedenti, in qualche caso anche di diversi anni prima.

I nuovi eventi di corruzione emersi nel 2016-2020 in Toscana: una sintesi

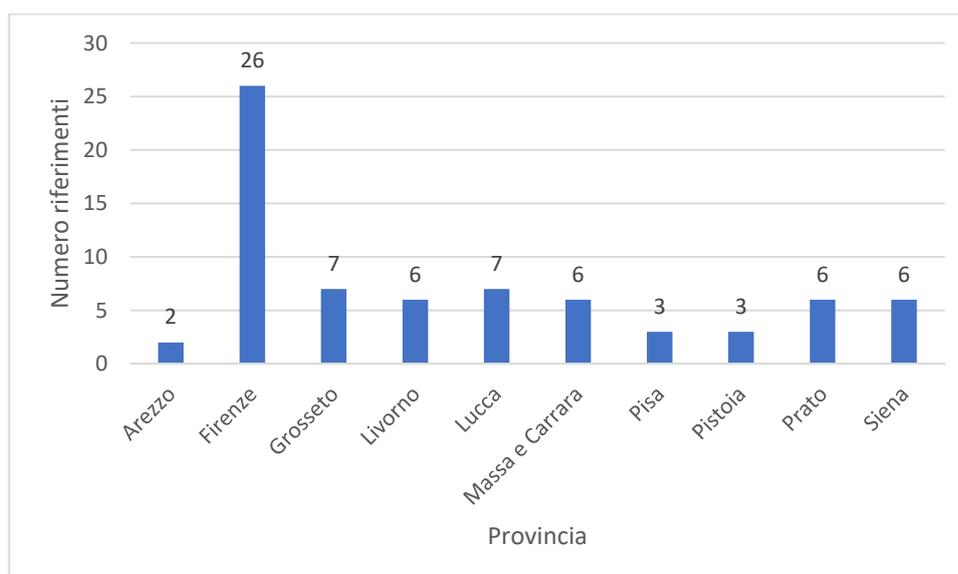
Nelle figure che seguono sono presentati per la prima volta in forma sintetica alcune informazioni relative ai 67 eventi di corruzione emersi nel quinquennio 2016-2021, per i quali è stata possibile la codifica. In primo luogo, come mostra la figura 4, si rileva un costante incremento dei nuovi eventi, cresciuti di 2 l'anno a partire dal 2017, fino a raggiungere i 18 del 2021.

Figura 4: Numero di eventi di corruzione per anno



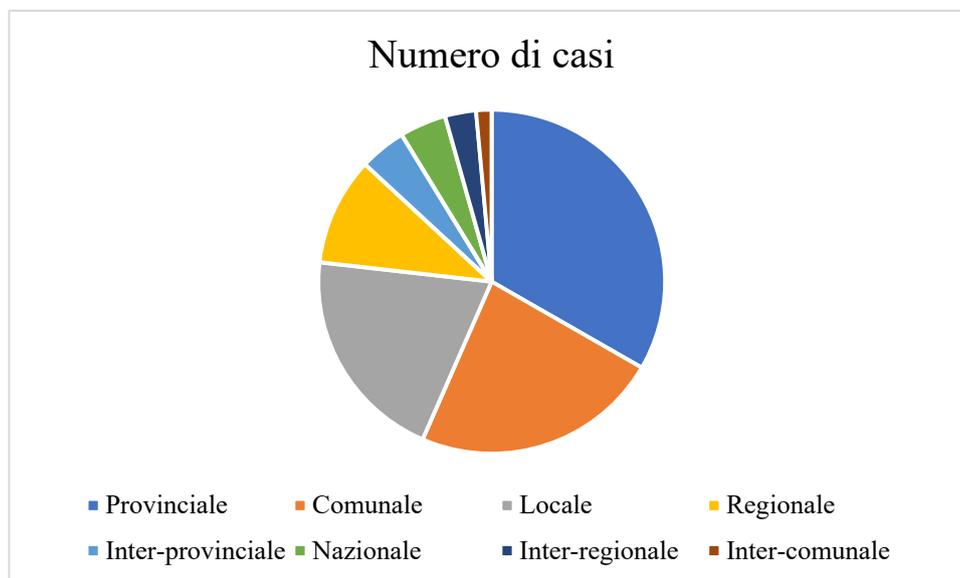
Per quanto concerne la loro distribuzione territoriale, la figura 5 mostra come la larga maggioranza si concentri nel capoluogo regionale – ben 26 episodi hanno come sede Firenze – mentre una distribuzione omogenea (6-7 eventi) contraddistingue le province di Grosseto, Livorno, Lucca, Massa Carrara, Prato e Siena. Le province di Arezzo, Pisa e Pistoia si collocano invece in una fascia più bassa, tra 2 e 3 episodi nell’intervallo temporale considerato.

Figura 5: Distribuzione provinciale dei nuovi eventi di corruzione in Toscana (2016-2020)



Il livello territoriale coinvolto dagli eventi di corruzione emersi in Toscana, come mostra la figura 6, è prevalentemente quello della provincia – da intendersi come area in cui si distribuiscono le pratiche oggetto di inchiesta, non come tipo di ente pubblico coinvolto. Seguono il livello comunale e interprovinciale, quindi distaccato quello regionale.

Figura 6: Distribuzione dei casi per livello territoriale in Toscana (2016-2020)



La figura 7 evidenzia come la maggior parte degli eventi di corruzione – ben 27 – interessi il settore degli appalti che costituisce oltre un terzo del totale (si veda figura 8 per il dettaglio). Seguono i controlli con 10 eventi, da rilevare il numero cospicuo di casi – 21 – non inquadrabili univocamente in un solo settore, indicati come “altro”.

Figura 7: Settore in cui emergono i casi di corruzione in Toscana (2016-2020)

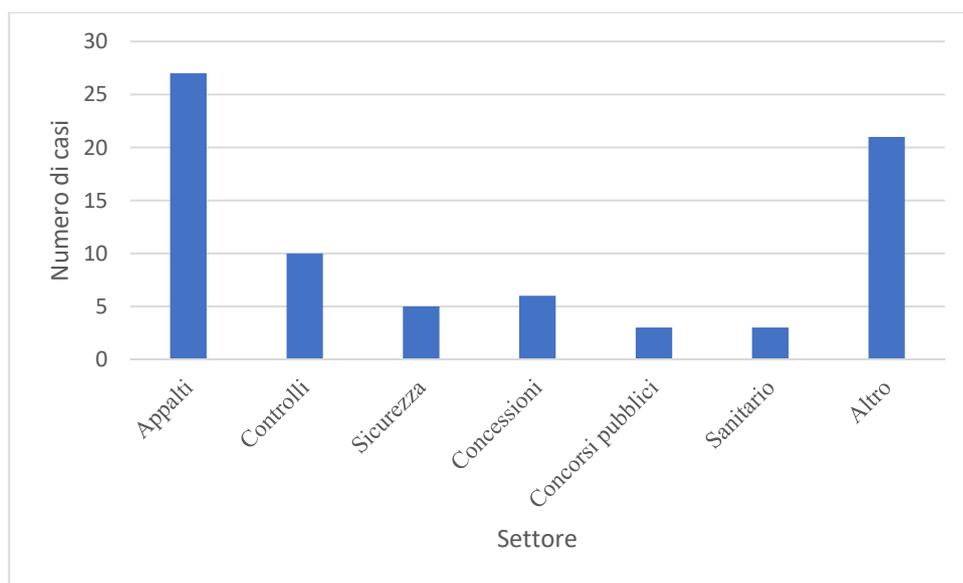
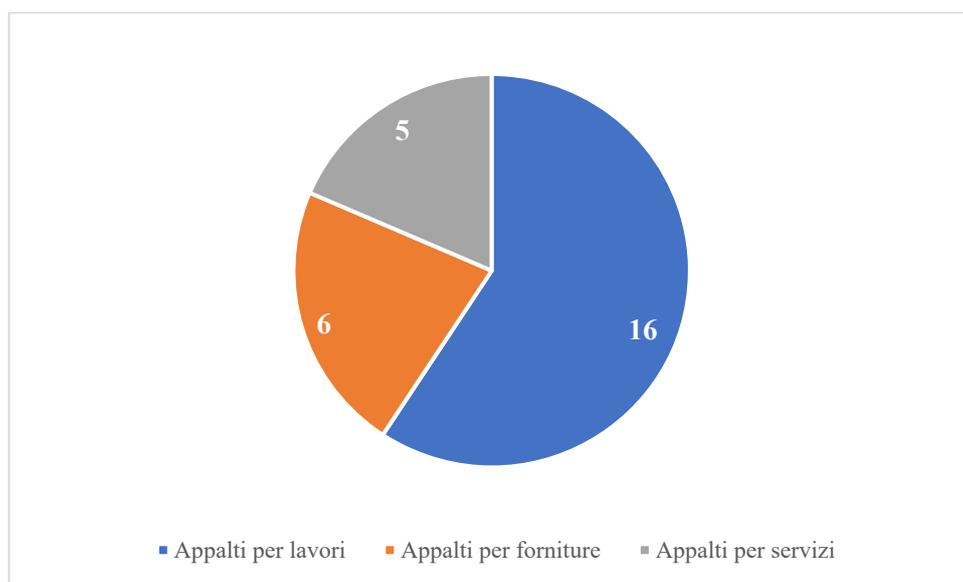


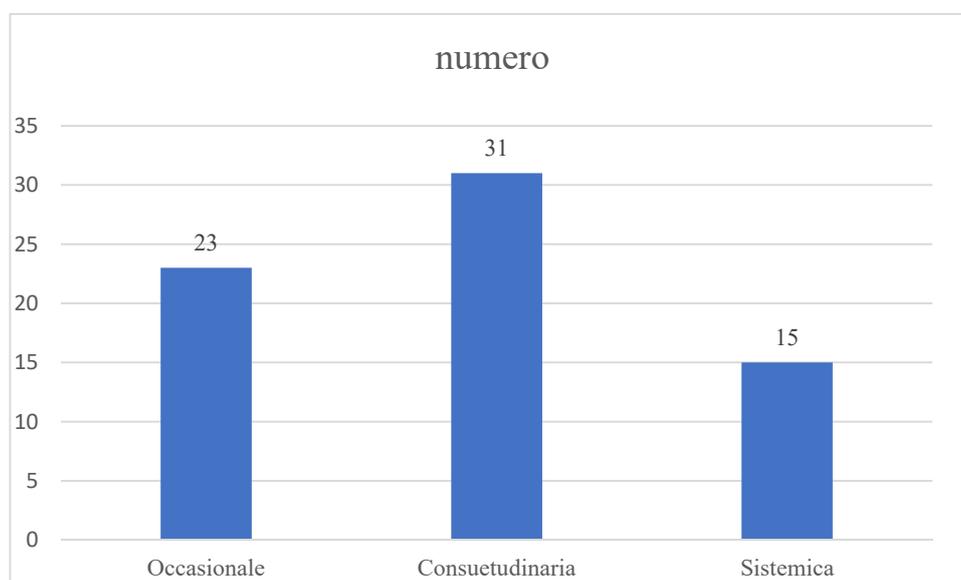
Figura 8: Settore in cui emergono i casi di corruzione in Toscana – focus appalti (2016-2020)



La figura 9 provvede a sintetizzare – sulla base della durata e della frequenza degli scambi occulti, nonché dell’ammontare di attori coinvolti e di risorse in gioco – la frequenza riscontrata di alcuni “tipi” di corruzione. La più frequente è quella consuetudinaria, con 31 casi, in cui nonostante l’ammontare non altissimo di risorse gli scambi erano reiterati nel tempo e si fondavano sull’affermarsi di “modelli reiterati di comportamento” tra i soggetti coinvolti, noti e rispettati. Meno

diffusa ma comunque significativa la realtà della corruzione sistemica: in 15 eventi la ripetizione, l'ammontare più cospicuo di risorse e la gamma più estesa di partecipanti alle relazioni di scambio ha richiesto la presenza di un collante fiduciario più robusto, in qualche caso determinato dalla semplice aspettativa di una "ripetizione del gioco", in altri rafforzato anche da elementi reputazionali così come dall'azione di "garanti" capaci di assicurare il rispetto di accordi e "regole non scritte". In 23 casi la vicenda – in base alle informazioni disponibili – sembra invece basarsi su un incontro occasionale tra pochi soggetti disposti ad entrare in una relazione di scambio, secondo il modello di corruzione occasionale

Figura 9: Tipo di corruzione rilevata in Toscana (2016-2020)



Nei paragrafi che seguono alcuni di questi spunti saranno ripresi e articoli più in profondità, concentrandoci sulle evidenze emerse nel corso dell'ultimo anno di analisi.

