

# **Relazione scientifica relativa alla ricerca sui fenomeni di corruzione e di criminalità organizzata in Toscana (Rapporto 2016)**

*Versione aggiornata al 31/06/2017*

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

Hanno collaborato alla redazione del rapporto: Dott. Andrea Pirro (Scuola Normale Superiore, Pisa),  
seconda parte; Dott. Salvatore Sberna (Scuola Normale Superiore, Pisa), prima parte; Prof. Alberto  
Vannucci (Università di Pisa), seconda parte.



## Indice

<b>Introduzione</b> .....	3
<b>Parte I: I fenomeni di criminalità organizzata</b>	
Premessa.....	6
1.1 Le mafie in nuovi territori: alcune premesse metodologiche.....	9
<i>L'offerta criminale: riconoscere fenomeni criminali organizzati in movimento e in mutamento</i>	
<i>La domanda criminale e l'ambiente: la valutazione del rischio e delle vulnerabilità territoriali</i>	
1.2 La criminalità organizzata in Toscana: andamenti e valutazioni sul potenziale criminale.....	17
- <i>Organizzazioni criminali e mercati illeciti in Toscana: il potenziale criminale</i> .....	18
- <i>Delocalizzazione economica e mafie. Una valutazione dell'infiltrazione economica in Toscana e delle politiche di prevenzione e contrasto dei capitali e dei patrimoni illeciti</i> .....	40
1.3 La criminalità organizzata in Toscana: alcuni ipotesi preliminari sulle vulnerabilità .....	58
1.4 I principali eventi di criminalità organizzata e di eventi-spia emersi nel corso del 2016 in Toscana: un breve focus tematico.....	60
<b>Parte II: I fenomeni di corruzione</b>	
2.1 Statistiche sui fenomeni di corruzione nel contesto regionale.....	74
2.2 Codifica eventi di corruzione.....	84
2.3 I principali eventi di corruzione emersi nel 2016 in Toscana: un breve focus tematico.....	86
2.4 La valutazione delle politiche anticorruzione in Toscana nelle relazioni dell'ANAC.....	107
2.5 Future attività di ricerca e disseminazione.....	108
<b>Sezione III: Appendice</b> .....	109
3.1 Progettazione di un archivio digitale delle diverse fonti informative raccolte per il monitoraggio dei fenomeni di criminalità organizzata e corruzione	
3.2 Metodologia sviluppata per la raccolta e studio dei casi di corruzione a partire dall'archivio MIDA dell'ANSA	
3.3 Metodologia sviluppata per la raccolta e studio di fenomeni di criminalità organizzata e corruzione in Toscana sulla rassegna stampa regionale e locale	
3.4 Studio sugli indicatori di anomalie nel mercato dei contratti pubblici toscano (IRPET e Osservatorio Regionale Contratti Pubblici)	

## Introduzione

La Regione Toscana e la Scuola Normale Superiore di Pisa hanno avviato un programma di ricerca sui fenomeni corruttivi e di criminalità organizzata in regione, finalizzato alla produzione di un rapporto annuale che possa rappresentare un riferimento per le amministrazioni pubbliche, gli attori economici e la società civile. Il programma di ricerca, articolato su tre anni (2016-2018), si propone di promuovere:

- la raccolta di una base informativa aggiornata, ampia e oggettiva che comprenda tutte le principali fonti istituzionali e dati disponibili;
- l'analisi dei principali andamenti dei due fenomeni in questi ultimi anni secondo una metodologia validata a livello scientifico, che guardi non solo alle manifestazioni più tradizionali di criminalità organizzata, ma anche a forme associative di criminalità economica e ambientale, nonché di corruzione;
- l'individuazione di indicatori che misurino le vulnerabilità territoriali, settoriali e amministrative nei diversi comparti dell'economia, dell'amministrazione pubblica e delle comunità locali presenti sul territorio, così da predisporre adeguati segnali di rischio;
- l'elaborazione di strumenti di analisi criminale e sociale che siano di supporto all'attività di prevenzione e contrasto delle autorità di polizia e giudiziaria, e all'attività della pubblica amministrazione nei diversi livelli di governo locale.

La ricerca prevede il coinvolgimento e la collaborazione delle principali istituzioni impegnate sul territorio toscano nelle attività di prevenzione e contrasto di questi fenomeni criminali, nonché delle principali associazioni di categoria, sindacati e movimenti espressione della società civile.

La presente relazione scientifica fornisce una prima ricognizione dei principali andamenti dei due fenomeni sul territorio toscano nel 2016 e negli anni precedenti, anche in comparazione con le altre regioni italiane. Trattandosi di risultati preliminari, ulteriori approfondimenti verranno realizzati col proseguo del programma di ricerca, a partire da una più ampia e diversificata raccolta e analisi di

informazioni statistiche e qualitative. Infatti, se alcuni profili di indagine qui presentati (cfr. sezione sui beni sotto sequestro o confisca) possono vantare una base empirica sufficiente e ampia, seppur ancora integrabile con altre fonti, altri, invece, necessitano di significative integrazioni in corso d'opera al momento della redazione di questa prima relazione scientifica.

Il rapporto è organizzato in due sezioni. Una prima parte è dedicata ai fenomeni di criminalità organizzata, in cui vengono descritti i processi di espansione criminale in Toscana e nel centro e settentrione d'Italia, differenziati in base a dinamiche di delocalizzazione organizzativa (insediamento territoriale) e di delocalizzazione economica (infiltrazione nell'economia legale). La seconda parte presenta invece i principali andamenti relativi alla corruzione politica e amministrativa in Italia, in comparazione con altri paesi europei e tra le diverse regioni italiane. In entrambe le sezioni viene offerto un focus di approfondimento sui principali eventi emersi nell'anno 2016. In appendice è possibile altresì trovare informazioni aggiuntive sulla ricerca e catalogazione delle notizie-stampa raccolte, sull'archivio digitale che verrà creato e implementato entro questo anno, e copia dello studio realizzato da IRPET e l'Osservatorio Regionale sugli appalti pubblici sugli indicatori di anomalie nel mercato dei contratti pubblici toscano.

### ***Fonti utilizzate in questa prima fase***

La ricerca per questo primo rapporto scientifico si è avvalso 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), da centri di ricerca stranieri sui fenomeni corruttivi (*Quality of Government Institute, Transparency International*), dall'Osservatorio regionale sugli Appalti della Regione Toscana per la parte sugli indicatori di anomalie nel mercato dei contratti pubblici, dall'Agenzia Nazionale sui Beni sotto Sequestro e Confisca (dati ANBSC aggiornati al maggio 2017) sui beni immobili e aziendali sotto sequestro o confiscati pubblicati;
- delle informazioni mezzo stampa raccolte attraverso una ricerca sistematica degli articoli pubblicati dai maggiori quotidiani regionali e nazionali e dall'ANSA nell'anno 2016 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 prime interviste condotte con alcuni attori istituzionali privilegiati<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Sono già in corso e si intensificheranno nelle successive fasi del progetto le interviste con altri attori istituzionali, ampliando anche il perimetro degli interlocutori a rappresentanti dell'economia, dell'associazionismo e della società civile, di altre autorità istituzionali e di ricerca.

## Sezione I

### I fenomeni di criminalità organizzata In Toscana

Molteplici evidenze investigative e decisioni giudiziarie hanno dimostrato negli ultimi anni come non esistano in Italia come all'estero territori di per sé immuni da fenomeni di criminalità organizzata, sia nelle sue forme più tradizionali e domestiche, come nel caso delle c.d. mafie storiche, che nelle sue forme più moderne e transnazionali, come nel caso di associazione a delinquere straniera o altre forme associative di criminalità economica e ambientale. In alcune regioni del centro e nord Italia le più recenti inchieste hanno in realtà confermato un quadro di presenza criminale-mafiosa stabile e già noto nei decenni precedenti. Le mafie storiche hanno infatti operato in molti di questi territori già dagli anni sessanta con un'intensità di traffici illeciti e di attività di riciclaggio talvolta ben maggiore che nei territori meridionali di origine. Questo è il caso della Lombardia, del Piemonte, della Liguria e del basso Lazio, dove gruppi di criminalità organizzata di stampo mafioso, di origini territoriali diverse e con capacità criminali mutevoli nel tempo, hanno operato nei principali mercati illeciti (principalmente quello degli stupefacenti, delle scommesse, dell'usura e delle estorsioni) e in alcuni settori nevralgici delle economie locali (come costruzioni e più di recente nel ciclo dei rifiuti). In altri contesti territoriali, tra i quali la Toscana, l'Emilia Romagna e l'Umbria invece, dopo una prima stagione di inchieste promosse nei primi anni novanta, nella quasi totalità dei casi derivate da attività di indagine attivate dalle Procure dei territori d'origine, nei decenni successivi l'azione investigativa e giudiziaria di contrasto pur essendo risultata efficace rispetto a molti profili, non ha prodotto risultati significativi sul fronte di reati qualificati come di associazione di stampo mafioso (ex art. 416bis c.p.). Queste risultanze hanno di fatto contribuito ad avvalorare l'ipotesi che questi territori del paese fossero per alcune caratteristiche locali, quali la più elevata inclusione sociale ed economica, insieme ad un più elevato capitale sociale, meno permeabili alla penetrazione delle mafie storiche. Non si riconosceva una penetrazione criminale né in termini di insediamenti organizzativi né di una imprenditorialità mafiosa attiva e invasiva nell'economia locale, ma semplicemente una presenza

legata ad attività di riciclaggio dei proventi illeciti, prodotti altrove, principalmente nel mercato immobiliare, nei settori del commercio e del turismo. Simili valutazioni sono state espresse dalla stessa autorità giudiziaria nelle diverse relazioni annuali della Direzione Nazionale Antimafia per tutti gli anni 2000. Questo scenario, però, ha subito in alcuni casi un totale ribaltamento allorché l'azione di contrasto delle forze di polizia non ha avuto quale suo obiettivo principale le sole organizzazioni siciliane, indebolite dopo la fase stragista, ma ha intensificato gli sforzi investigativi da una parte sui gruppi di origine campana, in particolare su quei clan che con maggior successo avevano proiettato l'uso del metodo mafioso oltre i confini dei mercati illeciti (stupefacenti) fino ad inquinare profondamente l'economia legale (in particolare nel settore delle costruzioni, tessile e trattamento dei rifiuti), e dall'altra sui gruppi di 'ndrangheta, nei cui confronti va ricordato come l'apparato di contrasto abbia scontato un lungo e ingiustificato ritardo nonostante la pericolosità e l'ingente dimensione economica dei traffici gestiti dai gruppi calabresi. Questa nuova stagione dell'antimafia giudiziaria in territori non tradizionali ha portato a vaste operazioni di polizia anche in quei territori dove si pensava non vi fossero insediamenti organizzativi autonomi delle quattro mafie storiche. Nell'arco di soli cinque anni in Emilia Romagna, per esempio, l'attività di contrasto ha svelato una ramificata e in alcuni casi profonda penetrazione di gruppi di 'ndrangheta nella provincia di Reggio Emilia (inchiesta Aemilia), con decine di condanne per ex. art. 416bis c.p., e un efficace accesso da parte dell'organizzazione nel mercato dei contratti pubblici a livello locale a tal punto da motivare lo scioglimento di un'amministrazione comunale, ovvero il comune di Brescello (RE), per supposta infiltrazione mafiosa, o ancora altre inchieste hanno svelato in provincia di Modena una consolidata, pervasiva e violenta presenza di gruppi campani (Casalesi) con un'estesa pratica di attività estorsive non solo nei confronti di appartenenti alle comunità di origine (dinamica questa tipica nei territori di migrazione delle mafie), ma anche di imprenditori e commercianti locali. Queste due province, non solo nell'immaginario collettivo, ma anche secondo le statistiche disponibili, vantano ad oggi tra i più elevati livelli di benessere sociale ed economico in Italia. Simili operazioni hanno anche interessato l'Umbria e il suo capoluogo (inchiesta "Quarto Passo"), mettendo così definitivamente in discussione quelle ipotesi che riconoscevano a questi territori una minore permeabilità alla penetrazione mafiosa. Per quanto concerne la Toscana, secondo i risultati dell'autorità giudiziaria negli ultimi vent'anni, è una tra le poche regioni italiane (insieme al Veneto e al Friuli Venezia Giulia) dove, nonostante la

dimensione demografica e l'importanza economica, non sono emerse, seppur con alcune eccezioni, significative *evidenze giudiziarie di insediamenti organizzativi autonomi* delle quattro mafie storiche, qualificate secondo l'ex art. 416bis c.p. Per insediamenti organizzativi s'intende una presenza stabile e organizzata sul territorio di individui che in associazione abbiano svolto attività economiche lecite o illecite attraverso l'utilizzo del metodo mafioso (ex art. 416bis c.p.). Infatti, tranne alcune eccezioni, tra l'altro talvolta non riconducibili alle quattro mafie storiche italiane, ma ad organizzazioni straniere (di origine cinese), il numero di procedimenti giudiziari avente ad oggetto eventi criminali qualificati secondo il reato di associazione di stampo mafioso (ex art. 416bis c.p.) è stato limitato, e ancor più ristretto è il numero di condanne irrevocabili riconosciute in sede di giudizio dai tribunali. Questo stesso quadro è stato da ultimo confermato dalla stessa Direzione Nazionale Antimafia nella sua ultima relazione (Aprile 2017), nella quale l'estensore per il Distretto di Firenze conferma le preoccupazioni per la sempre più invasiva penetrazione economica dei clan nell'economia regionale, ma, allo stesso tempo, precisa come:

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

Nonostante questo dato che escluderebbe in Toscana un contesto di colonizzazione organizzativa delle mafie tradizionali, riscontrato invece in altre realtà del centro e nord Italia, numerosi elementi raccolti in questa prima fase della ricerca rendono, invece, più probabile questo scenario finora escluso. Le più recenti evidenze investigative e giudiziarie, da una parte, e la ricerca scientifica su questi temi, dall'altra, hanno oramai ampiamente dimostrato come la diversificazione economica delle proprie attività e un repertorio d'azione criminale (il c.d. “metodo”) flessibile e duttile rappresentino un nuovo “salto evolutivo” di queste organizzazioni contribuendo a spiegarne il successo nella loro espansione territoriale, ma soprattutto il ritardo nel loro *riconoscimento* da parte delle autorità di prevenzione e contrasto.

Nelle sezioni successive esamineremo alcuni di questi elementi che fanno emergere da una parte un *potenziale* di insediamento criminale da parte di gruppi di associazione mafiosa, dall'altro un preoccupante quadro di *vulnerabilità* sia di alcuni territori che di alcuni settori dell'economia toscana. La valutazione di questi elementi guarda oltre, senza però ignorarla, la qualificazione giuridica degli



eventi studiati, nella convinzione che alcuni dei delitti già perseguiti (e alcuni casi giudicati in via definitiva) dall'autorità giudiziaria, seppur non qualificati giuridicamente secondo il reato di associazione di stampo mafioso, per gravità e impatto richiedano pari allarme sociale e di conseguenza, un'uguale attenzione (e impegno) da parte sia delle istituzioni locali che degli attori della società civile.

Gli elementi sono di natura diversa e vengono discussi in questa sezione del rapporto secondo due macro-dimensioni: quella del potenziale e della vulnerabilità criminale. Prima di presentare i risultati preliminari di questa ricerca, si rende però necessario indicare quali sono le coordinate metodologiche che hanno guidato e guideranno l'analisi, a partire appunto da una definizione del focus di indagine, dei suoi obiettivi principali, e delle due dimensioni di analisi principali investigate in questa prima fase.

### 1.1 Le mafie in nuovi territori: alcune premesse metodologiche

Le attività di questi gruppi di stampo mafioso non restano confinate entro i limiti geografici del meridione d'Italia, dove la loro presenza è storicamente più consolidata e istituzionalizzata, ma hanno trovato in molte altre aree del paese un fertile terreno per emergere e per accrescere le proprie attività economiche, legali e illegali (Varese 2013; Campana 2013; Sciarrone 2014). Questo andamento di certo non nuovo, viste le numerose evidenze emerse in passato, è il risultato di una più incisiva migrazione delle mafie da aree tradizionali (italiane o straniere) a nuovi territori, ma anche e soprattutto, è il prodotto di una nuova espansione degli stessi mercati criminali, non solo in termini di emersione di nuovi settori dove forme più sofisticate di criminalità economica e di corruzione pubblica si sono progressivamente sviluppate, ma anche in termini di mutazione organizzativa degli stessi attori criminali, che in alcuni casi sembrano adottare formule organizzative e repertorio d'azione simili a quelle delle mafie storiche (si veda il caso di Mafia Capitale a Roma), o, nel caso di quest'ultime sempre più spesso si osservano modelli organizzativi più flessibili e meno vulnerabili agli strumenti di prevenzione e repressione criminale esistenti, come nel modello cosiddetto della "mafia silente") (Sciarrone 2014; Sciarrone e Storti 2014; La Spina 2016).

Questi due distinti meccanismi di diffusione non sono di per sé inediti guardando all'evoluzione storica di questo fenomeno, ma la loro gravità, almeno quella percepita, appare maggiore oggi rispetto al passato. I diversi contesti territoriali, così come le variegata strategie criminali, impongono, dunque, un aggiornamento degli strumenti di analisi per meglio identificare e riconoscere i fenomeni di criminalità organizzata in *movimento* e in *mutamento*. La presente ricerca intende contribuire al rinnovamento di questi strumenti di indagine facendo proprie due direttrici di analisi già proposte dalla letteratura scientifica su questi temi (Varese 2013; Campana 2013; Sciarrone 2014), applicandole allo studio del caso toscano.

### ***L'offerta criminale: riconoscere fenomeni criminali organizzati in movimento e in mutamento***

La presente ricerca intende guardare oltre i confini tradizionali (non solo territoriali) delle mafie storiche, siano esse italiane o straniere, includendo nel focus di analisi forme meno organizzate di criminalità associativa fino a comprendere forme diffuse di legalità debole – da altri definite come criminalità ad elevata condivisione sociale (Campana 2013, La Spina, 2015). I motivi a sostegno di tale scelta sono molteplici, ma riassumibili in due motivazioni principali. *In primis*, è oramai evidente come il danno e la pericolosità sociale dei fenomeni illegali non corrispondono necessariamente alla maggiore struttura organizzativa di cui si dotano gli stessi attori criminali. Le esternalità negative legate a reati di criminalità ambientale, per esempio, solo in alcuni casi associabili a fenomeni di criminalità mafiosa, possono produrre danni al territorio e alle comunità ben più urgenti e talvolta insanabili in un'ottica riparativa. Ancora, come dimostrano numerosi studi empirici, gli stessi fenomeni di corruzione politica e amministrativa, autonomi seppur interdipendenti con la criminalità organizzata, possono produrre maggiori danni e vittime in circostanze eccezionali come nel caso di calamità naturali data la minore qualità, per esempio, sia delle opere pubbliche che della stessa edilizia privata. L'esigenza di valutare l'urgenza di alcuni fenomeni criminali in base anche alla loro pericolosità sociale e al danno potenziale è soprattutto auspicabile per quei territori dove non si è osservata una presenza storica e consolidata di organizzazioni tradizionali di stampo mafioso, come nel caso toscano. Infatti, un focus ad ampio spettro, che catturi insieme forme tradizionali e nuove di

criminalità organizzata, permette da una parte di valutare con maggiore oggettività il concreto pericolo rappresentato da forme esogene di criminalità tradizionale (come quelle straniere o da territori a presenza storica), senza sovrastimarne, come invece spesso accade, il reale impatto, e, dall'altra parte, di identificare e determinare gli effetti di altre forme di criminalità (economica, ambientale e amministrativa tra tutte), sempre più "organizzate" e sofisticate, per le quali, al contrario, ancora manca una condivisa valutazione del grave impatto sui territori, le comunità e l'economia. Per questi motivi, l'indagine terrà insieme almeno tre distinti focus di analisi, nello specifico sui:

- fenomeni criminali ad elevata condivisione sociale
- fenomeni di criminalità associativa
- fenomeni di criminalità mafiosa

Questa differenziazione è utile per distinguere fenomeni tra loro differenti prevalentemente in termini di *inputs* dei processi (numero di attori, struttura organizzativa, risorse e strategie criminali impiegate, etc.), piuttosto che in termini di effetti. Si tratta in ogni caso di tre focus analitici che guardano anche oltre le fattispecie incriminatrici proprie dell'ordinamento penale. Se infatti il filtro istituzionale è essenziale per comprendere quali paradigmi interpretativi guidano l'azione delle autorità investigative e giudiziaria, allo stesso tempo le definizioni legali di questi fenomeni vanno integrate con gli strumenti d'analisi propri della ricerca sociale per catturarne evoluzioni che sfuggono all'attuale ordinamento giuridico o all'insieme delle prassi consolidate nelle diverse istituzioni impegnate nella prevenzione e repressione criminale. L'applicazione talvolta ambigua e disomogenea, per esempio, della fattispecie dell'associazione criminale di stampo mafioso (ex art. 416bis del c. p.) in territori a non tradizionale presenza mafiosa è la prova dei possibili conflitti tra ordinamento penale e fenomeni che per loro stessa natura tendono ad una differenziazione funzionale e ad una mimetizzazione che ne rendono difficile una classificazione secondo le categorie tradizionali dell'ordinamento o della più flessibile giurisprudenza penale (Campana 2013; La Spina 2016). Se da una parte è quindi indispensabile monitorare come le autorità di polizia e giudiziaria utilizzino gli strumenti di prevenzione e contrasto vigenti, dall'altra è imprescindibile far proprie le categorie che la ricerca sociale ha introdotto in questi anni per catturare il mutamento organizzativo delle mafie e delle organizzazioni criminali in genere (Sciarrone 2014). E su questo punto si ricollega la seconda

motivazione principale a supporto di un focus di analisi non solo ad ampio spettro, ma anche *flessibile*. Lo studio, infatti, del terzo focus su criminalità mafiosa necessita di concetti e strumenti analitici capaci di catturare un fenomeno da sempre in mutamento, e non solo in movimento. Con questo si vuol dire che le stesse organizzazioni mafiose cambiano non solo il loro assetto organizzativo, ma anche il loro repertorio d'azione quando si muovono in nuovi territori (Varese 2011, Sciarrone 2014). Si assiste molto spesso ad una diversificazione delle attività economiche e del *core business*, non più incentrato sul mercato della protezione-estorsione, ma su altri settori illeciti o dell'economia legale. Queste dinamiche avvengono non solo nei nuovi territori, ma anche nelle stesse regioni d'origine. Tale mutamento organizzativo ha degli effetti se guardiamo, per esempio, alla giurisprudenza penale e alle non poche criticità emerse nell'applicazione del 416bis in aree non tradizionali (Balsamo e Recchione, 2013). In special modo durante processi di espansione criminale, gli stessi gruppi mafiosi pragmaticamente ricorrono al metodo mafioso nello svolgimento delle proprie attività soltanto come *estrema ratio*, in quanto spesso non necessario, data anche la minore competizione criminale, e in quanto controproducente in termini di visibilità. Le fattispecie incriminatrici del diritto penale, in questo caso, seppur essenziali non sono sufficienti a riconoscere e analizzare i fenomeni di diffusione territoriale delle mafie. Anche per questi motivi, la ricerca fa propri altri strumenti di analisi, come, per esempio, la classificazione elaborata da Sciarrone e Storti (2014) (cfr. Figura 1.1). Nella loro proposta, i due studiosi valutano come essenziale l'intensità del legame dei gruppi delocalizzati con i territori di origine, la natura degli stessi rapporti in interazione con il nuovo ambiente, il tipo di risorse impiegate se materiali, simboliche, economiche o organizzative. Dall'incrocio di queste caratteristiche derivano almeno quattro diversi tipi di processi di diffusione. Per insediamento si intendono quelle forme di espansione dove forti sono i legami sia con la madrepatria che con i nuovi territori di colonizzazione. Nel caso dell'infiltrazione, invece, dove restano forti legami con la madrepatria, si costruiscono soltanto legami di natura economica nei nuovi territori. In assenza di forti legami con i territori tradizionali, si sviluppano invece forme di ibridazione e imitazione, in quanto prevalenti diventano processi endogeni di adattamento organizzativo. Questa proposta di classificazione, integrata da altri studi suggeriti in letteratura (Campana 2013; La Spina 2016), verrà utilizzato nelle successive fasi della ricerca per sistematizzare le informazioni raccolte sui gruppi attivi sul territorio toscano, nel tentativo di riconoscerne ed analizzarne la diversa

natura della presenza. Questa prima attività di classificazione contribuirà a rendere analiticamente più chiaro il quadro dei gruppi attivi in passato e oggi in Toscana, e potrebbe rivelarsi utile anche per la definizione di politiche di prevenzione che meglio si accordino alla mutevole natura del fenomeno.

Figura n. 1.1 I processi di espansione criminale (da Scarrone e Storti 2014)

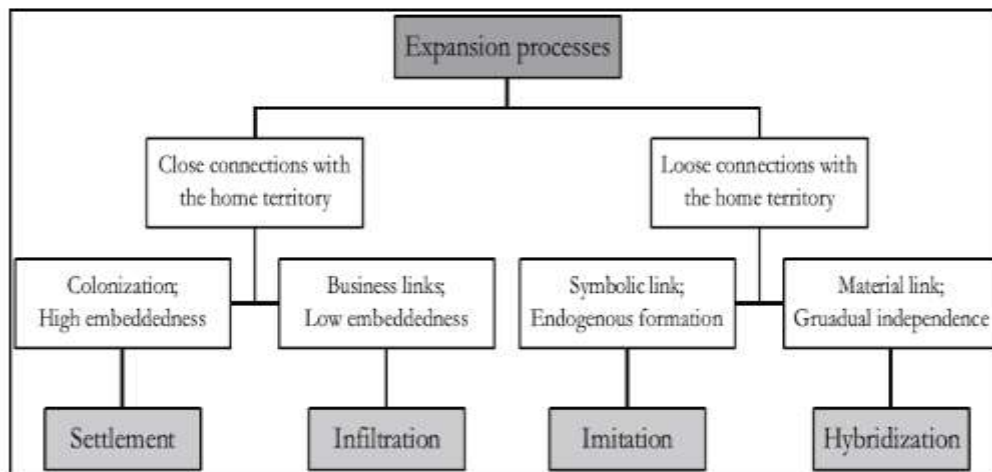


Fig. 2 Types of expansion: a taxonomy

***La domanda criminale e l'ambiente: la valutazione del rischio e delle vulnerabilità territoriali***

L'analisi dell'offerta criminale, ovvero delle attività e dei gruppi riconducibili a fenomeni di criminalità organizzata, è parziale se non accompagnata da una visione più ampia che guardi al contesto ambientale, sia criminale che demografico e socioeconomico, dove questi fenomeni emergono e si sviluppano. Negare l'importanza delle condizioni territoriali e locali, che facilitano l'emergere di fenomeni criminali organizzati, significa voler ridurre il tema dell'espansione criminale ad una questione di "minaccia esterna", o secondo un paradigma molto diffuso, ad un problema di "contagio". Questa lettura del fenomeno non solo, però, si è dimostrata largamente fallimentare nella comprensione dei meccanismi di diffusione criminale, ma spesso ha prodotto processi di criminalizzazione indiscriminata di componenti della società o dell'economia (soprattutto se a forte connotazione etnica). Diversamente da questo approccio, la ricerca promuove un approccio orientato più a valutare il "rischio", o meglio la vulnerabilità territoriale e settoriale, che determinati territori o

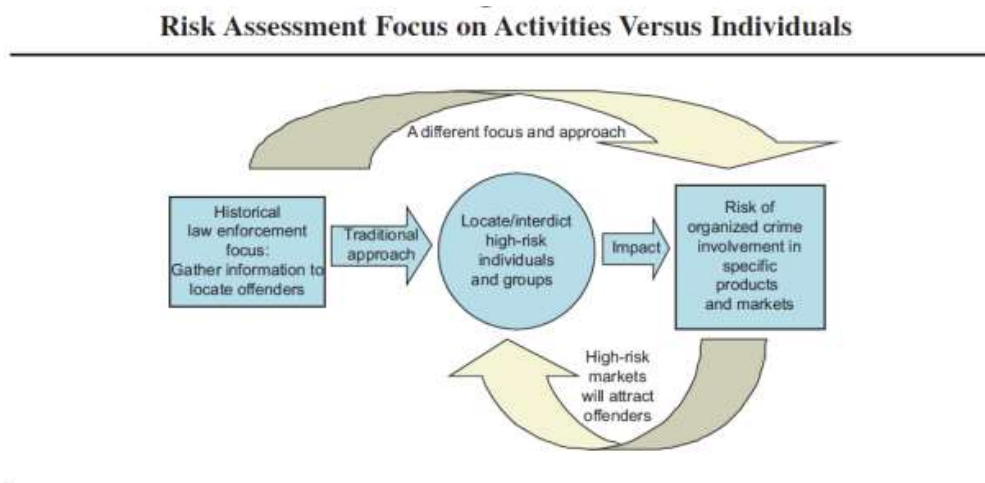
comparti economici possono correre rispetto all'emergere di fenomeni criminali organizzati. La premessa metodologica di fondo è che questi fenomeni sono indubbiamente riconducibili all'iniziativa di un'offerta criminale spregiudicata, anche se non sempre violenta, capace di ritagliarsi nuovi territori e settori di attività. Ciò nonostante tale iniziativa spesso risulta ininfluyente se non supportata da una "domanda" di prodotti o servizi illegali endogena agli stessi territori. È quest'ultima a spiegare gran parte del successo (o dell'insuccesso) di questi complessi fenomeni di diffusione criminale (Varese 2011). La valutazione del rischio criminale contribuisce in almeno due modi alle analisi che fin adesso sono state promosse non solo rispetto al caso toscano<sup>2</sup>, ma anche in riferimento ad altre aree del paese a non tradizionale presenza mafiosa. Da una parte, si supera un approccio tipico delle autorità di polizia e giudiziaria che nei propri rapporti di analisi criminale tipicamente raccolgono e elaborano le informazioni sugli autori di delitto, e, sporadicamente e in maniera non sistematica, sulle vittime (cfr. figura 1.2). La quasi totalità delle analisi svolte anche sul caso toscano si limitano, quindi, a descrivere la presenza o meno di attori e attività riconducibili ad organizzazioni mafiose sul territorio di interesse. Un'analisi del rischio integra questo approccio analizzando invece le caratteristiche dei mercati, delle comunità, dei processi di elaborazione delle politiche pubbliche che in un determinato territorio possono o meno attrarre gli interessi criminali organizzati. L'identificazione di anomalie o di eventi-spia possono contribuire ad identificare forme di presenza criminale già concretizzatesi, ma rimaste ancora sommerse, o a localizzare aree a legalità debole e a diffuso disagio economico-sociale dove l'emergere di fenomeni di criminalità organizzata è relativamente più probabile. Il secondo contributo che l'analisi del rischio criminale può dare alla comprensione dei fenomeni di espansione criminale è l'incremento di conoscenza sulle condizioni ambientali che rendono più probabile l'emersione di questi fenomeni. Le evidenze investigative e giudiziarie di questi anni dimostrano infatti che, nonostante si tratti di fenomeni in movimento e in mutamento, esiste un nesso indissolubile tra criminalità organizzata di stampo mafioso e territorio. Al netto delle diverse strutture organizzative, le mafie restano organizzazioni composte da gruppi che trovano nei confini territoriali

---

<sup>2</sup> Per una completa ricognizione degli studi sui fenomeni di criminalità organizzata in Toscana si rimanda all'archivio del Centro di documentazione Cultura della Legalità Democratica, disponibile online (<http://www.regione.toscana.it/-/mafia-e-criminalita-in-toscana>).

di un comune, o in una partizione di esso (come un quartiere), lo spazio vitale di sopravvivenza organizzativa e di adeguamento ai cambiamenti istituzionali e dei mercati illegali.

Figura n. 1.2 Valutazione del rischio e criminalità organizzata (da Albanese, 2008)



Il radicamento territoriale non esclude lo sviluppo da parte delle stesse organizzazioni di forti interdipendenze con altri gruppi nei mercati illeciti, come quello degli stupefacenti, già globali prima ancora dell'abbattimento dei confini nazionali per le merci e i capitali legali. Il radicamento del gruppo criminale non si realizza necessariamente attraverso una logica di sopraffazione, ma, al contrario, si sviluppa molto spesso in simbiosi con altri fenomeni che mettono ugualmente in crisi la *governance* democratica, quale la corruzione politica e privata, la mala-amministrazione, la gestione particolaristica dei beni e delle risorse pubbliche (Varese 2011, Sciarrone 2014). La correlazione tra questi fenomeni spiega anche la loro diffusione sul territorio nazionale, mai da intendere come mera contaminazione criminale di ambienti prima salubri, ma, al contrario, epifenomeni di un decadimento istituzionale, economico e sociale della comunità locale, che favorisce o l'emergere di gruppi criminali indigeni, ovvero degli stessi territori, o l'insediamento di gruppi provenienti da altre aree del paese. Anche così si spiegano gli insuccessi incontrati talvolta da alcuni gruppi criminali nel tentativo di controllare nuovi territori (Varese, 2011). In questa prima fase della ricerca, è stata svolta una ricognizione della letteratura scientifica nazionale e internazionale rispetto al tema delle condizioni

ambientali che faciliterebbero il successo di fenomeni di diffusione territoriale delle mafie. Per alcune di queste variabili si è provveduto ad una prima operazionalizzazione al fine di condurre un primo studio empirico a livello municipale sul territorio toscano, concentrandosi, al momento, sul lato dell'offerta criminale (si veda tabella n. 1.3 a fine sezione). Secondo la letteratura, alcuni contesti territoriali sono più vulnerabili di altri all'emersione di fenomeni criminali organizzati. La diffusione territoriale delle mafie tradizionali, per esempio, ha spesso seguito i flussi migratori generali della popolazione del territorio di origine (Varese 2011), e in questo caso il suo successo è spesso dipeso dal grado di marginalizzazione di queste comunità nei nuovi territori di destinazione (maggiore è quest'ultima, maggiori sono le probabilità di successo di un'espansione criminale). Una condizione di marginalizzazione, infatti, rende le comunità più facilmente vittime delle attività illecite dei gruppi mafiosi, fra tutte le richieste estorsive. In altri studi (Lavezzi 2008), è stato inoltre dimostrato come alcune caratteristiche della struttura produttiva ed economica dei territori di destinazione possano rendere più vulnerabile all'espansione criminale un territorio rispetto ad un altro. Così, ad esempio, alcune ricerche hanno mostrato come economie locali basate sull'export, quindi a bassa competitività locale, si sono dimostrate più refrattarie a forme di criminalità organizzata (Varese 2011). Al contrario, economie locali basate prevalentemente su attività economiche ad elevata competizione territoriale (costruzioni), cash-intensive (servizi di ristorazione e turistici) e basso contenuto tecnologico (agricoltura) tendenzialmente hanno sviluppato un contesto fertile a fenomeni di espansione criminale. Altri contesti urbani più specifici dove maggiore è il disagio economico-sociale e la marginalizzazione economica (pensiamo a quartieri di edilizia popolare), o più ampi sono gli spazi di contrattazione informale (come nel caso dei mercati all'aperto), hanno evidenziato una forte permeabilità a fenomeni di criminalità organizzata (emblematico, per esempio, il caso del racket degli alloggi popolari in alcune aree urbane delle grandi metropoli settentrionali).