Segnali di corruzione sistemica

Nel quinquennio preso in esame in 37 casi è presente un numero di attori coinvolti pari o superiore a 5, in 18 dei quali – ben 8 affiorati solo nell'ultimo anno – vi sono più di 10 soggetti, fino a un tetto di quasi 150 soggetti coinvolti. In 4 dei 16 "eventi di corruzione" emersi nel corso del 2020, ossia in un quarto del totale, si è utilizzata la definizione di "corruzione sistemica" per qualificare un salto di qualità osservabile nella natura dei reticoli di attori coinvolti nella corruzione. Andando al di là della natura "consuetudinaria" delle relazioni di scambio informale e occulto, rilevabile anche in altre vicende, in questi casi affiorano alcuni profili che sono indicatori tipici della natura "sistemica" delle

relazioni allacciate dai protagonisti.⁸⁹ Si segnalano, in particolare, l'ampiezza dei reticoli di relazioni allacciate (da 23 a 78 attori coinvolti), che richiedono la presenza di efficaci meccanismi di regolazione delle loro interazione – ossia di *governance extra-legale* degli scambi occulti; la ripetizione delle relazioni informali, che si sono sviluppate lungo un arco di tempo significativo, espandendosi ed adattandosi; la presenza di modelli di comportamento ricorrenti, che disciplinavano rapporti di scambio, ammontare e trasmissione delle contropartite, e più in generale condotte dei partecipanti agli scambi occulti, scongiurando defezioni e denunce e contenendone così rischi e fattori di incertezza; da ultimo, l'affermarsi in alcune di queste vicende di un riconoscibile “centro di autorità” in grado di fornire una garanzia di adempimento tra i partecipanti al gioco. In questi episodi la platea dei partecipanti in genere si estende a ricomprendere e collegare tra loro, legandoli con un collante fiduciario a vincoli di reciprocità allargata e spesso differita, attori appartenenti a “mondi” differenti – la politica, la pubblica amministrazione, l'imprenditoria, le professioni, il mondo delle professioni e altri ambienti lavorativi. Il denaro non è che una delle contropartite, spesso neppure la più rilevante, che entra in gioco quale retribuzione di una serie di atti e provvedimenti che spazia dall'esercizio di una funzione di controllo, agli appalti, ai rimborsi assicurativi, distorcendo gli stessi meccanismi di partecipazione e di sostegno politico. Tra le risorse di scambio diventa spesso decisiva l'impalpabile natura dei “favori” – di vario tipo e natura, diluiti nel tempo e adattabili alle esigenze contingenti degli interlocutori, tra di essi anche l'assunzione in enti pubblici e privati – che entrano in gioco quale contropartita dei rapporti di scambio, rendendone sempre più problematica la configurabilità come reati. Anche in Toscana, dunque, in alcuni settori di intervento pubblico – appalti, ma anche rilascio permessi, sicurezza, concorsi pubblici – si manifestano sintomi del possibile radicamento di forme di corruzione sistemica, nella quale si consolidano aspettative convergenti sull'esistenza (e sul rispetto incrociato) delle “regole non scritte” e dei patti invisibili della corruzione. In questi contesti emerge una forte “domanda di protezione” e di regolazione, cui provvedono “strutture verticali” di governo del mercato della corruzione, in cui entrano in gioco una pluralità di attori. Alcuni episodi emersi in Toscana – a confermare un'evidenza giudiziaria già consolidata in altre regioni del centro-nord Italia – mostrano che attori mafiosi e criminali possono fornire precisamente questo tipo di servizi di regolazione, rispondendo a una “domanda” scaturita spontaneamente nelle “aree grigie” di relazioni informali, illegali o criminali tra “colletti bianchi”, che si fanno così incubatrice di ulteriori attività corruttive.⁹⁰

⁸⁹ Si veda D. della Porta e A. Vannucci, *La corruzione come sistema*, Bologna, Il Mulino, 2021.

⁹⁰ Sul concetto di zona grigia si veda R. Sciarrone (a cura di), *Alleanze nell'ombra. Mafie ed economie locali in Sicilia e nel Mezzogiorno*, Donzelli, Roma, 2011.

Appalti e corruzione

Il legame tra corruzione e appalti, già emerso nei rapporti 2016-2019, si conferma anche nel corso del 2020 come elemento qualificante in tre eventi. L'evidenza empirica sia a livello nazionale che in ambito regionale, in altri termini, conferma la vulnerabilità del settore. L'attività contrattuale delle amministrazioni pubbliche finalizzata alla realizzazione di opere pubbliche, per l'acquisto di forniture e di servizi, negli enti locali, nei lavori stradali o in altri settori – tra cui in particolare quello sanitario – è esposta a un alto rischio corruzione, poiché in essa spesso convergono tutti quei fattori che rendono la pratica di corruzione redditizia e impunita: un elevato ammontare di risorse monetarie – messe in gioco dall'ente pubblico che “acquista” beni, servizi, opere pubbliche; ma anche le distorsioni di un “mercato protetto” come quello pubblico, che si riscontrano tanto a livello di processi decisionali opachi, non concorrenziali, condizionati dall'esercizio di poteri discrezionali o da flussi di informazioni confidenziali che possono risultare merce di scambio per gli imprenditori; questi ultimi, a loro volta, spesso privilegiano un approccio collusivo nei loro rapporti, formando accordi di cartello estremamente stabili, a geometria variabile, come si è mostrato nell'apposito approfondimento tematico di un caso nel Rapporto dello scorso anno. Queste considerazioni rafforzano le preoccupazioni già evidenziate nelle relazioni precedenti. La sostanziale “liberalizzazione di fatto” dei processi decisionali che ha fatto seguito all'approvazione del cosiddetto “decreto semplificazioni” e che dovrebbe rappresentare la cornice di gestione dell'ingente ammontare di risorse che nei prossimi anni sarà allocata dalla realizzazione dei progetti finanziati attraverso il PNRR può generare varchi pericolosi per le infiltrazioni mafiose e per la corruzione. Le note debolezze del settore – caratterizzato da instabilità e complessità normativa, cui corrispondono difficoltà interpretative che alimentano il contenzioso – sono state affrontate attraverso un radicale indebolimento dei meccanismi concorrenziali, consistente nell'autorizzazione a un ricorso estensivo ad affidamenti privati e alle strutture commissariali operanti in deroga alle norme e disposizioni vigenti. Si va nella direzione di una sorta di “istituzionalizzazione dell'emergenza”, giustificata dall'esigenza di accelerazione forzosa dei procedimenti, che però suscita un allarme che trova elementi di conferma proprio dall'esame dei casi emersi in Toscana nel 2020: in un evento, secondo l'ipotesi degli inquirenti, le condizioni di emergenza fittizia sarebbero state costruite artificialmente in forma funzionale all'affidamento arbitrario dei lavori in condizioni di straordinaria urgenza alle imprese corruttrici ovvero alla proroga di affidamenti preesistenti. Analoghe considerazioni si applicano ai rischi sussistenti nei settori maggiormente esposti al manifestarsi di condizioni di emergenza, come il settore sanitario in relazioni ad alcuni tipi di approvvigionamento – si vedano al riguardo le considerazioni sviluppate nella precedente sezione di questo rapporto, relative agli effetti della crisi pandemica da covid-19. Come già suggerito nei rapporti precedenti, si conferma l'esigenza di affinare, valorizzare e diffondere l'uso di

metodologie di rilevazione qualitative e quantitative di campanelli d'allarme, attraverso l'elaborazione di una batteria di indicatori di rischio-anomalia, sia relativa ai profili delle imprese partecipanti alle gare, che nei passaggi procedurali successivi, in continuità con l'analisi avviata da Irpet e dall'Osservatorio regionale contratti pubblici. È significativo che in due eventi emersi nel corso del 2020 il degrado delle infrastrutture realizzate in gare potenzialmente "inquinata" abbia rappresentato la conseguenza rilevabile – che poi si è tradotta in inchieste giudiziarie – delle distorsioni dei processi decisionali. Accanto a quello, si segnalano l'opacità dei criteri di valutazione, le proroghe ingiustificate dei contratti, i "bandi fotocopia", calibrati in base alle caratteristiche dell'impresa da favorire.

Controlli e corruzione

Con cinque episodi su sedici, quasi un terzo del totale, il settore dei controlli (specie quelli legati alla sicurezza e al profilo igienico-sanitario) risulta quello nel quale si concentra il maggior numero di eventi di corruzione. In almeno un caso la denuncia del soggetto privato al quale era stata formulata una richiesta indebita di denaro. La pressione estorsiva degli agenti pubblici discende dalla capacità del controllore di "interpretare" o applicare in modo particolarmente severo o punitivo un apparato ipertrofico di regole spesso ambigue nei contenuti, così come di definire tempi, ampiezza e destinatari dei controlli. Si può ipotizzare che le denunce siano allora soltanto la canonica "punta dell'iceberg" di una realtà ben più ampia, in cui prevale un orientamento all'acquiescenza dei destinatari del controllo. In altre vicende, tuttavia, la ripetizione delle interazioni e la sussistenza di vantaggi ricavabili dalla sistematica violazione della regolazione fa intuire un'adesione volontaria e intenzionale delle controparti private, che grazie a uno scambio occulto che "ammorbidisce" o cancella il rischio di controlli e sanzioni assicura loro un consistente vantaggio concorrenziale e l'accumulazione di profitti illeciti.