Questi spunti della letteratura scientifica verranno utilizzati nelle fasi successive della ricerca per identificare e valutare delle correlazioni tra presenza di fenomeni di criminalità organizzata e condizioni territoriali dei comuni toscani, nel tentativo di costruire un indice di vulnerabilità e rischio che faccia emergere le criticità presenti sul territorio regionale. Questa fase verrà implementata una



volta raccolta una base empirica sufficiente, sia di natura quantitativa che qualitativa, per la costruzione degli indicatori.

## **1.2 La criminalità organizzata in Toscana: andamenti e valutazioni sul potenziale criminale**

Pur non essendo un'area a tradizionale presenza mafiosa, la Toscana, come ogni altra regione d'Italia, ha ospitato in passato e ancora oggi ospita nei propri territori attività economiche legali e illegali promosse da organizzazioni di stampo mafioso sia tradizionali, ovvero provenienti dalle quattro regioni del paese a tradizionale presenza (Campania, Puglia, Calabria e Sicilia), che straniere<sup>3</sup>, o da gruppi che, pur svolgendo attività illecite su larga scala, non presentano le caratteristiche tipiche di un'organizzazione mafiosa, come nel caso, per esempio, di gruppi a forte connotazione etnica come quelli di origine albanese (mercato degli stupefacenti e prostituzione), cinese (contraffazione, tratta e altri reati), slava e rumena (tratta e sfruttamento sessuale), maghrebina o subsahariana (stupefacenti). A *mercati illeciti* fiorenti e ad attività di riciclaggio su vasta scala e in continua espansione, un dato questo acquisito sia dal punto di vista investigativo che giudiziario, solo sporadicamente si associa, almeno secondo le evidenze finora raccolte, un *insediamento territoriale* strutturato e autonomo di gruppi di criminalità di stampo mafioso, dato il minor grado di radicamento organizzativo raggiunto (o ricercato) dai gruppi che operano in questi mercati. Nell'introduzione sono già state evidenziate le difficoltà di *riconoscimento* investigativo e giudiziario di questi fenomeni, da cui ne derivano anche le possibili difficoltà e i ritardi di reazione da parte delle istituzioni, degli attori economici e della società nel suo complesso.

In questa sezione del rapporto verrà svolta una prima, e preliminare, ricognizione del fenomeno sul territorio toscano analizzandone due dimensioni. Da una parte si guarderà al *potenziale criminale*, ovvero agli indicatori già emersi sia di possibili insediamenti organizzativi sul territorio toscano (delocalizzazione organizzativa) sia di presenza economica nei mercati illeciti e nell'economia

---

<sup>3</sup> La Toscana è la prima regione in Italia in cui è stata riconosciuta l'associazione di stampo mafioso ad un gruppo di etnia cinese che operava nei territori di Prato e Campi Bisenzio.

legale della regione (delocalizzazione economica). All'analisi preliminare del potenziale criminale, seguirà una prima valutazione delle vulnerabilità dei territori, dell'economia e delle istituzioni toscane rispetto ad un eventuale insediamento da parte di organizzazioni di stampo mafioso. In entrambi i casi si tratta delle risultanze ancora preliminari, che necessitano di una verifica più approfondita e della raccolta di una base informativa più ampia e diversificata per fonte.

### ***1.2.1 Organizzazioni criminali e mercati illeciti in Toscana: il potenziale criminale***

Per comprendere i più recenti andamenti dei fenomeni di criminalità organizzata di stampo mafioso in Toscana è necessario prima svolgere un'analisi territoriale del fenomeno più ampia, che inquadra il caso toscano entro quello più vasto delle aree a non tradizionale presenza mafiosa (centro e settentrione d'Italia), insieme ad un approfondimento nel tempo che guarda all'evoluzione intercorsa negli ultimi trent'anni. In questa fase della ricerca, per la comparazione con altre aree del paese vengono elaborate le informazioni attualmente disponibili sui delitti più propriamente riconducibili alle organizzazioni di stampo mafioso (tra tutti il reato di associazione di stampo mafioso, ex art. 416bis) In aggiunta per il caso toscano vengono presentate alcune preliminari elaborazioni su altre forme di delitti (quali estorsione, violazioni della normativa sugli stupefacenti, contraffazione, rapine) riconducibili non solo a forme di criminalità mafiosa, ma anche a forme più comuni di associazione a delinquere. L'analisi è condotta sia a livello provinciale che comunale, con un approfondimento sui capoluoghi di provincia<sup>4</sup>. Queste preliminari elaborazioni statistiche vengono poi sviluppate a partire dall'analisi di altri fonti (cfr. Introduzione) rispetto ai casi per i quali sono già stati svolti alcuni approfondimenti iniziali.

#### *Delocalizzazione organizzativa in Toscana e nel resto d'Italia. Alcune prime evidenze*

L'analisi temporale e per macro-aree della distribuzione sul territorio nazionale dei gruppi criminali di stampo mafioso offre importanti chiavi di lettura del fenomeno di espansione criminale in

---

<sup>4</sup> L'analisi è basata sui dati elaborati dal Servizio di Informazione (SDI) del Ministero dell'Interno per gli anni 1983-2013. Sono in corso di raccolta le informazioni statistiche per gli anni più recenti anche a livello municipale a partire dal 2004.

Italia. Come emerge nella figura 1.3 esiste un forte divario territoriale nella presenza delle organizzazioni mafiose nel territorio nazionale che va attentamente esaminato.

Guardando all'evoluzione temporale, così come rappresentato dalle statistiche sulla delittuosità, il divario tra aree tradizionali e nuovi territori di espansione si è sensibilmente ridotto negli ultimi anni<sup>5</sup>. Ciò è riconducibile non tanto ad un aumento degli arresti per associazione mafiosa in aree non tradizionali – dato comunque in crescita negli ultimi 5 anni ma non con un tasso così elevato come il dibattito pubblico potrebbe far pensare – ma per via di una sensibile diminuzione del numero di arresti al sud. Guardando all'evoluzione negli ultimi tre decenni, inoltre, si osserva come i delitti per 416bis registrati nel centro e nord d'Italia avevano tassi già significativi negli anni ottanta e primi anni novanta a confronto con quelli registrati negli ultimi anni (cfr. Figura 1.3). Se ne deduce che il fenomeno ha radici profonde e la sua evoluzione va letta nel tempo al fine di non inficiarne qualunque valutazione oggettiva rispetto all'entità attuale del problema e alla sua urgenza, anche a confronto con altre forme più comuni di associazione a delinquere. In quest'ultimo caso, infatti, le evidenze statistiche mostrano un divario significativamente minore tra zone del paese quando si tratta di delitti associativi comuni (cfr. Figura 1.4). Questo dato contribuisce a comprendere come le aree più economicamente sviluppate del Paese sono anche quelle che vantano più vasti e fiorenti mercati illeciti, tra tutti quelli degli stupefacenti, e quindi una più elevata domanda di beni e servizi illegali (pensiamo, tra tutti, al trattamento illegale di rifiuti industriali e affini), che può incentivare e favorire il radicamento anche di gruppi mafiosi più tradizionali.

La geografia del fenomeno, come ci viene illustrata dalle mappe (cfr. Fig. 1.5 e 1.6), a livello nazionale presenta sempre un divario tra ripartizioni territoriali del Paese, ma il dato disaggregato a livello provinciale fa emergere come ci siano territori al centro e nord Italia (Torino, Milano, Varese, Imperia, Rimini, Latina), dove compaiono indicatori di un radicamento anche organizzativo, e non solo economico, delle mafie storiche. In alcuni casi si tratta di una presenza consolidata già da diversi decenni. Sempre restando nel centro e settentrione d'Italia, si hanno ormai evidenze giudiziarie consolidate rispetto alla presenza di insediamenti dell' 'Ndrangheta in regioni quali la Lombardia, il

---

<sup>5</sup> Il divario resta significativo, ma anche in questo caso, si è sensibilmente ridotto rispetto ad altre tipologie di delitti, quali i reati di estorsione e gli attentati incendiari e dinamitardi, mentre resta stabile dopo la parentesi degli anni novanta rispetto agli omicidi di stampo mafioso.

Piemonte, il ponente ligure o alcune aree dell'Emilia, dove operano locali dotate di una significativa autonomia organizzativa, in quanto capaci di replicare le attività dei gruppi dei territori di origine.

Figura n. 1.3 Denunce per associazione di stampo mafioso in Italia nel sud e nel resto del paese (1983-2012).

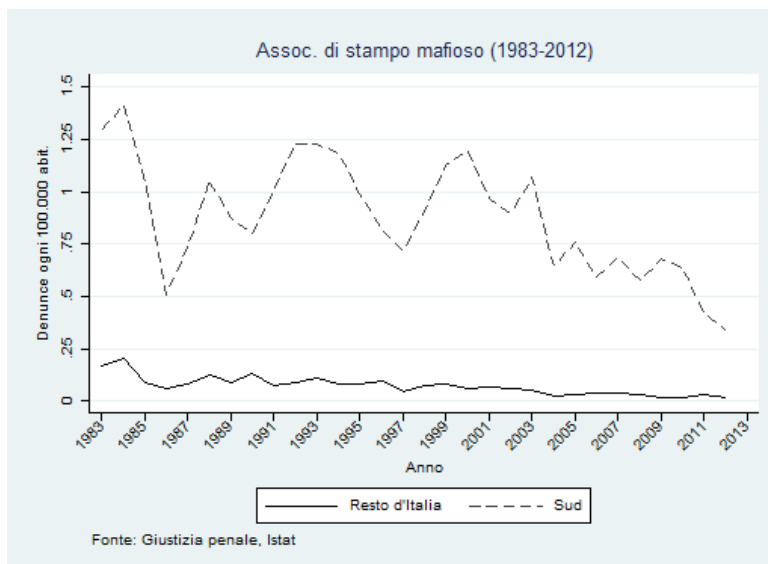


Figura n. 1.4 Denunce per associazione a delinquere in Italia nel sud e nel resto del paese (1983-2012).

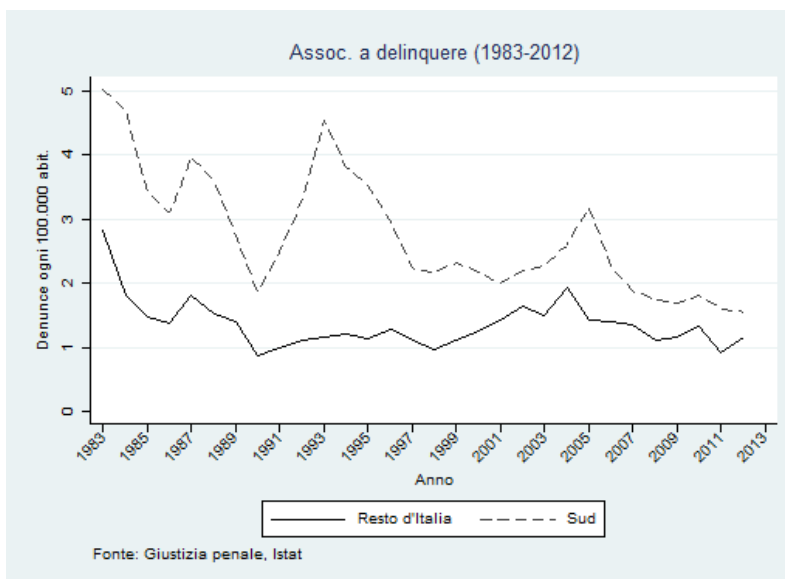
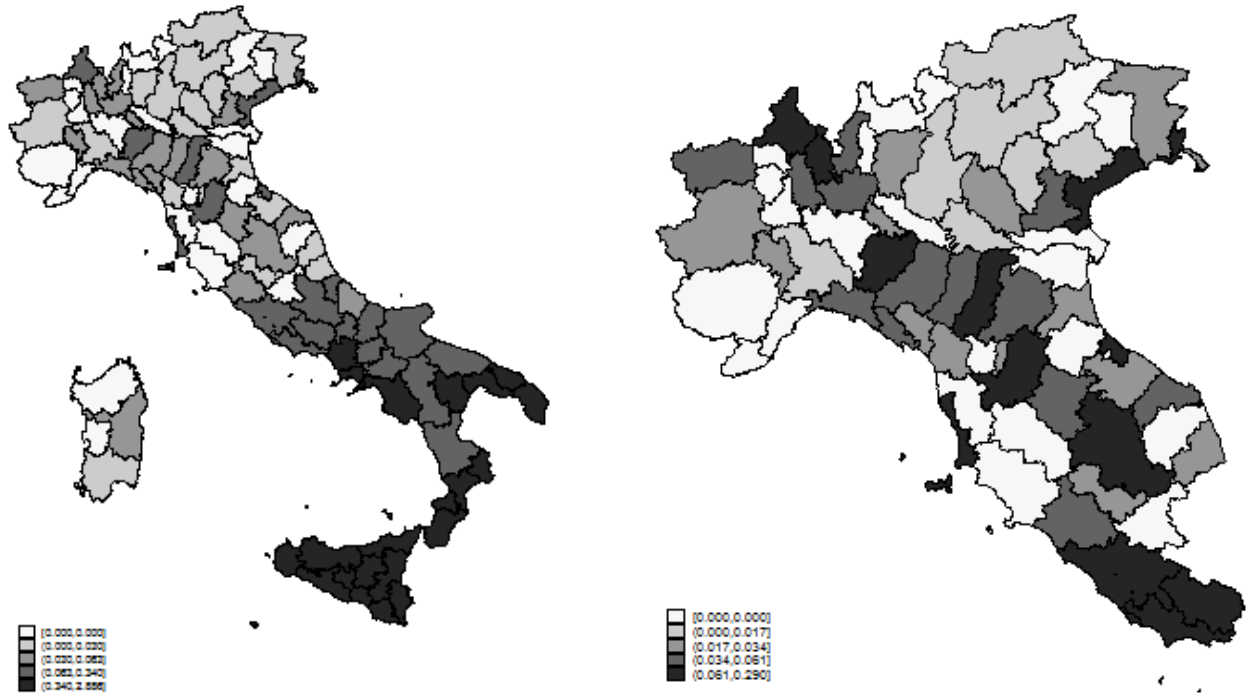


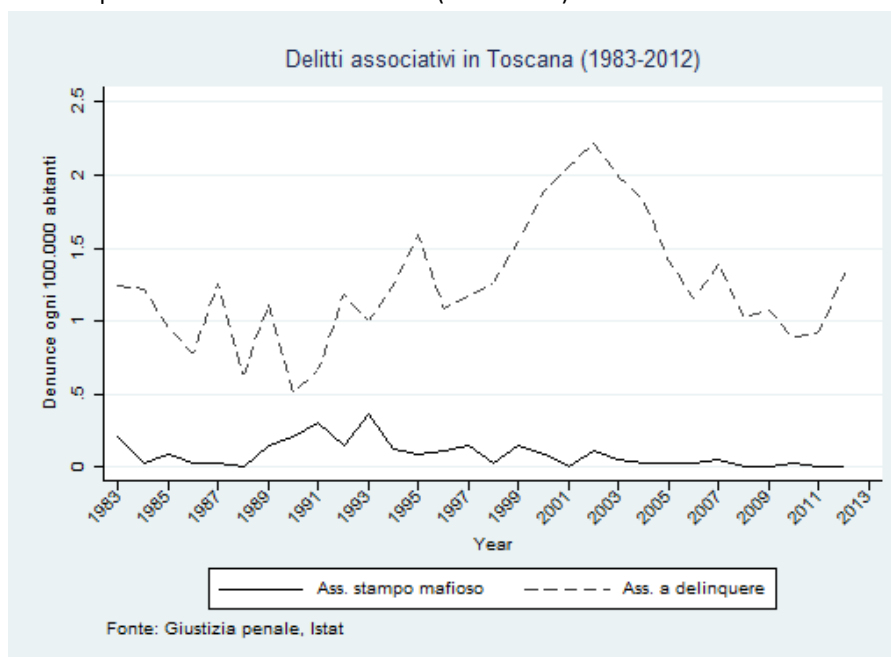
Figura n. 1.5 Denunce per associazione di stampo mafioso in Italia (1983-2012).

Figura n. 1.6 Denunce per associazione di stampo mafioso nel centro e nord Italia (1983-2012).



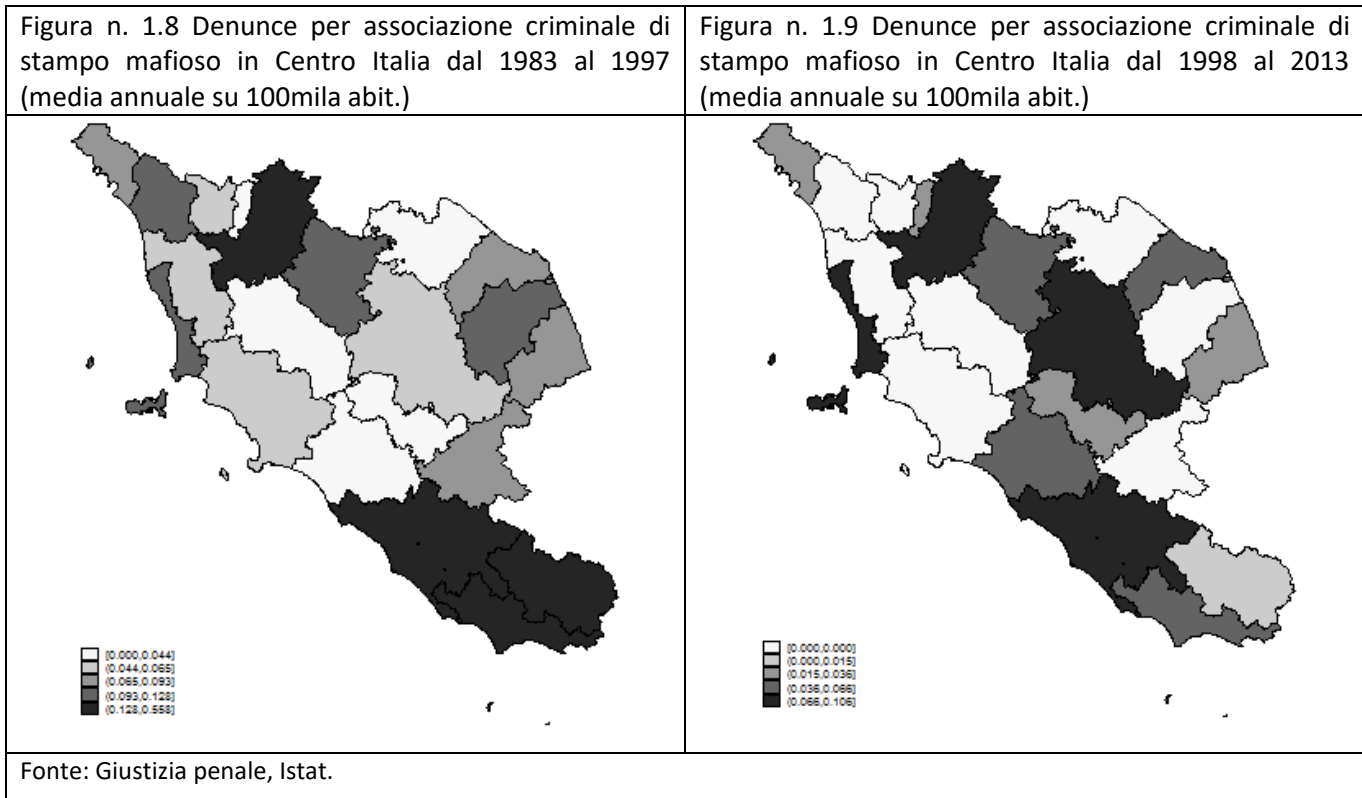
Guardando più direttamente alla Toscana, secondo le statistiche le denunce per 416bis sono state tradizionalmente eventi sporadici nel tempo, con un incremento tra fine anni ottanta e inizi anni novanta – in conformità con il trend nazionale (dati aggiornati al 2013). Rispetto però ad altre forme di criminalità organizzata, come mostra la figura 1.7, le denunce per associazione a delinquere hanno conosciuto dagli anni novanti fino ad oggi un significativo incremento, a testimonianza di una presenza in regione di mercati illeciti ben organizzati e strutturati, nei quali operano gruppi che pur non avendo acquisito una presenza territoriale e organizzativa forte, e quindi non qualificati giuridicamente come di stampo mafioso, possono contare su una presenza funzionale stabile in alcuni settori illeciti come quello del traffico di stupefacenti (gruppi di origine albanese in particolare) o sfruttamento della prostituzione (in alcuni casi fino a configurare fenomeni di tratta o riduzione in schiavitù). L'importanza di questi settori emerge anche da una prima elaborazione statistica delle denunce collegate a questi tipi di attività illecite (si veda subito sotto per una breve presentazione).

Figura n. 1.7 Denunce per reati associativi in Toscana (1983-2012).



A confronto con altri territori dell'Italia centrale (cfr. figura 1.8 e 1.9), la Toscana si rivela la regione con la più elevata varianza interna in entrambe le finestre temporali esaminate (1983-1997 / 1998-2013), avendo al suo interno province con i tassi tra i più alti nell'area di riferimento (per esempio Firenze) e insieme province con scarse evidenze di presenza (Siena). A ciò si aggiunge che la Toscana mostra una sensibile diminuzione nel numero di denunce per 416bis negli ultimi 15 anni considerati nell'analisi (1998-2013). Questo ultimo dato è trainato da province quali Pistoia e Arezzo dove ai significativi indicatori di presenza nella prima finestra temporale non ne sono seguiti altri negli anni più recenti, almeno non sono stati qualificati come di stampo mafioso (il problema della qualificazione giuridica è essenziale per interpretare queste informazioni statistiche)<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Complessivamente, le province toscane hanno tradizionalmente avuto un indice di presenza mafiosa classificato come basso o molto basso, soprattutto se considerano le informazioni emerse nell'ultimo decennio. Ad esempio, secondo l'indice provinciale di presenza mafiosa elaborato da Transcrime (2013), uno dei pochi indici disponibili che presentano una strategia di misurazione precisa e validata, la provincia toscana che guida la classifica regionale è quella di Firenze (33° posto su 107 province), seguita da Prato (35° posto). Le altre province si collocano invece in posizioni più defilate, secondo il seguente ordine: Arezzo (54° posto), Massa Carrara (61° posto), Livorno (62° posto), Pistoia (63° posto), Lucca (72° posto), Pisa (80° posto), Grosseto (81° posto), Siena (82° posto).



Le figure 1.12-1.15 rendono più intellegibile l'evoluzione delle denunce per 416bis nelle province toscane, presentate sia in rapporto alla popolazione residente che in valori assoluti. Questi primi indicatori utilizzati sembrano confermare che la Toscana, a confronto con altre regione del centro e nord Italia, non presenta indicatori di una presenza territoriale e organizzativa di gruppi delle quattro mafie storiche. Ciò nonostante, le evidenze qualitative raccolte durante le prime interviste sul campo, l'analisi delle misure di prevenzione patrimoniale e delle principali fonti investigative disponibili (relazioni DIA e DNA) insieme alla raccolta degli eventi principali dello scorso anno pubblicati sulla stampa, suggeriscono come questi gruppi in Toscana possano aver raggiunto in alcuni casi circoscritti un grado di insediamento organizzativo e economico prima non osservato, o meglio rilevato, dall'autorità investigativa e giudiziaria<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Come in altre aree, anche in Toscana, il fenomeno non interesserebbe principalmente i capoluoghi di provincia (anche se questi restano tra i luoghi preferiti per attività di riciclaggio), quanto i comuni di più limitata dimensione demografica o comunque quei comuni, come Viareggio, che pur non essendo capoluoghi, hanno una rilevanza significativa su più profili. Le città capoluogo, con l'eccezione di Firenze, si posizionano in coda in una prima classifica realizzata coi capoluoghi di provincia. Addirittura, comuni quali quello di Siena e

Figura n. 1.10 Denunce per associazione criminale di stampo mafioso in Toscana dal 1983 al 1998 (media annuale su 100mila abit.)

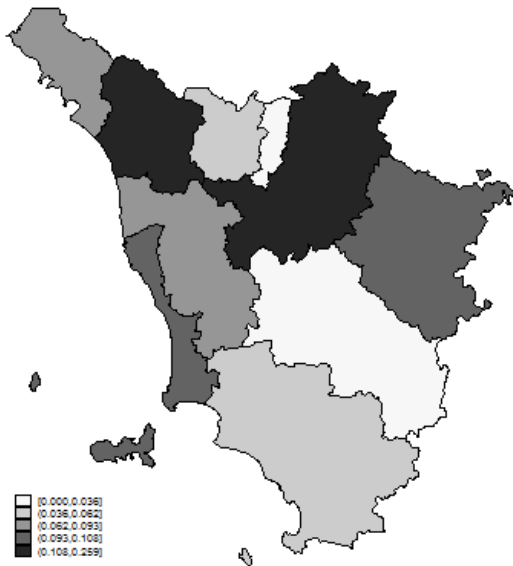


Figura n. 1.11 Denunce per associazione criminale di stampo mafioso in Toscana dal 1998 al 2013 (media annuale su 100mila abit.)

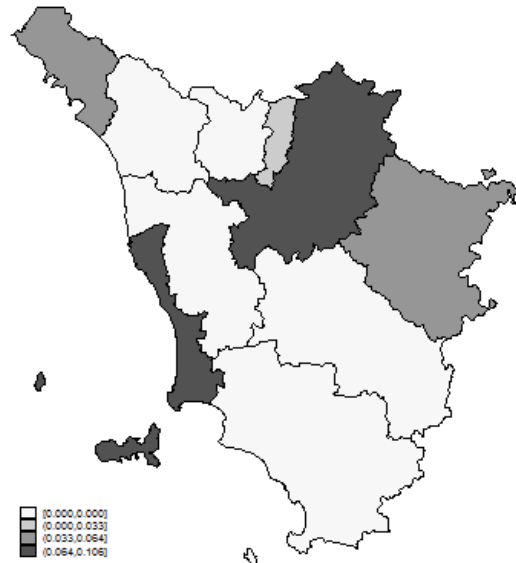


Figura n. 1.12 Denunce per associazione criminale di stampo mafioso in Toscana dal 1983 al 1998 (tot. in val. ass.)

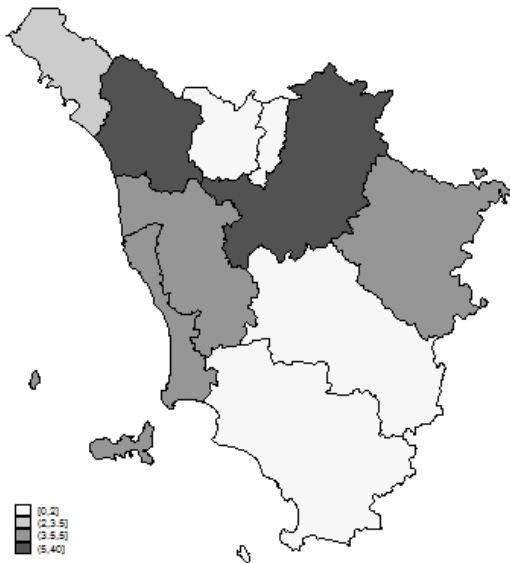
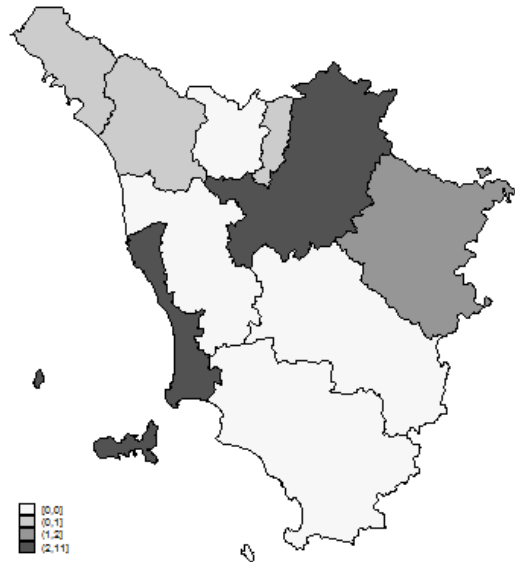


Figura n. 1.13 Denunce per associazione criminale di stampo mafioso in Toscana dal 1998 al 2013 (tot. in val. ass.)



Pistoia, nonostante i diversi andamenti nel territorio provinciale, non presentano significativi indicatori di presenza mafiosa entro i propri confini amministrativi tanto da non essere inseriti in questa lista. Ricordiamo che si tratta di elaborazioni molto preliminari, che necessitano ancora di un'attenta valutazione e di un aggiornamento alla luce dei dati che saranno in seguito raccolti.



Fonte: Giustizia penale, Istat.

Nello specifico si fa riferimento a criminalità organizzata di origine calabrese e campana, le quali in altre regioni del paese, simili per caratteristiche territoriali e storiche, come l'Emilia Romagna, hanno dimostrato in alcuni casi elevate capacità di penetrazione. Non si escludono simili processi anche sul territorio toscano. A supporto di questa ipotesi vi sono alcuni elementi emersi in questa prima fase dell'indagine che esaminiamo in quest'ordine: (a) procedimenti giudiziari in fase dibattimentale o già esauriti inerenti a casi che pur se non qualificati ai sensi dell'associazione di stampo mafioso (ex art. 416bis c.p.), hanno visto riconosciuta, in fase inquirente e/o di giudizio, la qualifica dell'aggravante per agevolazione ad associazione di stampo mafioso (ex art. 7 della L. 203/91), o hanno visto cadere il capo d'imputazione ex art. 416bis in fase di giudizio; (b) altri eventi-spia che indicano un significativo potenziale di insediamento organizzativo in Toscana di mafie storiche e di più nuova genesi, tra i quali un'analisi dei principali mercati illeciti nel territorio toscano; (c) la presenza di vasti investimenti criminali nell'economia locale toscana sia a fini di riciclaggio di proventi illeciti, ma anche per fini puramente imprenditoriali e per l'acquisizione attiva di posizioni di mercato in alcuni settori dell'economia regionale.

*(a) Alcune evidenze investigative e giudiziarie di presenza organizzativa mafiosa nell'economia criminale della Toscana*

Come riconosciuto dall'autorità inquirente, la penetrazione della criminalità organizzata nel territorio toscano non è caratterizzata, in generale, dagli elementi costitutivi dell'art. 416 bis c.p. Non sono state individuate al momento, le condizioni di assoggettamento e omertà, presenti in altre zone del paese, rendendo quindi difficile configurare tale reato per i fatti esaminati dalla DDA fiorentina. Nel Distretto, infatti, ha prevalso sia da parte della magistratura inquirente e, non sempre, da parte del giudicante, l'ipotesi prevista dall'art. 7 L. 203/91, che prevede una aggravante quando i fatti sono commessi per agevolare l'attività delle associazioni criminali di stampo mafioso. Alcuni di questi procedimenti rivelano l'esistenza sul territorio di individui che, pur non partecipando ad un'alcuna organizzazione operante sul territorio toscano, hanno e sfruttano legami diretti o indiretti con gruppi di criminalità organizzata di stampo mafioso operanti nei territori tradizionali. I casi riscontrati in questi anni si riferiscono ad almeno quattro principali settori illeciti. In questa fase si preferisce ad una

lettura del fenomeno per presunta origine della consorceria criminale (italiana per le quattro regioni del meridione, straniera per le diverse etnie presenti), quella per settore illecito di attività. Questo criterio, in questa prima fase, favorisce una ricognizione più ampia dei sistemi criminali, che sono spesso insieme sovrapposti, piuttosto che tra loro distinti e indipendenti<sup>8</sup>, e aiuta a comprendere quali siano i principali meccanismi attraverso i quali le mafie potrebbero acquisire un controllo significativo di alcuni settori dell'economia illegale.