La corruzione pulviscolare

Nell'insieme di 67 nuovi eventi di (potenziale) corruzione analizzati emersi tra il 2016 e il 2020, si rileva che meno della metà, ossia soltanto 29, presentano un numero di attori inferiore a 5. Siamo qui in presenza di abusi di potere e di scambi occulti spesso di natura occasionale, in cui entra in gioco un ammontare contenuto di risorse, coinvolgendo funzionari pubblici con ruoli di livello medio-basso nella piccola amministrazione, nella quale gli interlocutori privati (cittadini, piccoli commercianti, categorie sociali deboli come lavoratori stranieri, immigrati, ambulanti, prostitute, etc.) si trovano tipicamente in una posizione di debolezza negoziale – e infatti trova a volte qualificazione penale come reato di concussione. Anche nel 2020 due nuovi casi coinvolgono agenti o ufficiali di

polizia, accentuando gli effetti negativi in termini di percezione della sicurezza. La “cattiva amministrazione” è il principale sintomo di questo tipo di corruzione, secondo una tipologia già evidenziata da Cassese:

*“Il fenomeno presenta due aspetti diversi. Vi è quello più noto nel quale l'amministrazione dispone di risorse per stipulare con tratti di esecuzione di opere e di fornitura. In questo caso, c'è un esborso dello Stato e le 'malpractices' sono più visibili, quando i contratti non vengono attribuiti secondo i criteri dell'imparzialità e del merito. Vi è, poi, un'ipotesi meno visibile, quella nella quale vengono monetizzati beni non monetari. Ad esempio, le amministrazioni danno concessioni, autorizzazioni, nullaosta, licenze. In questi casi, l'adozione del provvedimento amministrativo può essere condizionata dall'amministrazione all'esborso di somme da parte di privati”.*⁹¹

Il malfunzionamento della macchina amministrativa che consegue alle distorsioni indotte dalla corruzione, con inefficienze, ritardi dovuti a “colli di bottiglia” che negano o degradano la qualità dei servizi pubblici, anche quelli che tutelano diritti fondamentali (alla salute, all’integrità dell’ambiente, all’assistenza, etc.). La natura dei processi decisionali rende possibile spesso una garanzia dell’omertà derivante dal coinvolgimento dei pochi agenti pubblici coinvolti, favorita anche dalla ripetizione delle occasioni di scambio, da cui possono saldarsi vincoli fiduciari robusti. Anche in queste forme di corruzione spicciola possono infatti maturare forme di regolazione “consuetudinaria” delle relazioni tra i pochi attori coinvolti, come emerge in due episodi venuti alla luce nel corso del 2020: tanto le dinamiche diffuse dei reticoli di corruzione che la presenza di intermediari, infatti, possono contribuire a contenere l’incertezza tra i partecipanti.

La “privatizzazione” della corruzione: il ruolo di imprenditori e professionisti nelle reti di scambio occulto

Negli eventi emersi in Toscana nel corso del 2020 trova conferma un’altra linea di tendenza già segnalata nei rapporti degli anni precedenti, ossia la funzione centrale che una varietà di *figure professionali* – come avvocati, commercialisti, notai, ingegneri, architetti, medici, etc. – tendono ad assumere all’interno delle reti della corruzione, in particolare quelle di tipo sistemico. Accanto agli imprenditori e ai funzionari/dirigenti pubblici (presenti in 36 casi su 67), in poco meno della metà – 26 su 67 – dei nuovi eventi analizzati nel quinquennio si rileva una presenza di professionisti. Per quanto restino spesso in ombra nella circolazione di informazioni relative agli eventi di corruzione, il tipo di risorse che mettono in gioco risulta spesso decisivo. Da un lato un insieme di competenze

⁹¹ Si veda S. Cassese, “Maladministration” e rimedi, *Il Foro italiano*, settembre, V, 243.

specialistiche di natura tecnica, grazie alle quali riescono a incidere sugli esiti di processi decisionali di enti pubblici nei quali spesso prevalgono invece competenze di natura giuridico-formalistica; dall'altro, la disponibilità di reti autonome di relazioni con una novero di potenziali interlocutori pre-selezionati a seconda dei rispettivi impegni professionali, muovendosi autonomamente in un terreno di intersezione tra apparati amministrativi, sistema politico, mondo della finanza e dell'imprenditoria, in parte sovrapponibile a preesistenti cornici associative formali. Particolarmente vantaggioso il loro coinvolgimento in contesti associativi esclusivi o riservati, come nel caso delle logge massoniche, nei quali i criteri di selezione all'ingresso tramite cooptazione, la solidarietà indotta dai rituali di affiliazione e la gerarchia interna possono indurre una maggiore disponibilità all'adesione ai vincoli informali nascenti da relazioni informali – anche quelle di natura illecita.⁹² Tra i fattori che possono aver favorito il rafforzamento del ruolo di attori privati-professionali nelle reti della corruzione vi sono le politiche di deregolamentazione e privatizzazione di servizi pubblici. Se il bilancio di queste misure come strumento per ridurre gli spazi agli abusi di potere appare deludente, esse hanno contribuito – accanto all'eclissarsi della forza regolatrice dei partiti tradizionali – a una traslazione del baricentro dei rapporti negoziali degli scambi occulti a vantaggio degli attori privati. Come già sottolineato nell'introduzione, questo processo si è tradotta in una sostanziale cessione di risorse, potere e controllo dei processi decisionali dalla mano pubblica a vantaggio di attori che utilizzano formule societarie privatistiche oppure si vedono attribuiti di fatto ampi poteri gestionali con nell'affidamento e gestione dei contratti pubblici (general contractor, project financing, concessioni, etc.). Vale la pena sottolineare ancora, come già nei precedenti rapporti abbiamo, la natura duttile e “camaleontica” che i professionisti giocano nelle reti della corruzione, specie quelle di natura consuetudinaria o sistemica: “semplici” corruttori, così come intermediari, garanti, procacciatori d'affari, “facilitatori”, “camera di compensazione” informale di crediti e debiti, fornitori di servizi utili a dissimulare pagamenti illeciti. Di qui anche l'affermarsi di rapporti di natura simbiotica che legano professionisti e attori pubblici – sia politici che funzionari – fino a diventare l'uno interfaccia ed emissario nell'altro nel condizionamento indebito delle scelte pubbliche, smaterializzati nella loro natura di scambio dalla diluizione in prestazioni professionali, consulenze, assunzioni fittizie.

Le società pubbliche e partecipate: una frontiera della “nuova” corruzione?

Un segnale di allarme che emerge dagli eventi di corruzione in Toscana nel 2020, in linea con le osservazioni precedenti sullo “slittamento verso il privato” del baricentro della nuova corruzione, è la particolare vulnerabilità delle società partecipate a fenomeni di potenziale abuso di potere.

⁹² Per un'accurata ricostruzione storica delle organizzazioni massoniche, che si sofferma anche sulle distorsioni manifestatesi in Italia, si veda J. Dickie, *I liberi muratori*, Roma, Laterza, 2021.

Nell'ultimo anno ben 3 episodi coinvolgono manager e dirigenti di società pubbliche o a partecipazione pubblica – un numero più alto di quelli venuti alla luce nei quattro anni precedenti. Non si possono azzardare generalizzazioni su un campione così ristretto, ma in termini generali le società pubbliche o a partecipazione pubblica rappresentano una sorta di “laboratorio di pratiche amministrative” nel quale convergono diversi fattori che accrescono il rischio-corruzione: l'ampiezza crescente di risorse pubbliche e finanziarie delle quali è delegata la gestione; la relazione fiduciaria che ne lega i vertici manageriali agli organi di indirizzo politico che li nominano – potenzialmente generatrice di vincoli di reciprocità occulta; l'indebolirsi dei meccanismi di controllo pubblico; l'estensione dei poteri “manageriali” dei dirigenti in relazione tanto all'allocazione di risorse, che a reclutamento e carriera del personale, esposti al rischio di derive clientelari.

Gli attori politici: a volte ritornano?

Se i soggetti con responsabilità politica erano presenze marginali negli eventi di potenziale corruzione nel quadriennio 2016/2019 – apparivano solo in 9 casi, spesso con un ruolo ausiliario o “di sponda” rispetto alle attività di altri attori, nel 2020 essi sono presenti in ben 6 del 16 casi considerati. In alcune di queste vicende soggetti posti ai vertici di enti locali ovvero politici di rilievo nazionale avrebbero giocato un ruolo centrale nella gestione di attività finalizzate a organizzare una reiterazione sistemica di attività illegali, in altre il loro coinvolgimento è finalizzato essenzialmente ad ottenere finanziamenti della propria attività politica, così come consenso e voti. In ogni caso, le loro attività all'interno dei circuiti di scambio occulto sono strettamente collegate a quelle di altri attori, da cui spesso dipendono per l'accesso a risorse necessarie alla propria carriera politica.

La corruzione che non appare: il governo del territorio

Abbiamo già sottolineato la cautela metodologica necessaria nel presentare i risultati di questa sezione del rapporto. Quanto emerge è rappresentazione di una quota limitata e non rappresentativa (dell'universo nascosto) degli eventi di (potenziale) corruzione in Toscana. Infatti, le fonti giornalistiche ricavano quasi sempre le informazioni presentate da inchieste giudiziarie, in una sorta di restringimento progressivo di un “imbuto”. Da esse non è dunque possibile estrapolare informazioni sulla dimensione sommersa del fenomeno. L'assenza di eventi in un settore assume così due possibili chiavi di lettura, speculari: marginalità delle pratiche di corruzione, ovvero loro capacità di essere intercettate dall'attività inquirente della magistratura. L'assenza di nuovi eventi di corruzioni riconducibili al governo del territorio e all'urbanistica nel triennio 2016-2018 è stata interrotta da due episodi nel biennio 2019-2020, comunque vicende minori legate all'accelerazione di pratiche edilizie lungo “corsie preferenziali”. Restano valide le considerazioni sviluppate nei rapporti precedenti, che

rendono il settore per certe sue caratteristiche oggettive – alta redditività potenziale, specie in aree ad alta attrattiva turistica, attraverso creazione di rendite immobiliari, elevata discrezionalità delle decisioni corrispondenti, complessità della cornice regolativa, etc. – come affermato dal Piano Nazionale Anticorruzione del 2016⁹³ ed esemplificato magnificamente nella scena iniziale del film “Le mani sulla città” di Francesco Rosi, Leone d’Oro alla Mostra di Venezia del 1963, nel dialogo tra cinque affaristi nella brulla periferia urbana di una Napoli che nelle parole del regista: “viveva nel pieno della speculazione edilizia, un fenomeno comune a tante città, ma che a Napoli, la nostra città, con indignazione e dolore sentivamo che ne potesse cambiare non solo la faccia, ma la cultura e l’anima di parte dei suoi abitanti”. Questa la “lezione” sui meccanismi della corruzione urbanistica impartita da uno degli speculatori, valida in ogni tempo: “La città va in là? E questa è zona agricola. E quanto la puoi pagare oggi? 300, 500, 1000 lire al metro quadrato. Ma domani questa terra, questo stesso metro quadrato, ne può valere 60, 70mila, e pure di più. Tutto dipende da noi. Il 5000 per cento di profitto. Quello è l’oro oggi”. Sarebbe allora opportuno rafforzare nel territorio toscano indicatori oggettivi di anomalia o di potenziale criticità, come: (i) il consumo di territorio pro/capite; (ii) l’ammontare dei permessi a edificare rispetto alla linea di tendenza della crescita di popolazione residente; (iii) l’anomala varianza nella tempistica del rilascio di permessi o di altre pratiche edilizie in un determinato ufficio; (iv) la ricorrenza anomala di studi professionali o specifici professionisti quali referenti di pratiche relative a specifici uffici pubblici.

Campanelli d’allarme (e capacità d’ascolto)

Nei rapporti precedenti si è cercato di contribuire con l’analisi qualitativa derivante dalle informazioni presentate in questa sezione all’individuazione, validazione e integrazione dei segnali di rischio di anomalie negli appalti pubblici, le cosiddette *red flags*. Si tratta di un contributo incrementale, via via arricchisce la batteria di indicatori dei rapporti relativi agli anni 2016-2019. Il lavoro di approfondimento sulla banca dati appalti banditi in Toscana la ricerca condotta da Irpet,

⁹³ “Il governo del territorio rappresenta da sempre, e viene percepito dai cittadini, come un’area ad elevato rischio di corruzione, per le forti pressioni di interessi particolaristici, che possono condizionare o addirittura precludere il perseguimento degli interessi generali. Le principali cause di corruzione in questa materia sono determinate da: a) estrema complessità ed ampiezza della materia, che si riflette nella disorganicità, scarsa chiarezza e stratificazione della normativa di riferimento (...); b) varietà e molteplicità degli interessi pubblici e privati da ponderare, che comportano che gli atti che maggiormente caratterizzano il governo del territorio – i piani generali dei diversi livelli territoriali – presentino un elevato grado di discrezionalità; c) difficoltà nell’applicazione del principio di distinzione fra politica e amministrazione nelle (...); d) difficile applicazione del principio di concorrenza fra i soggetti privati interessati, condizionata dall’assetto della proprietà delle aree sulle quali incidono le scelte di destinazione territoriale e urbanistica; e) esistenza, alla base delle scelte di pianificazione, di asimmetrie informative tra soggetti pubblici e privati, accompagnate dalla difficoltà nelle predeterminazione dei criteri di scelta; f) ampiezza delle rendite immobiliari in gioco.” La conclusione dell’Autorità nazionale anticorruzione è che: “Il rischio corruttivo è trasversale e comune a tutti i processi dell’area governo del territorio, a prescindere dal contenuto (generale o speciale) e dagli effetti (autoritativi o consensuali) degli atti adottati (piani, programmi, concessioni, accordi, convenzioni)”.

allegata al rapporto 2016, ha permesso di estrapolare un esteso insieme di indicatori quantitativi di anomalia rispetto alla media dei valori riscontrati per tipologia di variabile.⁹⁴ Anche a livello nazionale, si rileva un cambiamento di paradigma a seguito dalla determinazione n.12 del 28 ottobre 2015 dell'ANAC, che ha integrato il Piano nazionale anticorruzione con uno specifico focus sugli appalti che fornisce indicazioni agli enti pubblici nella loro attività di elaborazione dei Piani triennali di prevenzione della corruzione. Nelle diverse fasi in cui si articola l'attività contrattuale delle pubbliche amministrazioni sono stati indicati indici quantitativi di anomalia, in base alla cui ricorrenza gli enti pubblici possono effettuare approfondimenti e applicare misure (di natura organizzativa, trasparenza, etc.) volte a ridurle. Questo approccio potenzialmente innovativo, nella sua attuazione, avrebbe però richiesto competenze tecnico-statistiche e di analisi che non sempre sono presenti negli enti pubblici, ed è rimasto per questo pressoché inapplicato.

Nella Tabella 6 quell'elenco relativo al settore degli appalti viene integrato, a partire dalle risultanze dei rapporti dell'ultimo quinquennio, con una serie ulteriore di possibili indicatori perlopiù di natura qualitativa, ma in alcuni casi traducibili in termini quantitativi. Mantenendo lo schema ANAC si considerano diverse fasi dell'appalto pubblico.

Tabella 6: Indicatori qualitativi (traducibili in indicatori quantitativi) di rischio anomalie e corruzione (*red flags*) ricavabili dall'analisi dei casi di corruzione nel settore degli appalti

FASI	INDICATORI
Programmazione	<ul style="list-style-type: none"> • modifica non adeguatamente motivata di esigenze e fabbisogni già formulati in precedenza da un ente pubblico • creazione artificiosa di condizione di emergenza fittizia per poter procedere ad affidamenti diretti in somma urgenza
Progettazione	<ul style="list-style-type: none"> • frazionamento artificioso dei contratti in un arco temporale ristretto in modo da restare al di sotto della soglia comunitaria che richiede un bando di gara pubblica • “bandi fotocopia”, elaborati in modo da rispecchiare con precisione le caratteristiche specifiche di un concorrente

⁹⁴ Si veda F. Gori, Un sistema di indicatori di anomalia per il mercato dei contratti pubblici toscano, in “Osservatorio Regionale sul Federalismo Fiscale”, nota n. 2/2017, 2017, in http://www.irpet.it/wp-content/uploads/2017/05/nota-orff-2_2017-1.pdf.

**Selezione del
contraente**

- impiego anomalo o immotivato di procedure decisionali caratterizzate da urgenza, emergenza, straordinarietà
- ricordo estensivo ad affidamenti diretti
- utilizzo abnorme di procedure negoziate, affidamento diretto, trattativa privata, anche in assenza delle condizioni previste dalla normativa;
- utilizzo della procedura di aggiudicazione all’offerta economicamente più vantaggiosa anche in relazione a lavori o forniture nelle quali sarebbe stato utilizzabile il criterio del prezzo più basso;
- utilizzo della procedura di aggiudicazione dell’offerta economicamente più vantaggiosa mediante utilizzo di parametri di valutazioni qualitativa, attribuibili con elevata discrezionalità;
- partecipazione di concorrenti fittizi alle gare;
- gare pubbliche con un unico concorrente;
- ricorrere delle stesse imprese aggiudicatrici degli appalti di lavori pubblici, forniture e manutenzione
- assegnazione della gara a imprese delle quali sono titolari soggetti collegati da vincoli di parentela agli amministratori pubblici

**Verifica
aggiudicazione e
stipula del contratto**

- regolarizzazione ex-post di “offerte anomale”
- contenzioso amministrativo sull’aggiudicazione della gara
- assegnazione di appalti a raggruppamenti di imprese comprendenti soggetti esposti in posizione debitoria rispetto al committente
- assegnazione di appalti a imprese che non hanno presentato bilanci negli anni precedenti all’assegnazione
- ribasso anomalo
- anomalie nella stipulazione formale del contratto
- mancata considerazione di pareri e indicazioni di organi tecnici nella redazione e stipula del contratto

**Esecuzione del
contratto**

- presenza rilevante di contenzioso amministrativo nella procedura
- utilizzo estensivo di significative varianti in corso d’opera – la cui necessità futura era stata comunicata soltanto al concorrente che ha potuto così formulare l’offerta più bassa
- nomine di direttori dei lavori influenzate (formalmente o informalmente) dagli appaltatori

- proroghe giustificate artificialosamente nei contratti per l’offerta di servizi pubblici
- proroghe di concessioni
- decurtazione significativa dei prezzi pagati per un servizio in subappalto assegnato agli stessi soggetti
- affidamento in subappalto di servizi a ditte precedentemente appaltatrici

Rendicontazione del contratto	<ul style="list-style-type: none"> • lievitazione abnorme del prezzo finale pagato per la realizzazione dell’opera rispetto a quello previsto al momento dell’aggiudicazione • scadente qualità delle opere realizzate e dei materiali impiegati per la realizzazione • rapido degrado e/o collasso delle infrastrutture dopo la loro realizzazione • scarsa qualità delle forniture mediche • scarsa qualità del servizio pubblico • ritardo nella realizzazione dell’opera pubblica
--------------------------------------	---

I segnali di anomalia e/o di rischio distorsioni dei processi decisionali non si limitano soltanto al perimetro dei processi decisionali pubblici. Ulteriori indicatori possono infatti catturare anomalie relative a variabili *esogene* rispetto all’amministrazione pubblica. Si conferma l’utilità potenziale di un’integrazione con fonti di informazioni e banche dati rilevanti gestite da soggetti esterni, come ordini professionali o camere di commercio, applicabili anche nell’analisi di contesto esterno prevista per gli enti pubblici nell’elaborazione dei PTPCT (Piani triennali di prevenzione della corruzione e per la trasparenza). Nella tabella 7 emerge che anche nel territorio toscano una gamma di condotte devianti si traducono nella sussistenza di interessi convergenti di ordine professionale e imprenditoriale, a volte tramite la mediazione di prestanome, congiunti e parenti. Una prassi che, come si è mostrato, consente di dissimulare la natura di scambio occulto della corrispondenza tra “atti d’ufficio” o “contrari ai doveri d’ufficio” e “denaro e altra utilità” – secondo la configurazione fornita dalle fattispecie del codice penale – riducendo corrispondentemente il rischio penale per i protagonisti.

Tabella 7: Indicatori qualitativi di rischio anomalie e corruzione (red flags) ricavabili dall’analisi dei casi di corruzione nel settore degli appalti esogeni rispetto al processo decisionale

CRITICITA’	INDICATORI
Modalità indirette di attribuzioni di	<ul style="list-style-type: none"> • affidamento di incarichi professionali, subappalti o incarichi da parte di appaltatori di enti pubblici a congiunti, parenti o soggetti contigui a funzionari

vantaggi indebiti a decisori	<p>pubblici coinvolti nei corrispondenti processi decisionali</p> <ul style="list-style-type: none"> • congiunti o parenti di funzionari che hanno la titolarità di imprese e società che stringono relazioni contrattuali con appaltatori o concessionari pubblici • funzionari coinvolti a vario titolo nell'attività di studi professionali • assunzione di congiunti di funzionari presso appaltatori pubblici • Finanziamenti da parte di soggetti imprenditoriali di attori politici ad associazioni e fondazioni politiche nelle quali hanno un ruolo di vertice esponenti decisori pubblici o esponenti ad essi legati • pantouflage, ossia assunzione di dipendenti e dirigenti dell'ente pubblico presso imprese beneficiarie delle decisioni
Anomalo coinvolgimento del decisore in interessi privati	<ul style="list-style-type: none"> • sussistenza di provvedimenti disciplinari • revoca o mancata autorizzazione allo svolgimento di attività professionali
Dissimulazione di cattiva realizzazione ovvero coinvolgimento di attori criminali negli appalti	<ul style="list-style-type: none"> • incendi dolosi che danneggiano opere pubbliche

Di seguito una sintesi di ulteriori segnali di anomalia in processi decisionali interessati da eventi di potenziale corruzione che sono stati rilevati in settori diversi dagli appalti:

- insolvenza dell'ente pubblico nei confronti dei fornitori;
- dissesto finanziario dell'ente pubblico;
- opacità e arbitrarietà dei criteri di individuazione dei soggetti privati e imprenditoriali destinatari di attività di controllo;
- elevata varianza dei tempi di trattazione delle medesime pratiche edilizie negli stessi uffici;
- spese anormalmente alte di rappresentanza dell'ente pubblico;
- assenza di controlli e di audit contabile sui bilanci dell'ente pubblico.
- sovrapposizione tra ruolo pubblico ed esercizio di professione privata;
- bando "fotocopia" calibrato su specifiche caratteristiche di un candidato per il reclutamento di personale;