Le figure n. 1.14-1.17 contribuiscono a definire un primo quadro di comprensione di alcuni dei principali settori illeciti in regione. Le figure mostrano infatti l'andamento negli ultimi 5 anni di quei delitti che più di altri sono associabili con più probabilità anche a forme di associazione a delinquere (rapine, contraffazione, estorsione, stupefacenti)<sup>9</sup>. La Toscana pur posizionandosi spesso sotto la media delle regioni dell'Italia centrale, presenta ancora una volta un'elevata varianza, avendo entro i suoi confini regionali province con dei tassi significativamente più alti rispetto alla media regionale e della ripartizione territoriale di riferimento. Ciò vale per alcune tipologie di reati ((rapine, contraffazione, estorsione), ma il dato acquisisce più valore se si osservano le informazioni sulla violazione della normativa sulle sostanze stupefacenti, settore nel quale la Toscana supera ampiamente la media delle regioni dell'Italia centrale (Figura n. 1.16). Queste elaborazioni preliminari verranno opportunamente riesaminate nelle successive fasi della ricerca. Le evidenze che emergono potrebbero rappresentare dei significativi eventi-spie di una presenza stabile di gruppi criminali dediti a queste attività illecite (contraffazione e traffico di stupefacenti tra tutte). Questi gruppi, infatti, pur non essendo originariamente di matrice mafiosa, possono sempre richiedere "servizi" illegali per i loro traffici ad organizzazioni mafiose più tradizionali, facilitandone un ingresso nei mercati, o in un futuro prossimo, come accaduto in altre realtà regionali, evolversi e adottare formule organizzative e repertori d'azioni tipiche delle mafie tradizionali, soprattutto se trovano a livello locale delle

---

<sup>8</sup> Il criterio normalmente usato anche dall'autorità inquirente, invece, è una suddivisione per origine della consorceria criminale. Questa specializzazione ha certamente prodotto una utile professionalizzazione da parte della stessa autorità inquirente, in questa sede però si avverte l'esigenza di descrivere dinamiche comuni tra fenomeni criminali che spesso nei territori di nuova espansione mutano fino a superare le usuali differenze dei territori di origine.

<sup>9</sup> Alcune categorie di delitti usate in queste figure misurano in alcuni casi con più probabilità la domanda di alcuni beni e servizi illeciti (come nel caso delle infrazioni per stupefacenti), piuttosto che l'effettiva "offerta" nel mercato, fenomeno invece meglio catturato, anche se con un problema di cifra oscura, da altri tipi di delitti come le rapine.

condizioni ambientali favorevoli (pensiamo, per esempio, a quei territori regionali dove sussistono gravi condizioni di marginalizzazione economica o etnica).

Figura n. 1.14 Rapine in Toscana dal 2010 al 2014 (valori per 100mila abit.)

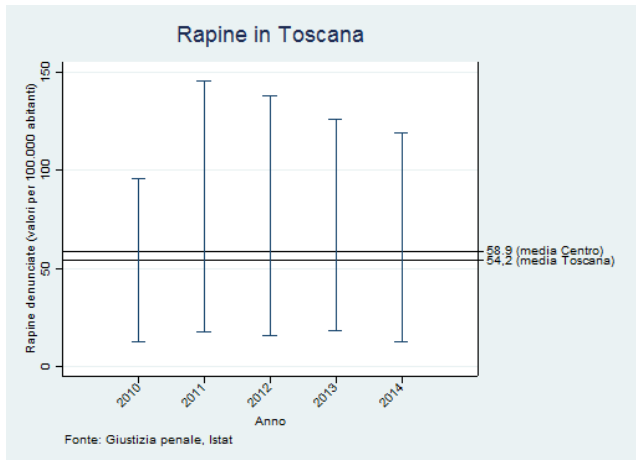


Figura n. 1.15 Delitti di contraffazione in Toscana dal 2010 al 2014 (valori per 100mila abit.)

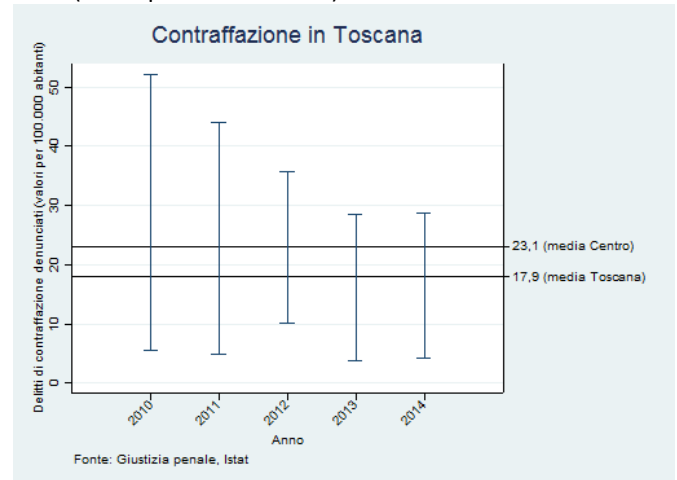


Figura n. 1.16 Delitti relative alla normativa sugli stupefacenti in Toscana dal 2010 al 2014 (valori per 100mila abit.)

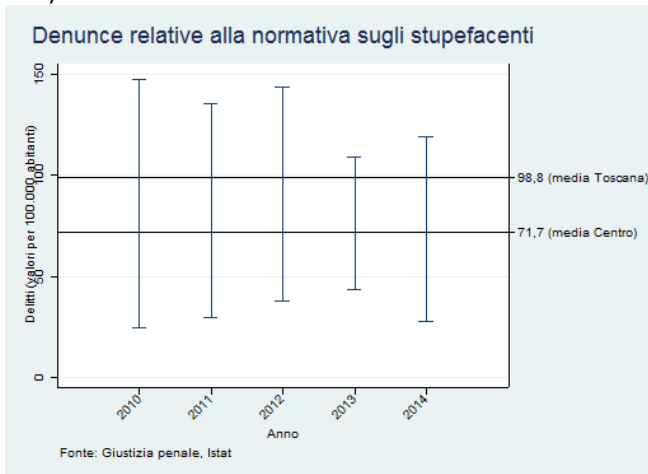
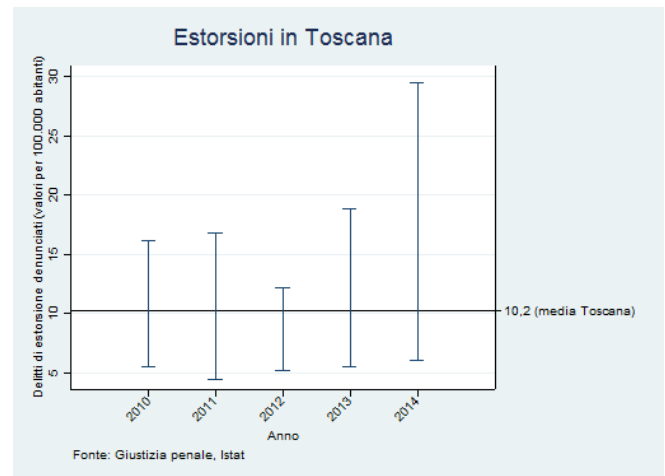


Figura n. 1.17 Delitti di estorsione in Toscana dal 2010 al 2014 (valori per 100mila abit.)



### Estorsione e usura

Le principali indagini che hanno coinvolto soggetti per i quali sono stati ipotizzati i reati di associazione di stampo mafioso (Viareggio) o l'aggravante art. 7 L. 203/91 (Altopascio, Livorno, Prato e

Montepulciano) si sono concentrate su presunte attività estorsive nella maggior parte riconducibili ad attività di ritorno di crediti concessi a tassi usurari, e che hanno visto coinvolti soggetti di origine calabrese e campana. Se la gravità dei fatti ipotizzati è stata in gran parte dei casi confermata in sede di giudizio, al contrario, la loro qualificazione giuridica come reati di 416bis o art.7 L. 2013/91 ha visto giudizi altalenanti da parte dei giudici di primo e secondo grado. In ogni caso, al di là della qualificazione giuridica degli eventi, viene dipinto un quadro in cui anche in Toscana esiste un vasto bacino di soggetti vittime di fenomeni estorsivi e di usura, non solo praticati da soggetti direttamente o indirettamente legati ad associazioni di stampo mafioso. Non vi sono, invece, ancora, evidenze giudiziarie significative rispetto a forme di estorsione su larga scala ad esercizi commerciali o attività imprenditoriali da parte di consorterie di origine italiana (se non in alcune eccezioni ben circoscrivibili), anche se indagini sull'area della Versilia<sup>10</sup>, Lucchesia, Area Vasta e Valdarno in questi ultimi anni sembrano individuare simili dinamiche<sup>11</sup>. Nel caso, invece, di alcuni gruppi di origine cinese operanti nell'area vasta, le cui attività anche per questa ragione sono state qualificate secondo l'ex art. 416bis, sono emersi fenomeni estorsivi ad esercizi commerciali e ad attività economiche gestite da connazionali. In alcuni casi, addirittura, sono stati scoperti fenomeni estorsivi legati a rapimento di persona, modalità che ricordano fenomenologie del racket perpetuato in Italia dalle prime mafie storiche fino a qualche decennio fa.

### *Scommesse e gioco d'azzardo*

La DDA fiorentina ha profuso importanti sforzi investigativi in un settore che pur essendo stato legalizzato in larga parte, presenta ancora vaste aree di illegalità o, quando legale, si correla fortemente ad altre condotte illecite (estorsione e usura tra tutti). In particolare, in un'indagine

---

<sup>10</sup> Proprio nella Versilia, accertamenti investigativi avrebbero scoperto forme più estese di fenomeni estorsivi nei confronti di imprenditori originari di Gricignano d'Aversa (CE), ad opera, si ipotizza, di altri operatori del mercato riconducibili a clans camorristici. In particolare gli investigatori ritengono che le vittime di estorsione erano costrette ad una contribuzione periodica a favore del clan dei casalesi. Un meccanismo collaudato in cui, nella prima fase, intervenivano gli affiliati incaricati di svolgere il ruolo di messaggeri e, successivamente, i referenti toscani del sodalizio (DDA 2017:649)..

<sup>11</sup> Questa tipologia di pratiche estorsive vede coinvolti soggetti dalla diversa provenienza geografica, con una maggiore proiezione criminale da parte di soggetti di cui si era ipotizzata la vicinanza ad organizzazioni ndrangentistiche e camorristiche. Più di recente, seppur in maniera ben più limitata rispetto al passato, anche soggetti riconducibili a consorterie siciliane sono imputati per fenomeni di estorsione, come in un caso ai danni di un commerciante della città di Livorno (Proc. pen. n. 98/2014, Tribunale di Livorno).

coordinata dalla DDA fiorentina ( ), è stata scoperta una vasta influenza da parte di un gruppo di origine campana (il c.d. gruppo Terracciano originario di Pollena Trocchia, Napoli) in più aree della regione (Prato, la Versilia, le province di Firenze, Pistoia, Lucca) nel settore della prostituzione, realizzata attraverso una rete di night clubs presenti sul territorio toscano, e nel settore delle scommesse clandestine. Secondo l'autorità giudiziaria, la raccolta delle scommesse sportive (in assenza di qualsiasi obbligo fiscale) avrebbe fruttato mediamente al clan una percentuale di guadagno sulle singole giocate, variabile dal 6% al 10% (DNA, 2015). Parte delle scommesse erano gestite direttamente dal clan, ma quando il profilo di rischio era ritenuto troppo elevato venivano riversate nel circuito ufficiale SNAI ed in particolare venivano giocate presso un corner ubicato in Sicilia, il cui gestore avrebbe visto riconosciuta una provvigione dall'organizzazione. Il caso in esame conferma la forte correlazione tra gioco d'azzardo, usura e fenomeni di estorsione, infatti il gruppo avrebbe offerto servizi di finanziamento con tassi usurari a clienti in difficoltà. Soprattutto in queste circostanze, il ricorso al metodo mafioso, attraverso forme di intimidazione, sarebbe stato essenziale al proseguimento di questi reati, insieme al tentativo di ridurre la concorrenza sul mercato. Le vaste operazioni investigative, portarono nel 2009 all'emissione di 10 misure cautelari per associazione a delinquere di stampo mafioso finalizzato allo sfruttamento della prostituzione e alla raccolta delle scommesse clandestine, esercizio abusivo dell'attività creditizia, usura, estorsione aggravata dal metodo mafioso, interposizione fittizia di persone nella titolarità dei beni e riciclaggio. Il caso è inoltre di interesse per l'efficace azione di prevenzione attraverso l'emissione di misure di prevenzione patrimoniale per beni di natura diversa (sia società che immobili e patrimonio mobiliare in conti correnti) e di valore elevato (secondo le stime di circa 14 milioni di Euro), la cui confisca, in gran parte, è divenuta definitiva dopo il rigetto del ricorso presentato dai destinatari dei provvedimenti presso la Corte di Cassazione (sentenza depositata il 17 settembre 2015, seconda sezione penale)<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> La ricostruzione dei meccanismi d'imprenditoria criminale e l'analisi del "tenore di vita" dei componenti dell'organizzazione hanno permesso di individuare 14 affiliati che avevano costituito, pur a fronte di redditi dichiarati negli ultimi dieci anni del tutto irrisori, un ingente patrimonio per un valore complessivo di oltre 14 milioni di euro. Sono stati sottoposti a sequestro in Toscana 17 aziende - operanti nei settori della ristorazione, della pulizia e della gestione dei locali notturni - nonché 21 immobili (tra i quali una scuderia ed abitazioni di pregio), 11 autovetture di grossa cilindrata e 21 cavalli da corsa, 74 conti correnti e rapporti

Oltre a questo caso, secondo le autorità di polizia, anche il settore legale della gestione delle sale dedicate alle cc.dd. "slot machines" in Toscana subisce in alcune zone la forte influenza dei cc.dd. "Casalesi", attraverso la fittizia intestazione di aziende esercenti l'attività di "punti scommesse". Le modalità di gestione dell'affare ricalcano quelle già accertate in altre indagini svolte in Campania ed in altre regione del centro - nord Italia. Ingenti somme, secondo una percentuale variabile dal 15% al 25%, vengono destinate ai titolari di ogni postazione installata in bar e circoli pubblici, formalmente intestati a soggetti terzi ma, di fatto, controllati e/o assegnati a personaggi conniventi con la malavita organizzata casertana (DDA 2017: 649).

### *Traffico di stupefacenti*

Il mercato degli stupefacenti in Toscana è tra i più fiorenti tra le regioni italiane, trainato tradizionalmente da una forte domanda interna e di altre regioni limitrofe, caratterizzato inoltre da consumi diversificati per sostanze stupefacenti. Rispetto all'offerta, invece, secondo le valutazioni espresse dall'autorità investigative e inquirenti, nell'ultimo decennio questa si conferma come tendenzialmente frammentata, in quanto operano diverse organizzazioni, senza significative gerarchie a ridurre la competizione. Infatti, elemento questo di ulteriore interesse, le mafie storiche italiane non avrebbero raggiunto in regione un'influenza preponderante sugli altri operatori, né controllandone la catena di approvvigionamento (esistendo diversi canali transnazionali di ingresso dello stupefacente), né tantomeno lo spaccio su strada. Al contrario, altre organizzazioni straniere, in particolari quelle albanesi e magrebine, svolgerebbero un ruolo più preminente, almeno rispetto ad alcune tipologie di sostanze. In generale, la frammentazione dell'offerta è anche riconducibile in parte ad una domanda di stupefacenti talvolta circoscritta all'interno di comunità etnicamente omogenee (come quella cinese). In ogni caso, alla presenza di più operatori non ne consegue automaticamente una maggiore competizione e concorrenza dal momento che, al contrario, secondo le risultanze investigative, e in linea con tendenze già riscontrate altrove in Italia, forme di cooperazione e coordinamento tra i gruppi non sono eventi sporadici, ma spesso la regola, data anche

---

finanziari di costituzione illecita ed a Napoli sono stati sequestrati ulteriori 4 immobili. Il Tirreno, *Il tesoro (14 milioni) del clan Terracciano confiscato definitivamente*, 15 ottobre 2015

la specializzazione acquisita da molti di questi in alcuni settori o fasi della catena del traffico e della vendita.

Alcune più recenti risultanze investigative e giudiziarie, alcune già acquisite mentre altre sono in corso di indagine, hanno però dipinto un quadro in discontinuità rispetto a questo scenario, in quanto hanno dimostrato la centralità della Toscana, e in particolare del porto di Livorno<sup>13</sup>, nel traffico internazionale di stupefacenti, in particolare cocaina, in ingresso in Europa e organizzato in gran parte da organizzazioni riconducibili all' 'ndrangheta. Operazioni di polizia e ritrovamenti più recenti, infatti, hanno portato al sequestro di quintali di cocaina per un valore di mercato di centinaia di milioni di euro. Le operazioni dell'anno in corso hanno attirato le attenzioni anche dei media nazionali, ma la scala del fenomeno è financo maggiore se consideriamo le attività di indagine svolte anche negli anni precedenti (al momento la ricerca ha svolto un monitoraggio negli ultimi dieci anni utilizzando relazioni DDA e DIA dal 2006 ad oggi). Il modello organizzativo ipotizzato dagli investigatori vedrebbe il coinvolgimento diretto di gruppi autoctoni (anche di origine toscana) che opererebbero però su mandato prevalentemente dell' 'ndrangheta (come svelato da recenti operazioni di polizia<sup>14</sup>), ma, in altre indagini in corso, si ipotizza anche un ruolo rilevante da parte di organizzazioni di origine albanese. In ogni modo, queste evidenze, trattandosi di traffico su larga scala sia per i quantitativi sia per le rotte di rifornimento, rendono molto plausibile la presenza in loco di organizzazioni stabili capaci di organizzare e governare le transazioni sia con i fornitori esteri che, soprattutto, con i diversi gruppi criminali, compratori, che intendono rifornirsi partecipando all'acquisto su larga scala dello stupefacente. Come provato dall'ingente sequestro avvenuto nel primo trimestre di quest'anno nel porto di Livorno, e nel ritrovamento in mare successivo di poche settimane, il carico di cocaina era già suddiviso in partite contraddistinte e riconoscibili da etichette distinte, da gagliardetti in particolare.