- tariffe e costo medio pagati dai cittadini per determinati servizi anormalmente elevati;
- *revolving doors* per dirigenti e amministratori politici convertiti in consulenti;
- prestazioni professionali di consulenza di un amministratore pubblico per conto di un'impresa fornitrice di servizi presso altri enti pubblici.
- ricorrenza anomala di nomine per l'affidamento di incarichi agli stessi professionisti
- vendita di beni in aste pubbliche a prezzi inferiori a quelli di mercato
- crescita di reati-sentinella della presenza criminale (incendi dolosi, intimidazioni);
- attività di formazione ed eventi scientifici e congressi finanziati da case farmaceutiche con la partecipazione di medici;
- percentuale anormalmente elevata di infortuni per incidenti stradali;
- utilizzo indebito di spazi demaniali affidati in concessione;
- variazione anomala dei tempi d'attesa nel rilascio di permessi;
- mancato rispetto di liste d'attesa;
- anomalie dell'ammontare di utenti di servizi pubblici rispetto alla loro provenienza geografica.
- anomalia statistica in determinate aree geografiche tra incidenti e risarcimenti assicurativi
- opacità di finanziamenti a fondazioni politiche

2.6 Alcune osservazioni conclusive

Come si accennava nell'introduzione, natura e dinamiche osservabili nelle svariate forme di corruzione – sistemica o meno – sviluppatasi in Italia nei decenni successivi alle inchieste di “*manipulate*” mostrano tanto elementi di continuità che di frattura. La lettura analiticamente orientata degli eventi di potenziale corruzione emersi in Toscana nel corso dell'ultimo quinquennio conferma la sussistenza di uno scenario estremamente complesso, che non si presta a chiavi di lettura univoche. Ne emerge il quadro di un fenomeno che – nonostante emerga in misura relativamente contenuta, essenzialmente a seguito di inchieste giudiziarie – presenta nelle sue manifestazioni osservabili molte sfaccettature, con profili differenziati e gradi diversi di articolazione di attività, relazioni, scambi.

E' certamente rilevabile la sussistenza costante, simile a un rumore di fondo, di forme di corruzione occasionale o *pulviscolare*, frutto dell'incontro (talora ripetuto, ma anche in quei casi gestito tramite modalità consuetudinarie di negoziazione e scambio che permettono di consolidare una fiducia personale) tra attori pubblici che presidiano ruoli amministrativi di medio-basso livello – più frequentemente dipendenti, funzionari o dirigenti pubblici – e attori privati portatori di un modesto

potere d'acquisto e capitale relazionale, in genere cittadini, commercianti, piccoli imprenditori, talvolta soggetti anche a pressioni estorsive (specie nelle attività di controllo e di polizia). La *maladministration* o “cattiva amministrazione” – ossia una gestione della cosa pubblica caratterizzata da inefficienze, opacità, sprechi – dei corrispondenti processi decisionali, allungando i tempi di risposta della macchina amministrativa e abbassando la qualità dei servizi pubblici, costituisce l'humus di queste “cattive pratiche” e abusi di potere, oltre che un effetto prevedibile della corrispondente distorsione di incentivi e meccanismi di “selezione avversa” dei soggetti coinvolti nelle reti della corruzione. Le logiche di relazione prevalenti in questi casi vedono un numero limitato di attori, scarsa capacità espansiva, incapsulamento all'interno delle strutture amministrative, vincoli fiduciari forti ma personali (creati direttamente o tramite intermediari).

In un processo di sedimentazione delle “cattive pratiche” e della corruzione, alla modalità occasionale e *pulviscolare* si sovrappongono tipologie differenti e più strutturate di reti di scambio occulto. In alcuni casi prevalgono ancora modelli di regolazione e coordinamento irriflesso tra i partecipanti, mentre in altre vicende sembra emergere un comune e riconoscibile “centro di autorità” che governa le relazioni di scambio occulto, assicurandone così stabilità e prevedibilità. Loro massimo comun denominatore è il valore più significativo delle poste in gioco – non solo di natura monetaria – la natura non sporadica né isolata degli episodi di corruzione, inquadrati in un tessuto di interazioni seriali e diffuse, con scambi indiretti e differiti regolati da precisi modelli informali di comportamento, le “regole non scritte” della corruzione, lungo un arco temporale significativo. Questa tipologia di corruzione, in crescita negli eventi emersi nel 2020, non è la risultante di una moltiplicazione *orizzontale* di attività e scambi occulti, ma piuttosto il consolidarsi, occasionalmente cementato da strutture *verticali* di autorità, di una rete estesa e ramificata di relazioni informali o illegali, perciò sotterranee, tra attori operanti in ambiti professionali, imprenditoriali e criminali differenziati. Si tratta di reti di scambio occulto che possiamo definire in alcuni casi di vera e propria “corruzione organizzata”. Si è anche rilevato come in questi casi il baricentro di potere negli scambi occulti si orienti intorno a ruoli e competenze di dirigenti e funzionari pubblici da un lato, in direzione di una varietà di attori dall'altro, come manager di imprese pubbliche o semi-pubbliche, imprenditori, intermediari, faccendieri, professionisti, gruppi criminali.

In questi contesti, la tangente come “denaro o altra utilità” e gli “atti d'ufficio” descritti dal codice penale si fanno entità impalpabili, diluiti in un intrico di favori, relazioni opache, reciprocità e compensazioni differite, scambi “in natura”. Gli episodi in cui prevale il *do-ut-des* contestuale tra atti d'ufficio (o contrari ai doveri d'ufficio) e tangente tipizzati dal codice penale sono riconoscibili soprattutto nella corruzione pulviscolare, quando gli attori coinvolti occupano ruoli di profilo più basso nella rispettiva struttura politico-amministrativa. Negli ambiti in cui si manifestano forme di

corruzione sistemica spesso i partecipanti non forniscono direttamente risorse all'interno delle reti di scambio, bensì si limitano a conferire una generale "disponibilità" a restituire una gamma eterogenea di "favori" impiegando risorse di vario tipo, ricavabili dal ruolo e funzioni esercitate, necessarie a imbastire "affari" i cui vantaggi saranno ripartiti nel corso del tempo tra i soggetti inclusi nella rete, in una circolarità di scambio saldata dall'aspettativa condivisa di una "cogenza" dei patti e delle regole informali che ne governano i rapporti. Queste dinamiche sono coerenti con la logica dei "comitato d'affari", aggregazioni informali e mutevoli nella composizione, che rappresentano un luogo di incontro e di "camera di compensazione" di aspettative, crediti, debiti e altre obbligazioni maturate nel sistema della corruzione.

Tornando alle due citazioni poste a epigrafe di questa sezione del Rapporto, l'analisi degli eventi di corruzione presentati in questo rapporto ne conferma la natura potenzialmente "contagiosa e parassitaria" già sottolineata da papa Bergoglio, i cui effetti negativi incidono non soltanto sulla sfera economica – distorcendo la concorrenza e allontanando gli investimenti – ma anche e soprattutto sulla qualità della vita politico-sociale. Per questo è auspicabile che gli strumenti di prevenzione e di "attenzione" nei confronti del rischio-corruzione non siano appannaggio esclusivo degli enti pubblici, troppo spesso condizionati da una sterile "logica dell'adempimento" nella formulazione e nell'attuazione delle politiche e degli strumenti di prevenzione, quanto della società civile. Uno degli obiettivi principali di questo Rapporto, infatti, consiste nel fornire strumenti di informazione, conoscenza e analisi affinché una varietà di attori sociali e "comunità monitoranti" (Ferrante & Vannucci, 2017) possa contrapporsi con maggiore efficacia alla *maladministration*, fornendo stimoli e correttivi verso un "buon governo" nella gestione di beni e servizi pubblici, e nello stesso tempo vivificando le reti di impegno civico e il tessuto associativo che rappresentano il più robusto e resistente baluardo contro ogni tipo di abuso di potere.

APPENDICE

Tabella 1- Tavola sinottica delle caratteristiche principali dei nuovi eventi di possibile corruzione in Toscana nel 2020							
Settore	Natura degli scambi occulti	Numero attori coinvolti	Tipo di attori coinvolti	Risorse pubbliche di scambio	Risorse private di scambio	Possibili segnali di rischio	Prov.
Sicurezza, urbanistica, controlli	consuetudinaria	9	Polizia municipale, geometra comunale, ristoratori, costruttori	Omessi controlli, modifica o accelerazione iter pratiche burocratiche	Favori, denaro	Distorsioni nei meccanismi di effettuazione di controlli e di svolgimento delle pratiche	PI
Scelta politica	occasionale	5	Consiglieri ed ex-consigliere comunale	Sostegno politico	Denaro		LU
Controlli e corruzione elettorale	sistemica	50	Dirigenti, funzionari e impiegati comunali e di una società partecipata, capogabinetto, posteggiatori abusivi	Annullamento contravvenzioni, biglietti	Favori, voti	Cancellazione contravvenzioni	FI
Autorizzazioni, Controlli	sistemica	23	Sindaci, amministratori comunali, giudice minorile, dirigenti comunali, dirigente società della salute, dirigenti di una cooperativa privata	Autorizzazioni, ritardato accertamento di abusi edilizi, pressioni su dirigenti, informazioni riservate sui controlli, omessa denuncia di irregolarità, assegnazione indebita di assistiti,	favori, assunzioni	Anomalie nelle procedure di autorizzazione, assunzioni di parenti e segnalati nelle cooperative assegnatarie	MS

Settore	Natura degli scambi occulti	Numero attori coinvolti	Tipo di attori coinvolti	Risorse pubbliche di scambio	Risorse private di scambio	Possibili segnali di rischio	Prov.
Consulenze, nomine in società partecipate	consuetudinaria	16	Sindaco, assessore, consigliere comunale, professionisti, dirigenti di società pubblica	Nomine, consulenze	Denaro	Opacità criteri assegnazione consulenze; opacità criteri di valutazione curriculum per nomine	AR
Rimborsi assicurativi	sistemica	78	medici e loro collaboratori, avvocati, fisioterapisti, informatici, periti	Perizie	Denaro	Irregolarità nella compilazione delle perizie	LI
Appalti lavori pubblici; concessioni e autorizzazioni	sistemica	27	Sindaco, ex-sindaco, amministratori comunali, dirigenti e tecnici comunali, imprenditori	Atti amministrativi di affidamento in somma urgenza, proroga di autorizzazioni, concessioni	Denaro, assunzioni	Condizione di urgenza procurata fittiziamente; proroghe di concessioni	LU
Controlli	occasionale	17	Dirigenti	Controlli stabilità infrastrutture		Degrado e crollo infrastrutture	MS
Assunzioni	occasionale	4	Dirigenti società partecipata	Assunzioni in stage	Finanziamenti pubblici	Irregolarità nei criteri di assunzione e allocazione finanziamenti	SI
Concorsi	occasionale	9	Docenti universitari, dirigenti ospedalieri	Vittoria concorso pubblico	Favori	Irregolarità nelle procedure concorsuali	FI

Settore	Natura degli scambi occulti	Numero attori coinvolti	Tipo di attori coinvolti	Risorse pubbliche di scambio	Risorse private di scambio	Possibili segnali di rischio	Prov.
Frode sportiva	occasionale	11	Dirigenti sportivi	Partite truccate	denaro		LU
Appalto opere pubbliche	occasionale	3	Funzionari e dipendenti comunali	Omessi controlli		Degrado infrastrutture	PI
Perizie	consuetudinaria	4	Funzionari comunali	False attestazioni		Irregolarità nelle perizie	FI
Appalto di servizi	occasionale	11	Politico e funzionari regionali, membri commissione giudicatrice, manager	Bando, informazioni		Anomalie nel bando di gara	FI
Controlli	consuetudinaria	5	Forze di polizia, promotore finanziario, intermediari, negozianti	Omessi controlli antisofisticazione	denaro	Anomalie nei criteri di individuazione dei soggetti da controllare	FI
Finanziamento illecito	consuetudinaria	4	Esponenti politici, rappresentanti fondazione, imprenditori		denaro	Scarsa trasparenza finanziamenti politici	FI

Tabella 2- Tavola sinottica delle caratteristiche principali dei nuovi eventi di possibile corruzione in Toscana nel 2019						
Settore	Natura degli scambi occulti	Numero attori coinvolti	Tipo di attori coinvolti	Risorse pubbliche di scambio	Risorse private di scambio	Possibili segnali di rischio
Giustizia	consuetudinaria	3	Imprenditore, magistrati	sentenze	Regali, servizi	Relazioni amicali improprie tra magistrati e imprenditori
Sicurezza	consuetudinaria	147	assicuratori, medici, dipendenti del pronto soccorso, avvocati, vigili, carrozzieri e periti	Omesso controllo	denaro	Anomalie statistiche sugli incidenti e sui risarcimenti assicurativi
Appalti stradali	consuetudinaria	2	Imprenditore, funzionario Anas	Omesso controllo	Profferta (respinta) di denaro	
Sicurezza	occasionale	5	Criminali, poliziotti, addetta sicurezza supermercato	Omesso controllo	Profferta (respinta) di denaro	
Sicurezza	consuetudinaria	1	Agente di polizia, imprenditori	Informazioni riservate, influenza su concessione porto d'armi	Denaro	
Appalti	occasionale	2	imprenditori		Informazioni, offerte concordate	

Settore	Natura degli scambi occulti	Numero attori coinvolti	Tipo di attori coinvolti	Risorse pubbliche di scambio	Risorse private di scambio	Possibili segnali di rischio
Appalti	consuetudinaria	9	imprenditori		Informazioni, offerte concordate	
Urbanistica	occasionale	2	Dirigenti e funzionari pubblici	Sanzioni disciplinari		
Sanità universitaria	sistemica	7	Medici	Concorso universitario		Ricorsi amministrativi in concorsi universitari
Controlli Asl	occasionale	3	Funzionario Asl, consulente del lavoro, imprenditore	Omesso controllo	denaro	
Sanità	consuetudinaria	43	Tecnici, medici di laboratorio	Analisi cliniche gratuite		
Assistenza	consuetudinaria	1	Amministratrice di sostegno	Decisioni sulla gestione del patrimonio degli assistiti		
Sicurezza	consuetudinaria	1	Ufficiale di polizia	Gestione oggetti sequestrati		
Sicurezza	consuetudinaria	1	Ufficiale di polizia	Gestione risorse monetarie		

Tabella 3- Tavola sinottica delle caratteristiche principali dei nuovi eventi di possibile corruzione in Toscana

Settore	Natura degli scambi occulti	Numero attori coinvolti	Tipo di attori coinvolti	Risorse pubbliche di scambio	Risorse private di scambio	Possibili conseguenze
Aste giudiziarie	Non occasionale	7	Magistrato, professionisti	Informazioni riservate, atti, nomine	Denaro, acquisti a prezzi ribassati, regalie	Ricorsi professionali, aste p...
Rilascio permessi	Consuetudinaria	19	Agente di polizia, dipendenti pubblici, professionisti, faccendiere	Atti	Denaro con tariffario predefinito	Anonimato, di ut... rispe...
Appalti lavori pubblici	Consuetudinaria	19	Funzionari, imprenditori, faccendiere, organizzazione criminali	Atti, nomine	Denaro	
Appalti lavori pubblici	Non occasionale	3	Funzionari, imprenditori	Omesso controllo	Assunzioni di parenti, denaro	Carenza di quali...
Appalti rifiuti	Occasionale	6	Dirigente, imprenditori	Proroga	Non definito	

Settore	Natura degli scambi occulti	Numero attori coinvolti	Tipo di attori coinvolti	Risorse pubbliche di scambio	Risorse private di scambio	Possibili segnali di rischio
Appalti lavori pubblici	Consuetudinaria	6	Funzionario, imprenditori	Atti con decisioni d'urgenza, informazioni riservate	Denaro, incarichi parenti	Adozione processi decisionali emergenziali
Appalti lavori pubblici	Occasionale	5	Politico, funzionari, imprenditori	Atti	Nomina	
Appalti lavori pubblici	Consuetudinaria	35	Imprenditori, funzionari, organizzazione mafiosa	Atti di assegnazione d'urgenza	Denaro	Frazionamento artificioso del valore
Appalti lavori pubblici	Consuetudinaria	3	Imprenditori, professionista	Atti	Denaro, potere di ricatto	
Erogazione finanziamenti pubblici	Occasionale	2	Funzionario, imprenditrice	Supporto tecnico	Pressione estorsiva	
Appalti forniture	Non occasionale	5	Comandante vigili, funzionari, imprenditori	Informazioni	Non definito	Costante aggiudicazione delle gare per i medesimi soggetti
Appalti servizi	Consuetudinaria	4	Imprenditori, professionisti, sacerdote		Informazioni	Costante aggiudicazione delle gare per i medesimi soggetti

Settore	Natura degli scambi occulti	Numero attori coinvolti	Tipo di attori coinvolti	Risorse pubbliche di scambio	Risorse private di scambio	Possibili segnali di rischio
Appalti forniture e servizi	Consuetudinaria	3	Funzionario, imprenditori	Atti di acquisto d'urgenza, informazioni	Denaro, regalie	Costante aggiudicazione delle gare per i medesimi soggetti, adozione processi decisionali emergenziali, prezzi fuori mercato per acquisti forniture
Appalti lavori pubblici	Occasionale	4	Politico, imprenditore, intermediario, professionista	Atti	Denaro	Finanziamenti di soggetti imprenditoriali coinvolti in significativi progetti soggetti ad approvazione da parte di enti pubblici a fondazioni politiche
Rilascio permessi	Non occasionale	3	Agenti di polizia, professionista, richiedenti permesso di soggiorno	Accelerazione pratiche	Denaro	Variazione tempi d'attesa, mancato rispetto liste d'attesa
Appalti lavori pubblici	Consuetudinaria	14	Incaricati di pubblico servizio, imprenditori	Atti, informazioni	Denaro, assunzione	Frazionamento artificioso gare, ricorso anomalo ad affidamenti diretti, bando su misura, pantouflage
Appalto per servizi e forniture	Consuetudinaria	4	Dirigenti società pubblica, imprenditori	Atti	Non definito	Bassa qualità forniture: quantità forniture inferiore a quella prevista dal capitolato; assegnazione di appalti a ditte delle quali sono titolari parenti degli amministratori; abusi d'ufficio, affidamento in subappalto di servizi a società precedentemente appaltatrici

Settore	Natura degli scambi occulti	Numero attori coinvolti	Tipo di attori coinvolti	Risorse pubbliche di scambio	Risorse private di scambio	Possibili segnali di rischio
Controlli fiscali	Non occasionale	Non definito	Imprenditore, funzionari	Valutazione favorevole	Non definito	
Controlli di polizia	Consuetudinaria	4	Militari	Omessi controlli, intimidazione	Imprenditori, autisti	

Tabella 4- Tavola sinottica delle caratteristiche principali dei nuovi eventi di possibile corruzione in Toscana nel 2017

Settore	Natura degli scambi occulti	Numero di attori coinvolti	Tipo di attori coinvolti	Risorse pubbliche di scambio	Risorse private di scambio
Appalti per opere pubbliche	Consuetudinaria	19	Funzionari, imprenditori	Potere discrezionale per affidamenti diretti	Denaro, regalie e servizi
Appalti per acquisto e lavori di ristrutturazione immobili	Non occasionale	3	Funzionario, professionisti	Potere discrezionale	Incarichi a professionisti contigui e affidamento appalti per servizi a ditte di proprietà del funzionario
Appalti per forniture software	Non occasionale	2	Politico / intermediario / professionista, imprenditore	Informazioni e relazioni	Denaro, contratto per prestazione professionale
Appalto per affidamento in concessione	Consuetudinario	8	Politico, dirigente, funzionari, imprenditori	Potere discrezionale	indefinite
Controlli fiscali	Consuetudinario	5	Funzionari, professionisti, imprenditori	Potere discrezionale	Denaro

Settore	Natura degli scambi occulti	Numero di attori coinvolti	Tipo di attori coinvolti	Risorse pubbliche di scambio	Risorse private di scambio
Concorsi pubblici per abilitazione all'insegnamento	Non occasionale	59	Docenti universitari, professionisti	Potere discrezionale	Reciprocità di favori, incarichi professionali
Appalti per servizi	Consuetudinario	6	Dirigenti, imprenditori	Potere discrezionale	Assegnazione forniture a parenti
Appalti per opere pubbliche	Consuetudinaria	3	Imprenditore, professionisti	Potere discrezionale di sbloccare i pagamenti	Denaro
Appalto per impianto di gestione rifiuti	Non occasionale	6	Dirigenti, imprenditori, professionisti	Potere discrezionale di prorogare il contratto	Consulenze professionali
Procedimenti giudiziari	Non occasionale	3	Imprenditore, professionista, imprenditore / attore criminale	Informazioni su procedimenti	indefinite

Settore	Natura degli scambi occulti	Numero di attori coinvolti	Tipo di attori coinvolti	Risorse pubbliche di scambio	Risorse private di scambio
Controlli sul lavoro	Non occasionale	1	Forze di polizia	Potere discrezionale di controllo e di sanzione	Prestazioni sessuali, sconti
Appalti per forniture ospedaliere	Consuetudinaria	9	Medici, imprenditori, amministratore di una clinica convenzionata	Potere discrezionale	Denaro, assunzioni, regalie, partecipazione a congressi, quota dei rimborsi per gli interventi dal SSN
Introduzione surrettizia di materiale	Occasionale	2	Insegnante, detenuto	Atto illegale	denaro

Tabella 5- Tavola sinottica delle caratteristiche principali dei nuovi eventi di possibile corruzione in Toscana nel 2016					
Settore	Natura degli scambi occulti	Numero di attori coinvolti	Tipo di attori coinvolti	Risorse pubbliche di scambio	Risorse private di scambio
Appalti per opere pubbliche	consuetudinaria	39	Dirigenti, funzionari, imprenditori, professionisti	Potere discrezionale	Denaro
Controlli	Non occasionale	5	Forze di polizia, imprenditore	Informazioni su accertamenti	Servizi, prestiti, assunzione di un parente
Appalti opere pubbliche	consuetudinaria	2	Funzionario, imprenditore	Potere discrezionale, informazioni	Denaro
Appalti per forniture e lavori pubblici	Consuetudinaria	5	Funzionari ufficio tecnico, imprenditori	Potere discrezionale su approvazione varianti	indefinite
Appalti per opere pubbliche	Consuetudinaria	21	Professionisti, imprenditori	Potere discrezionale per approvazione opere carenti e mancata applicazione penali	Affidamento servizi di progettazione
Permessi, controlli	Consuetudinaria	4	Poliziotti, intermediari (professionista; imprenditrice), dirigente	Potere discrezionale	Denaro