I più recenti sequestri sono comunque in continuità con un'efficace azione inquirente su questo fronte negli ultimi anni promosso dalle forze di polizia coordinate dalla DDA fiorentina. Tra le

---

<sup>13</sup> Le attuali operazioni hanno altresì ipotizzato il coinvolgimento di lavoratori presso la Darsena Europa, i quali avrebbero prelevato gli stupefacenti dai containers segnalati dall'organizzazione. Sarebbe dunque auspicabile verificare quali protocolli siano stati implementati dall'autorità portuale onde prevenire simili fenomeni di corruzione o favoreggiamento ai traffici illeciti nel porto.

<sup>14</sup> L'8 giugno 2016 il Nucleo di Polizia Tributaria della Guardia di Finanza di Pisa ed i Carabinieri di Livorno, nell'ambito dell'Operazione AKUARIUS hanno dato esecuzione all'o.c.c.c. n. 2514/2014 RGN e n. 4723/2016 RGIP in data 25.5.2016 del GIP di Firenze nei confronti di n. 20 indagati.

operazioni più significative va segnalata l'operazione "GUFO 2013", condotta sull'intero territorio nazionale dai GICO del Nucleo di Polizia Tributaria di Firenze. Le indagini hanno portato a 16 ordinanze di custodia cautelare in carcere nei confronti di altrettanti soggetti, prevalentemente di origine calabrese – collegati alle "ndrine" degli Avignone e dei Paviglianiti, rispettivamente di Taurianova e di San Lorenzo, in provincia di Reggio Calabria –, accusati a vario titolo di associazione per delinquere finalizzata al traffico internazionale di sostanza stupefacenti, con l'aggravante del fine di agevolare associazioni mafiose. Le investigazioni sono state avviate a seguito dell'operazione «LUPICERA», conclusasi nel 2013 con l'arresto di n. 13 soggetti legati alla 'ndrina dei «Facchineri» di Cittanova, operante nella zona di Altopascio, risultati in affari con esponenti della famiglia Avignone. Le indagini espletate, dai risvolti internazionali si sono sviluppate nell'arco di tre anni ed hanno richiesto l'adozione di sofisticate metodologie di intercettazione per cercare di ricostruire le rotte del narcotraffico, lungo le quali la droga proveniente dal Sud-America giungeva nel nostro Paese, attraverso le c.dd. "vie del mare", abilmente occultata all'interno di container con carichi di copertura o sofisticati doppiopondi. Complessivamente, nel corso delle indagini, in quattro distinti interventi operati presso i porti di Genova e Gioia Tauro, sono stati sequestrati 280 kg di cocaina purissima per un valore, una volta immessa sul mercato dello spaccio, pari a circa 42.500.000 di euro.

L'ipotesi che la presenza di traffici così ingenti possa aver spinto, in questo caso, le organizzazioni calabresi a predisporre dei veri e propri insediamenti organizzativi più stabili in regione troverebbe un ulteriore supporto dalle risultanze dell'Operazione AKUARIUS (e successive operazioni a questa collegate), che nel giugno del 2016 avrebbe individuato e disarticolato, tra le province di Firenze, Livorno, Pisa, Prato, Pistoia, Massa e Lucca, una organizzazione criminale calabro-ionica (gruppo Pesci) dedita al cd. brokeraggio nel traffico di droga e di sequestrare oltre 65 kg di sostanze stupefacenti nonché di arrestare il responsabile dell'omicidio di un trafficante toscano, avvenuto a Tirrenia (PI) il 9 dicembre 2015. Una manifestazione così intensa di violenza criminale è indicativa dal valore economico raggiunto dai traffici, ma soprattutto delle capacità operative che alcuni di questi gruppi criminali hanno sviluppato sul territorio. Il ricorso all'omicidio, infatti, potrebbe essere funzionale ad una strategia che guarda oltre la sanzione del singolo, macchiatosi secondo le indagini di infedeltà



secondo i presunti autori del delitto, ma mira a stabilire un ordine para-legale basato non più su un patrimonio reputazionale (e silente) ma su risorse di intimidazione e violenza, tipiche del metodo.

### *Traffico illecito di rifiuti*

La Toscana per diverse ragioni si posiziona tra le prime regioni in Italia per fenomeni di criminalità ambientale secondo le statistiche raccolte e rielaborate da Legambiente ogni anno. Le ragioni di tale posizionamento sono molteplici: dalle caratteristiche specifiche delle principali attività produttive presenti sul territorio, alla presenza nell'economia regionale di settori a c.d. *legalità debole* (pensiamo al settore tessile e del confezionamento nell'area vasta-centro) dove insieme spesso all'invisibilità delle attività economiche (manodopera e rispetto obblighi fiscali e previdenziali) si sommano forme di occultamento degli scarti e dei rifiuti del ciclo produttivo. Va inoltre ricordato come, trattandosi di dati che misurano l'attività di prevenzione e contrasto di condotte illecite da parte delle autorità preposte, il numero di violazioni è anche in funzione dell'efficacia e degli obiettivi (piccoli, medi, grandi operatori economici/società del settore) delle attività di controllo, nonché della loro frequenza nel tempo. Caratteristiche queste che variano molto da regione a regione, soprattutto in base alle effettive capacità (risorse e personale) concretamente disponibili (e messe a disposizione) sui territori. Non è dunque remota l'ipotesi che regioni più virtuose sul fronte dei controlli siano, paradossalmente, anche quelle che infine presentano un numero più elevato di violazioni. Nonostante valutazioni di questo tipo, che verranno comunque approfondite nelle fasi successive del progetto<sup>15</sup>, l'emergere in questi ultimi anni di alcuni casi di criminalità ambientale dove sono risultati coinvolti (o si ipotizza al momento un coinvolgimento) individui/società direttamente o indirettamente riconducibili ad ambienti di criminalità di stampo mafioso ha prodotto vasto allarme non solo da parte delle autorità di polizia e giudiziaria, ma anche nelle stesse comunità locali coinvolte<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> Nella seconda fase del progetto, verrà dedicato un focus di indagine specifico su questo settore, a partire da un maggior approfondimento qualitativo dei casi più significativi emersi in questi anni, da una raccolta sistematica delle informazioni statistiche disponibili (su questo profilo la Regione Toscana è tra le prime in Italia per numero, accessibilità e integrazione delle banche dati esistenti) e da una loro elaborazione ed analisi più attenta (per esempio, evitando comparazioni a livello inter-regionali basate su valori assoluti, ma pesando per la dimensione demografica dei territori e per il numero totale di controlli effettuati in un certa frequenza temporale).

<sup>16</sup> L'ipotizzata gravità dei fatti accertati è stata più volte denunciata anche a livello nazionale con esternazioni,

In particolare le attenzioni sono state rivolte a quelle organizzazioni criminali di stampo mafioso, in particolare legate ad ambienti camorristici, che più di altre hanno sviluppato una specializzazione in questo settore. Insieme ad alcuni procedimenti ancora in corso che riguardano il ciclo dei rifiuti collegato alle grandi opere in corso di esecuzione nell'area fiorentina, e il riuso dei fanghi di depurazione a fine agricoli, un procedimento è meritevole di notevole interesse in quanto rappresenta, a detta della stessa autorità giudiziaria, il primo caso accertato (e definito in sede di giudizio) di "impresa a partecipazione mafiosa" nel tessuto economico regionale. Il caso vede il coinvolgimento diretto di operatori toscani insieme a soggetti riconducibili direttamente, per vincoli parentali, ad importanti clan dell'hinterland napoletano (Ercolano). Il procedimento riguardava una società che, in sostanziale monopolio, acquisito secondo gli investigatori attraverso l'utilizzo del metodo mafioso, gestiva il commercio di stracci nell'area tra Prato e Montemurlo. In quanto centro autorizzato di recupero degli indumenti usati, la ditta avrebbe violato sistematicamente le disposizioni normative a riguardo, in quanto, una volta acquisiti i rifiuti dai raccoglitori, li avviava ai destinatari finali senza rispettare la prevista procedura di selezione, cernita ed igienizzazione, e dunque reintrodotti in vendita al pubblico nelle bancarelle dei vari mercati regionali senza alcuna precauzione igienica. L'ampiezza e la sistematicità di queste attività sono stati tali da far configurare il delitto di traffico di rifiuti di cui all'art. 260 del D. Lgs n. 152/2006, e l'aggravante di cui all'art. 7 legge n.203/91, riconosciuta dai giudici sia di primo che di secondo grado (Corte d'Appello di Firenze, n. 71 del 13/01/2014, RG 2302/12), perché realizzate attraverso l'utilizzo della carica intimidatoria e del metodo mafioso, patrimonio criminale del clan di camorra coinvolta (il clan Birra-Iacomino di Ercolano). Secondo le risultanze dell'autorità giudiziaria, infatti, uno dei due principali soggetti coinvolti (l'altro rappresentava la controparte toscana), era in stretti rapporti di parentela con uno reggenti del temuto gruppo di Ercolano. Il suo contributo e il legame col clan, secondo l'autorità inquirente, è stato decisivo in quanto consentiva alla ditta toscana di entrare nel mercato campano degli stracci, distogliendo la concorrenza, assicurando i pagamenti, e risolvendo ogni possibile contrasto.

Dall'analisi del caso prima esaminato, insieme ad alcune evidenze che emergono dai procedimenti in corso di accertamento, è evidente l'esigenza di potenziare sistemi di prevenzione e controllo, che

---

per esempio, dello stesso Procuratore Nazionale Antimafia, dott. Franco Roberti.

riducano le vulnerabilità di un settore dove sono numerosi gli incentivi criminogeni offerti sul mercato. L'ottica di prevenzione e contrasto non è dunque solo finalizzata a possibili danni arrecati all'economia e al patrimonio ambientale toscano, ma anche a quei territori (Campania) che in passato sarebbero stati destinatari dei traffici illeciti di sostanze pericolose prodotte da alcune ditte toscane della Versilia e del distretto conciario. Traffici, anche in questo caso, gestiti da aziende riconducibili alla compagine dei Casalesi.

### *Tratta degli esseri umani per sfruttamento sessuale o lavoro irregolare*

Si tratta di un settore che in Toscana rispetto ad altre regioni, simili per dimensione demografica e rilevanza economica, ha una maggiore rilevanza. Al di là, infatti, della qualificazione giuridica degli eventi come di reati di tratta e riduzione in schiavitù (difficilmente riconoscibile sia in fase inquirente che giudicante), negli ultimi decenni sono stati scoperti gravi e talvolta estesi fenomeni di sfruttamento a fini sessuali o sfruttamento lavorativo in agricoltura e nel tessile ad opera di gruppi per i quali è stata in più occasioni riconosciuta l'aggravante per associazione a delinquere. In misura maggiore rispetto al mercato degli stupefacenti, in questo settore le organizzazioni di provenienza straniera sembrano giocare un ruolo prevalente rispetto ad organizzazioni autoctone, anche se non sono mancati i casi di coinvolgimento di organizzazioni italiane (caso Terracciano). Alcune di questi gruppi (di origine albanese, slava e cinese) si sono tradizionalmente specializzati in queste attività illecite sperimentando, addirittura, e replicandoli nelle diverse parti del mondo in cui operano, specifici e autonomi modelli di gestione di questo business criminale (Shelley, 2008). Ad accumulare i diversi modelli è l'uso frequente della violenza e forme gravi di intimidazione, e la selezione tendenzialmente di connazionali (soprattutto se per finalità di sfruttamento sessuale), avvalendosi dei più generali flussi migratori dai paesi di origine.

In Toscana esiste infatti un'ampia domanda interna sia nel mercato della prostituzione, talvolta concentrata nelle stesse aree dove per via della presenza di attività turistiche o di intrattenimento sono fiorenti altri mercati illeciti ben organizzati (come quelli degli stupefacenti), sia nel mercato del lavoro nero, soprattutto in quei settori ad elevata stagionalità, manodopera non qualificata e caratterizzati tradizionalmente da una legalità debole (in Toscana è il caso, in particolare, del settore

agricolo, del tessile e delle confezioni). Le stime dell'osservatorio sul caporalato "Placido Rizzotto" della CGIL FLAI, per esempio, hanno posto la Toscana tra le regioni del centro e nord italiana con un elevato rischio di impiego di manodopera in nero e intermediazione illegale di lavoro nel settore agricolo in particolare in Maremma e nel Senese. La presenza di simili area grigie nel mercato del lavoro presuppone l'esistenza di associazioni a delinquere capaci di organizzare l'incontro tra domanda e offerta, non necessariamente riconducibili ad organizzazioni di stampo mafioso tradizionali, ma dalle ricadute non minori in termini di pericolosità sociale. In ogni caso, l'esistenza di un tale mercato incrementa le opportunità di infiltrazione criminale anche da parte delle mafie storiche, e di quelle organizzazioni straniere più propense ad usare il metodo mafioso (anche nelle sue forme più silenziose) soprattutto in contesti ad elevata segregazione etnica, data la maggiore vulnerabilità delle vittime e la maggiore invisibilità delle transazioni dovuta alle condizioni di isolamento e marginalità. Quest'ultimo scenario diviene financo più probabile nei casi di sfruttamento della prostituzione, dove in alcuni casi il livello e la durata nel tempo di condizioni di assoggettamento delle vittime sfruttate è tale da configurare in ipotesi l'utilizzazione di un metodo mafioso. Nonostante il sussistere di questi elementi in alcuni dei più gravi casi emersi in questi anni in Toscana, non è stata ipotizzata e dunque riconosciuta l'aggravante mafiosa per questi fatti, e ciò è certamente riconducibile alle difficoltà nell'acquisizione di una sufficiente base probatoria, ma anche, in parte, ad un necessario cambiamento di strategie e approcci investigativi che garantiscano più protezione alle vittime evitando ulteriori forme di vittimizzazione.

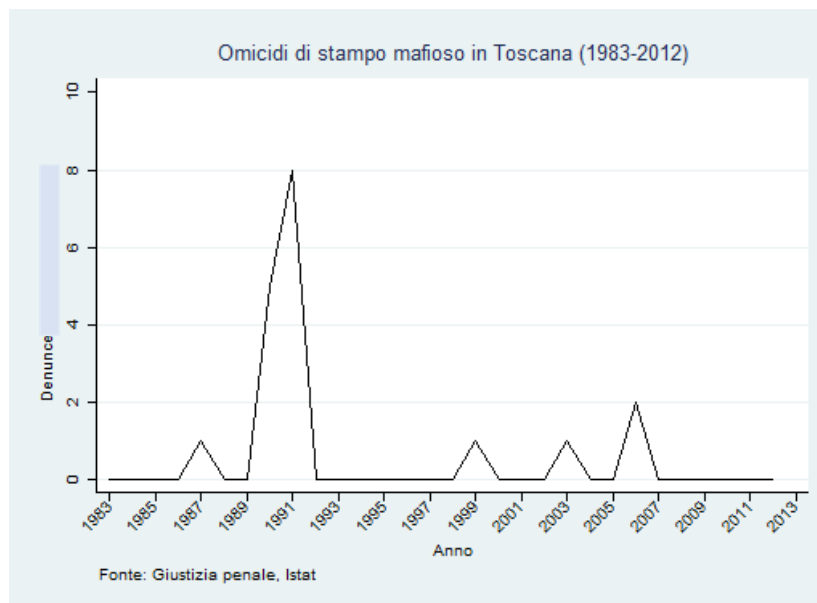
*(b) Ulteriori evidenze-spia di una potenziale presenza organizzativa di organizzazioni mafiose in Toscana*

Dall'analisi dei dati raccolti in questa prima fase della ricerca, attraverso l'utilizzo di notizie stampa, statistiche, materiale giudiziario e interviste con attori istituzionali, sono emerse diverse evidenze che indicano un significativo potenziale di presenza autonoma di gruppi criminali di stampo mafioso sul territorio toscano. Si indicano sotto alcune di questi eventi-spia utili a misurare il potenziale di sviluppo criminale di questi gruppi:

negli ultimi anni le statistiche indicano un aumento significativo sul territorio toscano di incendi dolosi e attentati di intimidazione contro esercizi commerciali, cantieri e sedi di aziende. Se tali eventi possono comunque avere una matrice diversa da quella tipicamente mafiosa, questi denotano in ogni caso l'incremento sul territorio di attività illecite che necessitano dell'intimidazione nei confronti delle vittime a fini estorsivi e/o, come spesso provato poi dall'autorità investigative, per il ritorno crediti a scopo di usura. Come sintetizzato nel paragrafo precedente, queste attività sono state ricondotte in alcuni casi a soggetti per i quali talvolta si è anche ipotizzata un'aggravante mafiosa. Gli eventi sono prevalentemente concentrati nell'area della Versilia, area vasto-centro, Valdarno, con una maggiore rilevanza nel caso di incendi boschivi dolosi nella costa tirrenica (Livorno e Grosseto);

negli ultimi anni si è assistito ad un incremento di azioni violente ad elevata intensità contro persone riconducibili ad ambienti criminali. Anche se secondo le statistiche sulla delittuosità il numero di omicidi di matrice mafiosa è estremamente limitato e sporadico nel tempo (Fig. n. 1.18), in particolare concentrato nel tempo in corrispondenza con l'escalation criminale dei primi anni novanta, alcuni eventi delittuosi più recenti delineano uno scenario qualitativamente diverso da quello precedente. Infatti, in una fase di relativa *pax mafiosa* sono stati compiuti sul territorio toscano due omicidi di chiara matrice mafiosa, come nel caso del duplice omicidio avvenuto a Terranuova Bracciolini (2006), riconducibile ad una faida tra clan di 'ndrangheta, e, in aggiunta a questi eventi, sono stati consumati o tentati omicidi di cui si può ipotizzare una matrice e un metodo, nella loro realizzazione, mafiosa. Il riferimento va, per esempio, ad un più recente omicidio (Tirrenia, 2015) la cui matrice si ipotizza sia legata ai traffici di stupefacenti su larga scala realizzati in Toscana da gruppi autoctoni in collegamento con gruppi di 'ndrangheta, o il tentato omicidio a Viareggio per il quale infine non è stata riconosciuta l'aggravante mafiosa, restandone però valida la gravità in termini criminali.

Figura n. 1.18 Omicidi di matrice mafiosa in Toscana (1983-2012).



la scoperta in alcuni abitazioni di soggetti sotto indagine per reati di criminalità organizzata di bunker e altre strutture per l'occultamento di armi e di latitanti (come nel caso del ritrovamento in una villetta sita ad Altopascio). Seppur in corso una più attenta valutazione in sede giudiziaria di questi casi, la presenza di simili strutture fa ipotizzare una possibile connessione di gruppi autoctoni in territorio toscano con le associazioni mafiose nei territori di origine;

le segnalazioni da parte dell'autorità di polizia del soggiorno di esponenti di spicco di alcune delle principali 'ndrine della città di Reggio Calabria nell'area vasto-centro (Prato), trattasi di soggetti coinvolti con funzioni di direzione nelle principali inchieste in corso o già condannati per ex art. 416bis c.p., o di individui legati da stretti vincoli parentali con esponenti di spicco della criminalità campana (in Versilia, area Vasta Centro e Valdarno)

#### *Una mappatura della presenza organizzativa ed economica in Toscana*

Nella fase successiva della ricerca, una volta acquisita una base informativa sufficiente, verrà realizzata una mappatura delle presenze mafiose sia organizzative che meramente economiche in Regione. Alcune prime valutazioni basate sulle fonti al momento disponibili sembrano comunque confermare che i gruppi di Camorra in epoca recente hanno dimostrato una maggiore capacità di

espansione nel territorio toscano. In questo primo calcolo, circa il 57% dei gruppi censiti in Toscana (la presenza è prevalentemente di tipo economico) sono di origine campana, mentre il restante 34% sarebbe di origine calabrese. Nel primo caso le influenze principali sono provenienti dall'area del casertano (cc.dd. Casalesi) e da Napoli città e dall'hinterland vesuviano (Ercolano in particolare). Rispetto ai gruppi calabresi, è stata scoperta l'operatività di molti soggetti legati a importanti cosche calabresi, sia che dominano nei "mandamenti" della provincia di Reggio Calabria (Ionico, tirrenico, città) che nel resto della regione. In particolare, per il versante ionico, sono state registrate presenze significative di cosche delle province di Catanzaro e Crotona; per il versante tirrenico, delle compagini storiche formatesi nelle aree del lametino, del vibonese, della piana di Gioia Tauro. Una prima mappatura preliminare dei gruppi che hanno operato sul territorio toscano nella quasi maggioranza dei casi a fini di riciclaggio dei proventi illeciti è consultabile, in forma non definitiva, nella tab. n. 1.1.

Tabella n. 1.1 Mappatura dei gruppi di criminalità organizzata presenti in Toscana (provvisoria)					
Consorzio	Gruppo	Consorzio	Gruppo	Consorzio	Gruppo
<i>Cosa Nostra</i>	Barbera-Cavallu-Cavataio Caló Casale Corleonesi Marchese Fedele Graviano Greco Madonia Madonia Miano Musumeci Mutolo Nicotra Piazza Privitera Pulvirenti Riina Rinzivillo Santapaola Spadaro Tancredi Virga	<i>Camorra</i>	Ascione Birra Casalesi Contini Cozzolino D'Alessandro De Paola Di Donna Esposito Formicola Franzese Giuliano Iaiunese La Torre Lo Russo Marandino Mazzarella Misso Nuvoletta Pellecchia Saetta Setola Terracciano Zagarìa	<i>'Ndrangheta</i>	Alvaro Arena Bellocco Cordi Crea Facchineri Farao-Marincola Fedele Gallace-Novella Giglio Iamonte Infantino Libri Carelli Mancuso Nirta Pesce Piromalli Raso Romeo
Fonte: Relazioni DIA e DNA, Ciconte (1998) Tabella in corso di aggiornamento					

### 1.2.2 Delocalizzazione economica e mafie. Una valutazione dell'infiltrazione economica in Toscana e delle politiche di prevenzione e contrasto del patrimonio sottratto alle mafie

La migrazione delle mafie in quanto organizzazioni resta soltanto una delle tante forme di mobilità che il fenomeno mafioso ha dimostrato di sapere realizzare nel tempo. I mercati illeciti, per esempio, da sempre non conoscono confini né all'interno né tra paesi. A dispetto di quanto si possa pensare, infatti, l'insediamento organizzativo di gruppi mafiosi in un nuovo territorio di espansione presenta dei costi materiali e di transazione talmente elevati da rendere infine questa opzione non sempre perseguibile (Varese 2001). Al contrario, i beni e i servizi illegali, e ancor di più i capitali di origine illecita, hanno sempre goduto di una pressoché totale mobilità<sup>17</sup>. Gli stessi gruppi mafiosi hanno dimostrato di ricercare, spesso perché obbligati, una diversificazione delle loro attività economiche nei nuovi territori, abbandonando il *core business* svolto nelle proprie aree di provenienza e sviluppando, al contrario, attività funzionali o al mero riciclaggio nei canali dell'economia legale dei proventi illeciti, o talvolta all'acquisizione di *assets* economici produttivi con una presenza, quindi, nel mercato più proattiva rispetto al primo scenario.

Queste diverse opzioni di delocalizzazione economica delle mafie in nuovi territori possono poi assumere forme ben più variegata, riassunte in letteratura (Catanzaro 1988), in almeno tre tipologie: *l'impresa paravento*, ovvero un investimento nell'economia legale finalizzato ad occultare attività illecite e/o di riciclaggio. Caso emblematico, in passato, l'utilizzo da parte di Cosa Nostra di una catena di pizzerie nella East Coast statunitense per il traffico e la vendita degli stupefacenti (si tratta del noto Pizza Connection case), o ancora l'apertura di locali notturni utilizzati per lo sfruttamento della prostituzione; *l'impresa mafiosa*, è un'entità legale che opera nel mercato, ma utilizzando il metodo mafioso per ottenere un controllo esclusivo nel settore o territorio in cui questa opera. Entro questa tipologia

---

<sup>17</sup> Per comprendere come le attività criminali svolte dalle mafie tradizionali nel centro e nord Italia incidano sul totale dei traffici illeciti di queste organizzazioni è sufficiente guardare ad alcune recenti stime dell'Istituto Transcrime (2013), secondo le quali quasi il 50% dei ricavi dell' 'ndrangheta, per esempio, provengono dalle regioni del Nord-Ovest, con Piemonte e Lombardia che guidano la classifica, rispettivamente con il 21% e il 16% dei ricavi totali. La Toscana partecipa con un 5%, dietro ad Emilia Romagna e Lazio (8%) e Liguria (6%).

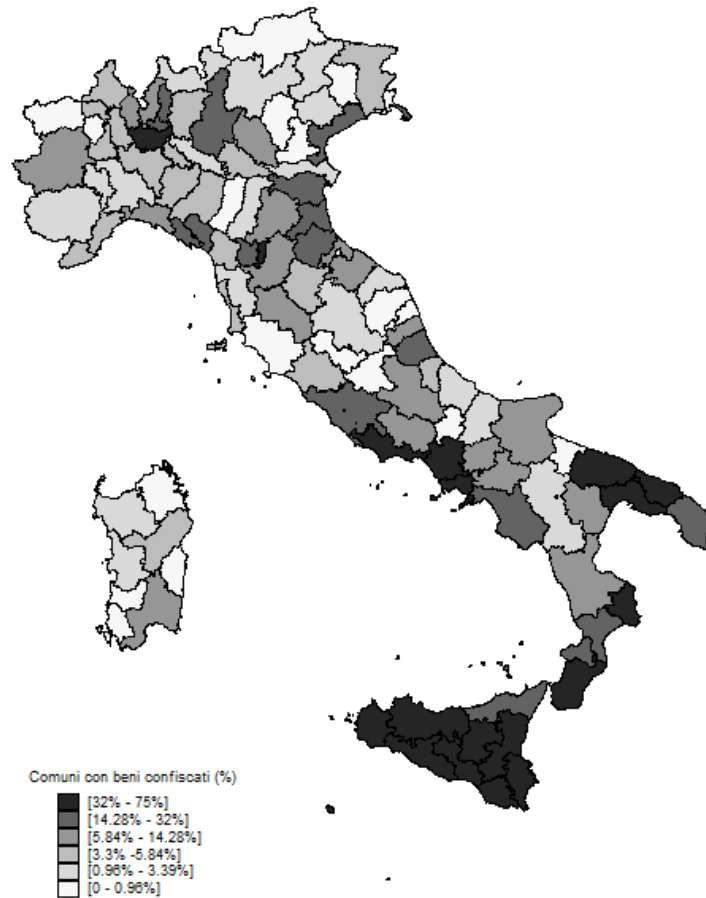


rientrano i numerosi casi di imprese mafiose nel settore delle costruzioni, che utilizzano l'intimidazione e la violenza, o ancora la corruzione, per ottenere il controllo economico delle attività economiche;

*l'impresa a capitale mafioso*, è un'entità legale che opera liberamente sul mercato, libera da un controllo diretto e continuo da parte di soggetti appartenenti o contigui ad organizzazione mafiose, ma che utilizza e reinveste capitali di provenienza illecita.

Queste tre diverse tipologie di infiltrazione, seppur non sempre facilmente distinguibili nella realtà, presentano diverse caratteristiche non solo in termini di repertorio d'azione degli attori criminali coinvolti, ma anche in termini di vulnerabilità rispetto all'azione di prevenzione e repressione criminale delle autorità competenti. In questa fase, verranno presentati i risultati preliminari di una ricognizione dei beni confiscati nel territorio nazionale e in quello toscano (dati ANBSC). Da un'analisi di questi dati è possibile infatti sviluppare in futuro indicatori di vulnerabilità territoriale ed economica di alcuni settori economici all'infiltrazione di personale e capitale illegale. La delocalizzazione economica dei gruppi di stampo mafioso è infatti un fenomeno dalle proporzioni molto più ampie di quella organizzativa. Solo considerando le informazioni sui beni confiscati in Italia, a livello nazionale sono 1019 le amministrazioni comunali che ospitano nel proprio territorio beni confiscati alle organizzazioni criminali (cfr. figura n.1.19). Se guardiamo alla percentuale di popolazione italiana che vive in comuni dove è presente un bene sequestrato/confiscato, quasi il 50% della popolazione italiana è interessata. Il dato è certamente trainato dal fatto che quasi la totalità dei grandi centri urbani nel meridione (capoluoghi di regione e provincia) e molti altri capoluoghi italiani ospitano beni confiscati alla criminalità. Il tasso di beni confiscati per abitante è certamente limitato, ma sarebbe necessario tenere in considerazione il valore economico del bene – se immobile o un'azienda – in questo caso vi sono ampi esempi nel territorio nazionale di fette di settori economici sotto amministrazione giudiziaria (Sciarrone, 2011).

Fig. 1.19 Comuni italiani che ospitano beni sotto sequestro o confiscati alle organizzazioni criminali.



Fonte: elaborazione da dati ANBSC (aggiornamento luglio 2014)

### **L'infiltrazione economica della criminalità organizzata in Toscana**

In Toscana, come in altre regioni italiane, la criminalità organizzata dimostra elevate capacità di occultamento delle proprietà attività illecite, in particolare di quelle a sfondo economico-patrimoniale (si pensi 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 spesso cercano una sovrapposizione con operatori economici locali che si muovono nell'ambito della legalità, 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). Nel tentativo di monitorare come queste attività di penetrazione economica delle mafie in Toscana si sia evoluta

nel tempo e nel territorio regionale, vengono qui utilizzati e analizzati per la prima volta in maniera sistematica le informazioni sui beni in gestione e destinati dall'ANBSC in Toscana<sup>18</sup>. Nel paragrafo a chiusura della sezione del rapporto sulle mafie, invece, sarà possibile acquisire alcune informazioni sui principali eventi di infiltrazione economica emersi lo scorso anno (2016).

Il totale dei beni attualmente censiti in Toscana ammonta a 392 tra immobili e aziende<sup>19</sup>. Questi sono ospitati in 49 comuni, pari al 17% del totale dei comuni toscani. Tra questi, 19 ospitano almeno un bene già giunto a confisca definitiva e di cui è stata decisa la destinazione. Nella maggior parte dei casi (il 60% dei comuni che ospitano sequestri o confische), invece, i beni sono ancora in attesa di confisca definitiva, o, quando questa è stata confermata, di un provvedimento di destinazione da parte dell'ANBSC alle amministrazioni locali o ad altre autorità previste dal quadro normativo di riferimento.

---

<sup>18</sup> I dati utilizzati in questa analisi sono quelli presenti nei sistemi informativi dell'Agenzia nazionale dei beni confiscati (ANBSC). Al momento, le informazioni relative ai beni destinati ed in gestione sono disponibili, in tempo reale ed in forma disaggregata e liberamente fruibile, nella sezione "Infoweb beni confiscati" della piattaforma web OpenReGIO. Per la Toscana, e per alcune altre regioni, sono disponibili i dati in tempo reale riguardanti i beni in gestione (anche se per un novero di informazioni sul singolo bene inferiore rispetto ai dati sui beni destinati). Le elaborazioni tabellari e grafiche di seguito riportate riguardano i dati al 26 maggio 2017 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 2009-2016. Va precisato che nel corso del 2016, è variata la metodologia di individuazione dei cespiti, in maggiore conformità agli atti giudiziari. In particolare gli immobili vengono ora individuati come singola particella catastale, in ottemperanza peraltro a quanto disposto in sentenza, e non più come singola unità autonoma abitativa. Ai fini del corretto raffronto tra le diverse annualità il dato è rappresentato uniformemente tra i diversi anni considerando per tutto l'intervallo di osservazione le singole unità autonome abitative.

<sup>19</sup> Il numero totale di 392 beni include anche i beni collegati ad un provvedimento di sequestro di un vasto borgo agricolo sul territorio del comune di Camporgiano (LU), che conta almeno 100 beni in terreni e restanti in altre tipologie di unità immobiliari. Questi beni, in alcune delle elaborazioni statistiche che verranno presentate, quando indicato, non verranno considerati per evitare delle interpretazioni fuorvianti dei dati stessi. Va inoltre segnalato un altro elemento di significativa importanza. L'effettivo numero totale di beni non corrisponde a quello qui indicato, in quanto dopo una verifica con altre banche dati precedenti non risultano conteggiati i beni sotto sequestro/confisca presenti nella città di Arezzo e quelli collegati alla nota tenuta di Suvignano nel senese. Ulteriori accertamenti sono in corso direttamente con l'ANBSC per verificare la completezza della banca dati ad oggi disponibile.