Bibliografia

- Antonelli, M. (2020a). I sistemi portuali e gli spazi della criminalità organizzata. In E. Dundovich (ed.), *Partecipazione, conflitti e sicurezza*. Pisa: Pisa University Press.
- Antonelli, M. (2020b). An exploration of organized crime in Italian ports from an institutional perspective. Presence and activities. *Trends in Organized Crime*.
- Antonelli, M. (2021). Criminalità organizzata e corruzione nel sistema portuale italiano. Analisi e rappresentazioni secondo la prospettiva della Commissione Parlamentare Antimafia. *Lab's Quarterly I*(XXIII): 73–95.
- Bavastro, R. (2003). *Le vele del marmo: Marina di Carrara da piccolo borgo a capitale della marineria / Romano Bavastro ; introduzione storica Pietro Di Pierro* (2. ed.). Carrara] [Pontedera, Pontedera: Cassa di risparmio di Carrara Fondazione Cassa di risparmio di Carrara Bandecchi & Vivaldi, Bandecchi & Vivaldi.
- Belligni, S. (1998). *Il volto simoniacco del potere: scritti su democrazia e mercati di autorità*. Torino: G. Giappichelli Ed.
- Berti, G. (2020). *Lo sfruttamento lavorativo nelle aziende cinesi del distretto tessile prates*. Firenze: AltroDiritto.
- Bettini, M. (2004). *Storia del porto di Livorno, 1949-1994 / Maurizio Bettini ; con prefazione di Vittorio Conti*. Livorno: Erasmo.
- Bonciani, B. (2016). L'impatto economico del crocierismo, tra porto e città: i consumi degli equipaggi. *Rivista di economia e politica dei trasporti* (3).
- Bonciani, B. (2017). The economic contribution of cruise crew to Livorno call: the port-city management implications. *PORTUSplus_the online Journal of RETE VII*: 1–11.
- Bottalico, A. (2019). Note sulla logistica portuale e i luoghi di transito delle merci. *Lo Squaderno No. 51*: 45–48.
- Brantingham, Patricia & Brantingham, P. (1999). A theoretical model of crime hot spot generation. *Studies on Crime & Crime Prevention* 8(1): 7–26.
- Brantingham, Paul & Brantingham, P. (2013). Crime pattern theory. *Environmental Criminology and Crime Analysis* 78–93.
- Cagioni, A. (2019). Caratteristiche, evoluzioni e tendenze dei fenomeni di sfruttamento lavorativo in Toscana. In *Quarto Rapporto sui Fenomeni di Criminalità Organizzata e Corruzione in Toscana - 2019*. Firenze: Regione Toscana.
- Cagioni, A. (2020a). *Le ombre del lavoro sfruttato: studi e ricerche sulle forme di sfruttamento lavorativo in Italia e in tre province toscane*. Trieste: Asterios editore.
- Cagioni, A. (2020b). Le dimensioni del lavoro sfruttato in Italia. Tendenze, tipologie di sfruttamento, emersioni. In *Le ombre del lavoro sfruttato: studi e ricerche sulle forme di sfruttamento lavorativo in Italia e in tre province toscane*. Trieste: Asterios editore.
- Cagioni, A. & Coccoloni, G. (2018). *Forme di sfruttamento lavorativo a Prato*. Cat coop. soc.

- Camici Roncioni, F. (2020). Lavoro sommerso, caporalato e grave sfruttamento lavorativo in provincia di Lucca. In *Le ombre del lavoro sfruttato: studi e ricerche sulle forme di sfruttamento lavorativo in Italia e in tre province toscane*. Trieste: Asterios editore.
- Camorri, T. & Cerefolini, E. (2020). Lavoro sommerso, caporalato e grave sfruttamento lavorativo in provincia di Grosseto. In *Le ombre del lavoro sfruttato: studi e ricerche sulle forme di sfruttamento lavorativo in Italia e in tre province toscane*. Trieste: Asterios editore.
- Cantini, F. (2009). *Studio sui traffici marittimi della portualità toscana*. Pisa University.
- Carchedi. (2018). Il lavoro indecente nel settore agricolo. In *Agromafie e caporalato. Quarto rapporto*. Roma: Bibliotheka edizioni.
- Carcione, M. & Modafferi, G. (2020). Lavoro sommerso, caporalato e grave sfruttamento lavorativo in provincia di Siena. In *Le ombre del lavoro sfruttato: studi e ricerche sulle forme di sfruttamento lavorativo in Italia e in tre province toscane*. Trieste: Asterios editore.
- Caritas Toscana. (2021). *Fratelli, tutti sulla stessa barca. Rapporto 2020 sulle povertà nelle Diocesi Toscane*. Pisa: Caritas.
- Carlucci, F. & Cirà, A. (2009). Le politiche di pianificazione degli investimenti in infrastrutture portuali: un approccio di system dynamics. *Economia dei Servizi* 3: 329–343.
- Carlucci, F. & Siviero, L. (2016). *La governance dei sistemi infrastrutturali tra centralizzazione e decentramento: il caso della riforma portuale in Italia*. Trieste: EUT Edizioni Università di Trieste.
- Casini, C. (2017). *Citizen Engagement for Sustainable Development of Port Cities: The Public Debate About Development Projects of Livorno Port*. Cham: Springer International Publishing.
- Cazzola, F. (1988). *Della corruzione: fisiologia e patologia di un sistema politico*. Bologna: Il Mulino.
- Cazzola, F. (1992). *L'Italia del pizzo: fenomenologia della tangente quotidiana*. Torino: Einaudi.
- Ceccagno, A. (2017). L'etnicizzazione della forza lavoro nella moda italiana. In *Le reti del valore: migrazioni, produzione e governo della crisi*. Roma: Derive Approdi.
- Ceccagno, A. & Salvati, A. (2019, September 4). Cartolina da Prato: Se l'operaio alle dipendenze del cinese è pachistano. Retrieved 11 November 2021, from <https://www.rivistailmulino.it/a/se-l-operaio-alle-dipendenze-del-cinese-pachistano>
- Coldiretti, Eurispes & Osservatorio sulla criminalità nell'agricoltura e sul sistema agroalimentare. (2019). *Agromafie, Sesto rapporto sui crimini agroalimentari in Italia*. Roma.
- Coppola, F.S., Panaro, A., Carreras, C. & Coppola, F.S. (2007). Trasporti, logistica e sviluppo regionale: i risultati di un'indagine territoriale in un confronto Nord-Sud. *Rivista economica del Mezzogiorno* (3-4/2007).
- C.P.A. (2018). *Relazione conclusiva* (No. XVII leg. Doc. XXIII n. 38). Commissione Parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere.
- C.P.A. (2021). *Relazione intermedia. La prevenzione e la repressione delle attività predatorie della criminalità organizzata durante l'emergenza sanitaria*. Roma: Commissione Parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere.
- Dalla Chiesa, N. & Panzarasa, M. (2012). *Buccinasco. La 'ndrangheta al Nord*. Torino: Einaudi.

- D.C.S.A. (2019). *Relazione annuale della Direzione Centrale per i Servizi Antidroga 2019 su dati 2018*. Direzione Centrale per i Servizi Antidroga - Ministero dell'Interno. Retrieved from <https://antidroga.interno.gov.it/wp-content/uploads/2019/07/relazione-annuale-2019.pdf>
- D.C.S.A. (2020). *Relazione annuale della Direzione Centrale per i Servizi Antidroga 2020 su dati 2019*. Direzione Centrale per i Servizi Antidroga - Ministero dell'Interno. Retrieved from <https://antidroga.interno.gov.it/wp-content/uploads/2019/07/relazione-annuale-2019.pdf>
- D.C.S.A. (2021). *Relazione annuale della Direzione Centrale per i Servizi Antidroga 2021 su dati 2020*. Direzione Centrale per i Servizi Antidroga - Ministero dell'Interno. Retrieved from <https://antidroga.interno.gov.it/wp-content/uploads/2019/07/relazione-annuale-2019.pdf>
- Della Porta, D. (2000). Social Capital, Beliefs in Government and Political Corruption. In *Disaffected democracies: what's troubling the trilateral countries ?* Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Della Porta, D. & Vannucci, A. (2007). *Mani impune: vecchia e nuova corruzione in Italia*. Roma: Laterza.
- Della Porta, D. & Vannucci, A. (2021). *La corruzione come sistema: meccanismi, dinamiche, attori*.
- D.I.A. (2020a). *Relazione sull'attività svolta e sui risultati conseguiti dalla Direzione Investigativa Antimafia - I semestre 2020* (No. Doc. LXXIV n. 4). Roma: Direzione Investigativa Antimafia.
- D.I.A. (2020b). *Relazione sull'attività svolta e sui risultati conseguiti dalla Direzione Investigativa Antimafia - II semestre 2020* (No. Doc. LXXIV n. 4). Roma: Direzione Investigativa Antimafia.
- D.N.A. (2010). *Relazione annuale sulle attività svolte dal Procuratore nazionale e dalla Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo nonché sulle dinamiche e strategie della criminalità organizzata di tipo mafioso - dicembre 2010*. Roma: Direzione Nazionale Antimafia.
- D.N.A. (2013). *Relazione annuale sulle attività svolte dal Procuratore nazionale e dalla Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo nonché sulle dinamiche e strategie della criminalità organizzata di tipo mafioso - 2013*. Roma: Direzione Nazionale Antimafia.
- D.N.A. (2017). *Relazione annuale sulle attività svolte dal Procuratore nazionale e dalla Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo nonché sulle dinamiche e strategie della criminalità organizzata di tipo mafioso - luglio 2018*. Roma: Direzione Nazionale Antimafia.
- D.N.A. (2018). *Relazione annuale sulle attività svolte dal Procuratore nazionale e dalla Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo nonché sulle dinamiche e strategie della criminalità organizzata di tipo mafioso - luglio 2019*. Roma: Direzione Nazionale Antimafia.
- ERICSSON, AdSPMITS, CNIT, & FEEM. (2020). *Port of the future: Addressing efficiency and sustainability at the Port of Livorno with 5G*. Zenodo.
- Fana, S. (2018). *Tempo rubato. Sulle tracce di una rivoluzione possibile tra vita, lavoro e società*. Imprimatur.
- Ferrante, L. & Vannucci, A. (2017). *Anticorruzione pop: è semplice combattere il malaffare se sai come farlo*. Torino: Gruppo Abele.
- Ferrari, C., Tei, A. & Merk, O. (2015). The Governance and Regulation of Ports: The Case of Italy. Retrieved from https://www.oecd-ilibrary.org/transport/the-governance-and-regulation-of-ports_5jrw1khtxts1-en
- Ferrucci, G. & Giangrande, N. (2021). *La disoccupazione sostanziale: una proposta per misurare la reale consistenza della disoccupazione in Italia*. Fondazione Giuseppe Di Vittorio.

- Forte, E. & Siviero, L. (2013). *Intermodalità marittimo-ferroviaria e competitività nel mercato dei servizi Ro-Ro dei porti italiani*. Trieste: EUT Edizioni Università di Trieste.
- Gambetta, D. (1992). *La mafia siciliana: un'industria della protezione privata*. Torino: Einaudi.
- Greco, M.G. (2017). Contrattazione collettiva, contratti pirata e regolamenti nella determinazione dei livelli retributivi nelle cooperative di produzione e lavoro. *Variazioni su Temi di Diritto del Lavoro* (2).
- Hussman, K. (2020). *Health sector corruption Practical recommendations for donors* (No. 10). U4 Anti-Corruption Resource Centre, Chr. Michelsen Institute.
- Inail. (2020). *Andamento degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali*.
- I.N.L. (2021). *Rapporto annuale delle attività di tutela e vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale. Anno 2020*. Roma: Ispettorato Nazionale del Lavoro.
- IRPET. (2018). *Il crocierismo a Livorno e il suo impatto economico sulla Toscana*. Firenze: IRPET.
- IRPET. (2020). *Emergenza dei rapporti di lavoro 2020. Focus sulla Toscana*. Firenze: IRPET.
- IRPET. (2021a). *I flussi di lavoro nel 2020*. Firenze: IRPET.
- IRPET. (2021b). *La Toscana un anno dopo l'epidemia. Bilancio e prospettive*. Firenze: IRPET.
- ISTAT. (2017). *La corruzione in Italia*. Roma.
- ISTAT. (2021). *La povertà in Italia*. Roma.
- Khasiani, K., Koshima, Y., Mfombout, A. & Singh, A. (2020). Budget Execution Controls to Mitigate Corruption Risk in Pandemic Spending. *International Monetary Found - Fiscal Affairs Special Series in COVID-19*.
- Kleemans, E.R. (2018). Organized Crime and Places. In Gerben J.N. Bruinsma (ed.), *The Oxford Handbook of Environmental Criminology*. New York: Oxford University Press.
- Klitgaard, R. (1988). *Controlling corruption*. Berkeley: University of California Press.
- Libera. (2021). *La tempesta perfetta. Le mani della criminalità organizzata sulla pandemia*. Roma: Libera.
- Martarelli, G. (1950). *Il porto di Carrara e l'economia della provincia di Massa e Carrara / Giampiero Martarelli*. Livorno: Stabileimento poligrafico Belforte.
- Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti. (2015). *Piano strategico nazionale della portualità e della logistica*. Roma. Retrieved from http://www.mit.gov.it/mit/mop_all.php?p_id=23291
- Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti. (2016). *Relazione sull'attività delle Autorità Portuali*. Roma. Retrieved from <http://www.mit.gov.it/sites/default/files/media/pubblicazioni/2017-12/Relazione%20anno%202016%20sull%27attivit%C3%A0%20delle%20Autorit%C3%A0%20portuali.pdf>
- Monceri, F. (2019). La classificazione dei porti. *Amministrazione in cammino* 1–24.
- Nicolosi, G.L. (2007). *Logistica del porto e dell'Interporto di Livorno / Giuseppe Luigi Nicolosi*. Livorno: Erasmo.

- OECD. (2018). *Average wages*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development. Retrieved from https://www.oecd-ilibrary.org/employment/average-wages/indicator/english_cc3e1387-en
- Olivieri, F. (2016). Giuridificare ed esternalizzare lo sfruttamento. Il caso dei lavoratori immigrati nella vitivinicoltura senese. In *Leggi, migranti e caporali. Prospettive critiche e di ricerca sullo sfruttamento del lavoro in agricoltura*. Pisa: Pacini Editore.
- Parola, F., Ferrari, C., Tei, A., Satta, G. & Musso, E. (2017). Dealing with multi-scalar embeddedness and institutional divergence: Evidence from the renovation of Italian port governance. *Research in Transportation Business & Management* 22: 89–99.
- Parola, F., Tei, A. & Ferrari, C. (2012). Managing port concessions: evidence from Italy. *Maritime Policy & Management* 39(1): 45–61.
- Picci, L. & Vannucci, A. (2018). *Lo zen e l'arte della lotta alla corruzione (Contrappunti.)*. Milano: Altreconomia.
- Pizzorno, A. (1996). Vecchio e nuovo nella transizione italiana. In *Il paese dei paradossi: le basi sociali della politica in Italia*. Roma: Nuova Italia scientifica.
- Putnam, R. (1993). *La tradizione civica nelle regioni italiane*. Milano: Mondadori.
- Ragusa, M. (2017). *Porto e poteri pubblici: una ipotesi sul valore attuale del demanio portuale*. Napoli: Editoriale scientifica.
- Regione Toscana. (2020). *Quarto Rapporto sui Fenomeni di Criminalità Organizzata e Corruzione in Toscana - 2019*. Firenze: Regione Toscana.
- Reuter, P. (1983). *Disorganized crime: the economics of the visible hand*. Cambridge: MIT press.
- Ridolfi, G. (1996). Italian Ports and the Wind of Change. *Tijdschrift voor economische en sociale geografie* 87(4): 348–356.
- Rispoli, F. (ed.). (2021). *Il triangolo pericoloso. Mafie, corruzione, pandemia*. Torino: La via Libera.
- Rispoli, F. & Antonelli, M. (2021, September 8). *Corruzione pandemica. Attori e meccanismi della corruzione in sanità durante l'emergenza*. Convegno SISP.
- Rispoli, F., Ruggiero, P. & Vannucci, A. (2020). *Insanità. L'impatto della corruzione sulla nostra salute*. Torino: Edizioni Lavialibera.
- Rose-Ackerman, S. (2021). Corruption and COVID-19. *EUNOMÍA. Revista en Cultura de la Legalidad* (20): 16–36.
- Sberna, S. (2020). Fenomeni di criminalità organizzata. In *Quarto Rapporto sui Fenomeni di Criminalità Organizzata e Corruzione in Toscana - 2019*. Firenze: Regione Toscana.
- Sciarrone, R. (2009). *Mafie vecchie, mafie nuove radicamento ed espansione*. Roma: Donzelli.
- Sciarrone, R. (ed.). (2014). *Mafie del Nord: strategie criminali e contesti locali* (Fondazione Res.). Roma: Donzelli.
- Sciarrone, R. (ed.). (2017). *Politica e corruzione: partiti e reti di affari da Tangentopoli a oggi*. Roma: Donzelli.

- Sciarrone, R. & Storti, L. (2019). *Le mafie nell'economia legale. Scambi, collusioni, azioni di contrasto*. Bologna: Il Mulino.
- Sciutto, G. (2002). *I porti italiani e la sfida dei mercati*. Genova: Sciro.
- Sergi, A. (2020a). Policing the port, watching the city. Manifestations of organised crime in the port of Genoa. *Policing and Society* 1–17.
- Sergi, A. (2020b). *The Port-Crime Interface. A Report on Organised Crime & Corruption in Seaports*. University of Essex.
- Sergi, A. (2020c). Playing Pac-Man in Portville: Policing the dilution and fragmentation of drug importations through major seaports: *European Journal of Criminology*.
- Sergi, A. & Storti, L. (2020). Survive or perish: Organised crime in the port of Montreal and the port of New York/New Jersey. *International Journal of Law, Crime and Justice* 100424.
- Soriani, S. (2002). *Porti, città e territorio costiero: le dinamiche della sostenibilità*. Bologna: Il Mulino.
- Spirito, P. (2018). *Il futuro del sistema portuale meridionale tra Mediterraneo e Via della seta*. Soveria Mannelli: Rubbettino.
- Tazzara, C. (2017). *The Free Port of Livorno and the Transformation of the Mediterranean World*. Oxford: University Press.
- Tenerani, E. (2016). *La nuova sfida del riassetto dell'organizzazione portuale italiana: le autorità pubbliche come facility-managers proattive per realizzare l'“utopia” della logistica collaborativa*. Trieste: EUT Edizioni Università di Trieste.
- Tonizzi, M.E. (2018). L'Italia e il mare. I porti e la politica portuale 1861-1913. *Contemporanea XXI*(1): 27–49.
- Transcrime. (2013). *Il riutilizzo dei beni confiscati. Progetto PON sicurezza 2007-2013*.
- Transparency International. (2016). *Diagnosing Corruption in Healthcare*.
- Unioncamere. (2019). *VIII Rapporto sull'economia del Mare*. Unioncamere.
- Vannucci, A. (2020). Fenomeni corruttivi. In *Quarto Rapporto sui Fenomeni di Criminalità Organizzata e Corruzione in Toscana - 2019*. Firenze: Regione Toscana.
- Varese, F. (2011). *Mafie in movimento: come il crimine organizzato conquista nuovi territori*. Torino: Einaudi.

Sitografia

- www.adm.gov.it
www.adspmarligureorientale.it
www.anticorruzione.it
www.iltirreno.gelocal.it

www.lacnews24.it
www.mit.gov.it
www.porto.livorno.it
www.portialtotirreno.it
www.regione.toscana.it

Materiale giudiziario

- Corte di Cassazione 2018, Sez. 6, Sentenza Num. 51951, anno 2018.
- Tribunale di Firenze, Ordinanza di custodia cautelare, nr. procedimento penale 2514/14 NR e 4723/16
- Tribunale di Firenze, Ufficio GIP, Sentenza n. 1534/2017 Reg. Sent. Del 08/11/2017, n. 2514/2014 RGNR.
- Tribunale di Livorno, Ordinanza di custodia cautelare, nr. procedimento penale 4566/16 NR e 2535/16 GIP.
- Tribunale di Livorno, Ordinanza di custodia cautelare emessa il 25 luglio 2018, procedimento nr. 694/18 RGNR e 3043/18 RG GIP.
- Tribunale di Milano, Ordinanza di custodia cautelare emessa il 29 ottobre 2018, procedimento nr. 44647/2017 RGNR e n. 27601/17 RG GIP.

Provincia di Prato

La “mafia dei pancali”: l’indagine denominata “Golden wood”

Con il coordinamento della Dda di Firenze, la Guardia di Finanza di Prato ha eseguito 12 arresti e coinvolto decine di aziende, operanti nel settore del commercio dei pallets. I principali reati contestati vanno dall’associazione a delinquere finalizzata al riciclaggio, all’auto-riciclaggio, all’emissione di fatture per operazioni inesistenti. Secondo le stime degli investigatori, ammonterebbe a circa 150 milioni di euro i capitali che dalla Sicilia sarebbero arrivati nel pratese per essere ripuliti. Gli affari criminali erano direttamente legati alla famiglia del clan mafioso «Corso dei Mille» di Palermo capeggiata dal presunto vertice, tratto in arresto nel 2018 in Toscana, figlio di un condannato per mafia, partecipe della strage mafiosa di via dei Georgofili a Firenze. Sequestrati beni per 38,6 milioni di euro. L’inchiesta annovera 51 persone come indagate.

Provincia di Siena

Riciclaggio nel settore immobiliare

La Dia di Firenze ha eseguito la confisca di un complesso immobiliare, formato da sei edifici, nel comune di Monteroni d'Arbia. Il provvedimento è scattato su disposizione della Corte di Appello di Palermo, che ha confiscato l'intero patrimonio (circa 150 milioni di euro) di un noto imprenditore edile siciliano, ritenuto vicino a Cosa Nostra e ad amministratori pubblici in passato legati all’organizzazione criminale, anche ai vertici del capoluogo siciliano, come comprovato dalle sue attività di riciclaggio di denaro nel settore delle costruzioni.