Figura 1.20 Tipologia dei beni confiscati in Toscana per comuni ospitanti. Fonte: elaborazione da dati ANBSC

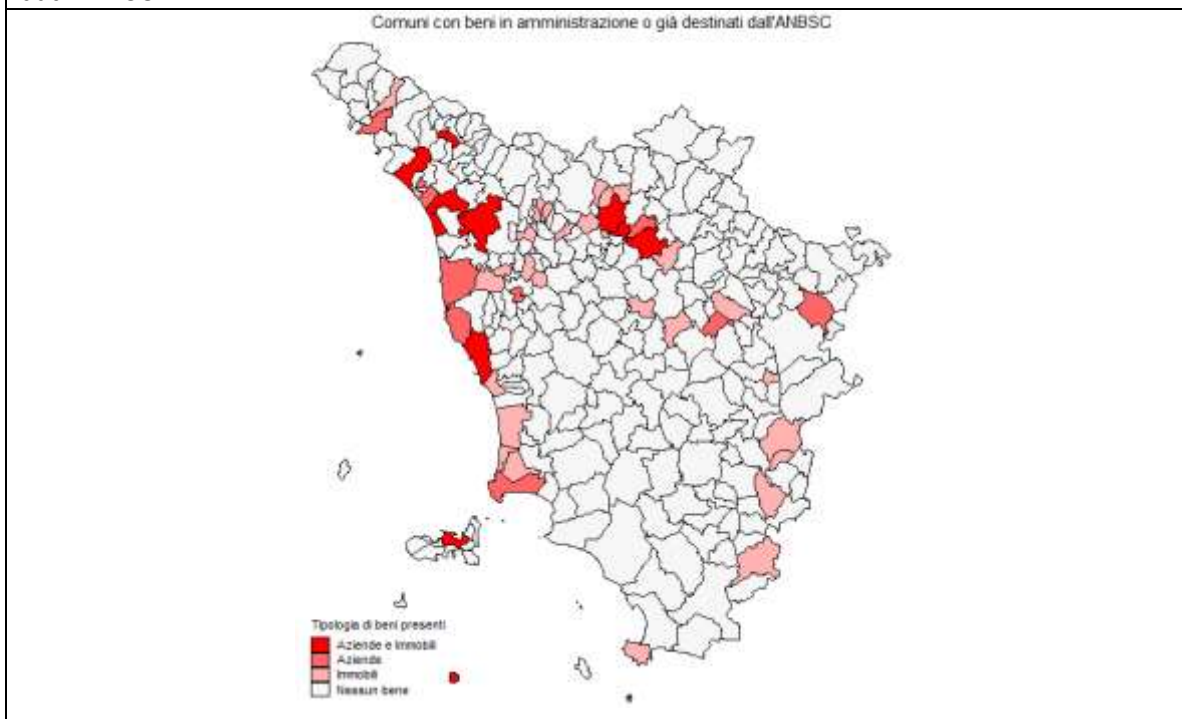


Figura 1.21 Origine dei provvedimenti relativi ai beni confiscati in Toscana (per presenza di più provenienze geografiche dei provvedimenti). Fonte: elaborazione da dati ANBSC

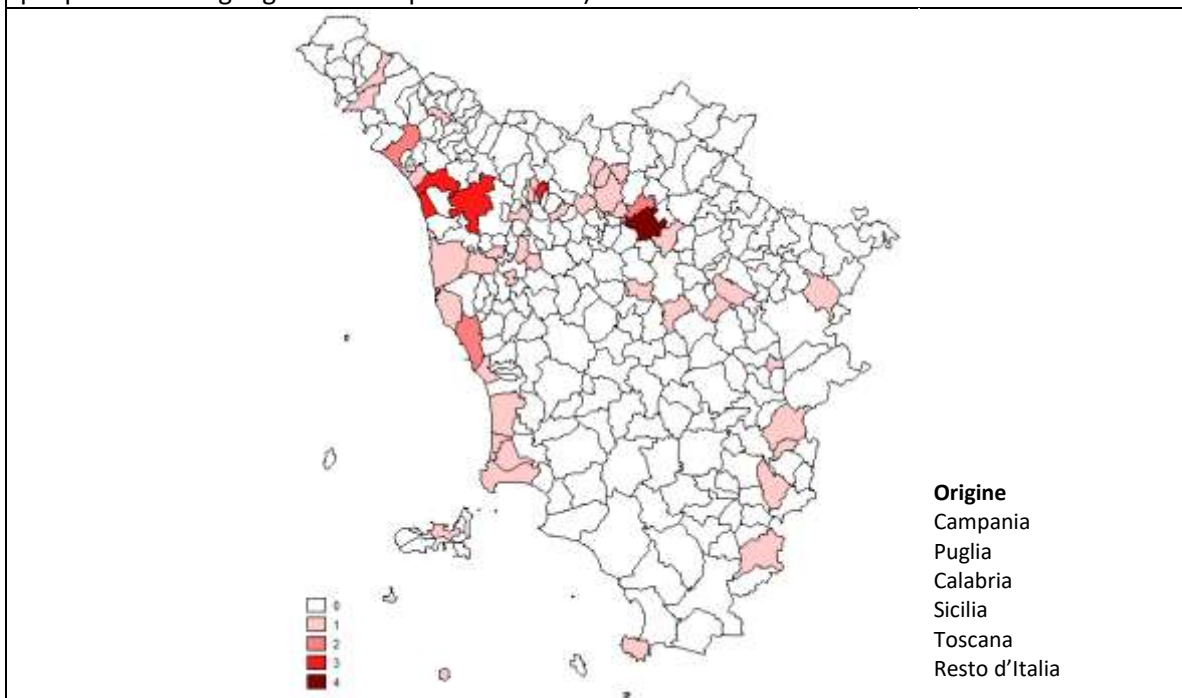


Figura n. 1.22 Aziende in gestione e già destinate dall'ANBSC per provincia in Toscana.

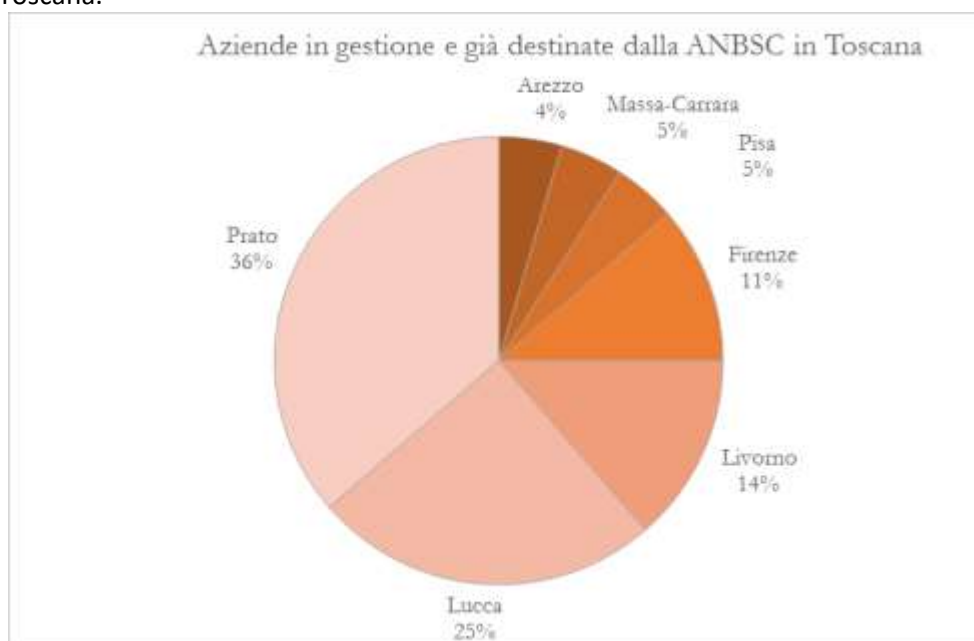
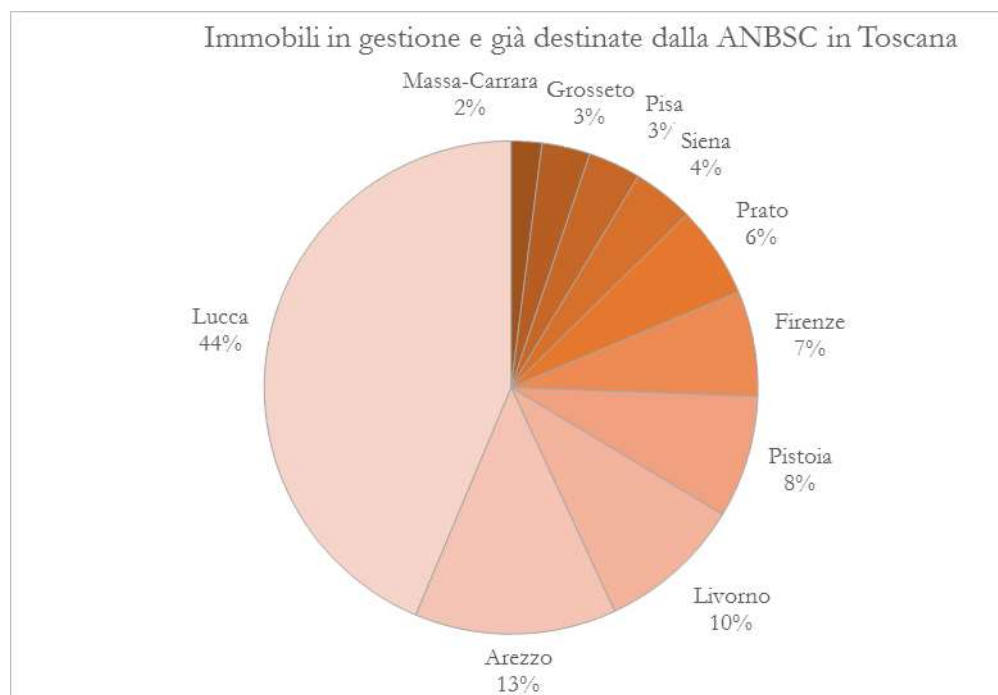


Figura n. 1.23 Immobili in gestione e già destinate dall'ANBSC per provincia in Toscana.



## *Aziende*

Dei 392 beni censiti dall'ANBSC sul territorio toscano l'11% sono aziende, mentre il rimanente 88% sono beni immobili. Su 392 beni attualmente registrati, nel 65% dei casi si tratta di una misura di prevenzione patrimoniale, mentre nel 22% di procedimenti di tipo penale (per i 27 beni già destinati non è disponibile questa informazione). Delle 44 aziende censite, nel 77% dei casi si tratta di società a responsabilità limitata, seguite da imprese individuali, società in accomandita semplice e solo in un caso di società per azioni (cfr. figure n. 1.22-1.24). In aggiunta a ciò, come già sostenuto in alcuni dei rapporti della Direzione Nazionale Antimafia (Distretto di Firenze), alcune tipologie societarie offrono per il combinato di diverse caratteristiche più opportunità di riciclaggio, data la minore visibilità e la maggiore facilità nell'occultamento di possibili attività illecite, da una parte, e di violazione degli obblighi contributivi e fiscali, come riprovato in molte inchieste avvenute sul territorio toscano, in particolare sull'area vasta-centro, nei distretti del Pronto-moda pratese.

Questi dati indicano che l'azione di prevenzione e contrasto patrimoniale è stata prevalentemente indirizzata ad aziende dalle ridotte capacità economiche e dimensioni, e solo in casi più sporadici al mondo dell'industria e del manifatturiero. La distribuzione di queste aziende per settore economico mostra come nel 38% dei casi queste aziende svolgono attività finanziarie, seguite da altre attività quali il commercio (19%), il turismo e la ristorazione (17%), attività immobiliari nel 12% dei casi. Nell'ultimo anno, questi ultimi settori sono stati interessati da numerose misure di prevenzione patrimoniale, e le attività e proprietà destinarie sarebbero riconducibili ad alcuni dei più noti gruppi mafiosi sia campani che calabresi. In particolare, si segnalano l'Operazione Ganimede che hanno consentito la confisca di beni immobili di valore a Firenze e unità commerciali dove hanno sede noti ristoranti della zona del Mercato. Questi sarebbero riconducibili, secondo i giudici, ai proventi derivanti dal traffico di stupefacenti riconducibile alla nota 'ndrina De Stefano-Tegano. Di elevato valore anche i beni, riconducibili questa volta ad Sane Pisani, considerato figura di spicco dei clan Bellocco e dei Pesce, e destinatari di provvedimenti nell'ultimo anno.

In un settore tradizionalmente permeabile all'infiltrazione delle mafie tradizionali sia nei territori di origine che nei nuovi territori di espansione, come quello delle costruzioni, il dato toscano si discosta dalla media nazionale. Su 42 aziende totali, solo il 5% operano in questo settore, quando invece nel resto del paese il 34% delle aziende confiscate svolgono attività edilizie. Il peso significativo di questo settore resta invariato e in discontinuità col dato toscano se escludiamo il meridione dal calcolo (al centro e nord Italia il 23% delle aziende sono del settore edilizia). Non sono mancate però eccezioni, come nel caso degli approfondimenti in corso relativi ad uno dei principali operatori del settore dell'edilizia a Pisa e in altre realtà della Toscana, nei cui confronti la DDA fiorentina avrebbe ipotizzato dei collegamenti con gruppi di Cosa Nostra trapanese. Gli esiti del procedimento sono stati però contraddittori al momento e ancora in attesa di una più attenta valutazione da parte dell'autorità giudiziaria. Rispetto alla loro distribuzione sul territorio, invece, Prato è la provincia che ospita il maggior numero di beni (il 38% sul totale di 42), seguita da Lucca (26%), Livorno (12%) e Firenze (9%). In comparazione coi dati relativi ai beni immobili, è interessante notare come sia diversificata la presenza criminale nell'economia. La provincia di Prato, per esempio, non ha un numero di beni immobiliari sotto confisca elevato, a differenza invece delle aziende. Quest'ultimo dato, per esempio, è esemplificativo della maggiore proiezione economica dei gruppi criminali in questa provincia (pensiamo alle inchieste sui traffici di rifiuti lavorati nel tessile), o come siano più incisive forme organizzate di criminalità economica e ordinaria (contraffazione marchi e forme di evasione fiscale e contributiva).

Sulla base della base informativa ad oggi disponibile, non è comunque possibile valutare con precisione quanto queste prime evidenze sulle caratteristiche delle aziende toscane rispecchino le reali dinamiche di infiltrazione criminale nell'economia legale. Le ragioni sono molteplici. Da una parte nel caso in cui in regione operassero aziende edili riconducibili a consorterie criminali, se queste mantengono la sede legale nei territori di origine, potrebbero non comparire in queste statistiche in quanto i possibili provvedimenti di sequestro e confisca non lascerebbero traccia nelle statistiche toscane, ma in quelle della regione di origine<sup>20</sup>. Solo un approfondimento basato su altre basi informative quali le relazioni delle diverse autorità di contrasto, rassegna stampa e interviste ad attori privilegiati potrebbe contribuire a gettare luce su simili dinamiche. Dalla ricerca condotta sulle

---

relazioni della Direzione Nazionale Antimafia e della Direzione Investigativa Antimafia per gli ultimi dieci anni disponibili (2006-2016), nonché su rassegna stampa degli articoli pubblicati nell'ultimo anno (2016) sono comunque emersi dei casi di interesse (cfr. paragrafo finale della sezione mafie). In ogni caso la rilevanza e l'appetibilità del settore edile, sia esso a fini commerciali/edilizia privata che per opere pubbliche, anche nel territorio toscano rende poco plausibile una così timida e sporadica presenza di co-interessenze mafiose nel settore, data la già accertata presenza nel mercato immobiliare e alberghiero. Una presenza mafiosa più imprenditoriale nel settore delle costruzioni, infatti, aprirebbe nuovi scenari di infiltrazione criminale nel territorio toscano, data l'ineludibile interazione di queste attività economiche con l'azione regolativa e autorizzativa delle amministrazioni pubbliche, sia degli organi di indirizzo politico che di gestione amministrativa degli enti. Sia le grandi opere pubbliche, dove aziende direttamente o indirettamente legate a soggetti mafiosi possono inquinare la filiera produttiva, sia l'edilizia a fini commerciali e privati rappresentano canali cruciali di interazione con la controparte istituzionale, come comprovato da numerose inchieste antimafia nel centro e nel nord del paese. Va ricordato, inoltre, che se nel primo caso (gli appalti e le grandi opere) sono ampi e consolidati gli strumenti di prevenzione (sistema della certificazione antimafia e della whitelist, tra tutti) e monitoraggio (l'attività di accesso dei cantieri da parte della DIA e delle altre forze di polizia, gli osservatori regionali sugli appalti e l'ANAC, per citarne alcuni). Al contrario, nel settore urbanistico, soprattutto se a fini commerciali e di edilizia privata, sono estremamente carenti gli strumenti su entrambi i profili: sia quello della prevenzione – non è ancora implementato un sistema di certificazione obbligatorio per grandi progetti di sviluppo immobiliare – sia quello del monitoraggio – non esistono in questo ambito sistemi di raccolta sistematica delle attività autorizzativa degli enti locali in un ambito così vulnerabile. L'Amministrazione regionale su questo profilo potrebbe promuovere in autonomia nuovi strumenti di prevenzione e monitoraggio per ridurre i rischi di penetrazione criminale e, in genere, di fenomeni corruttivi.

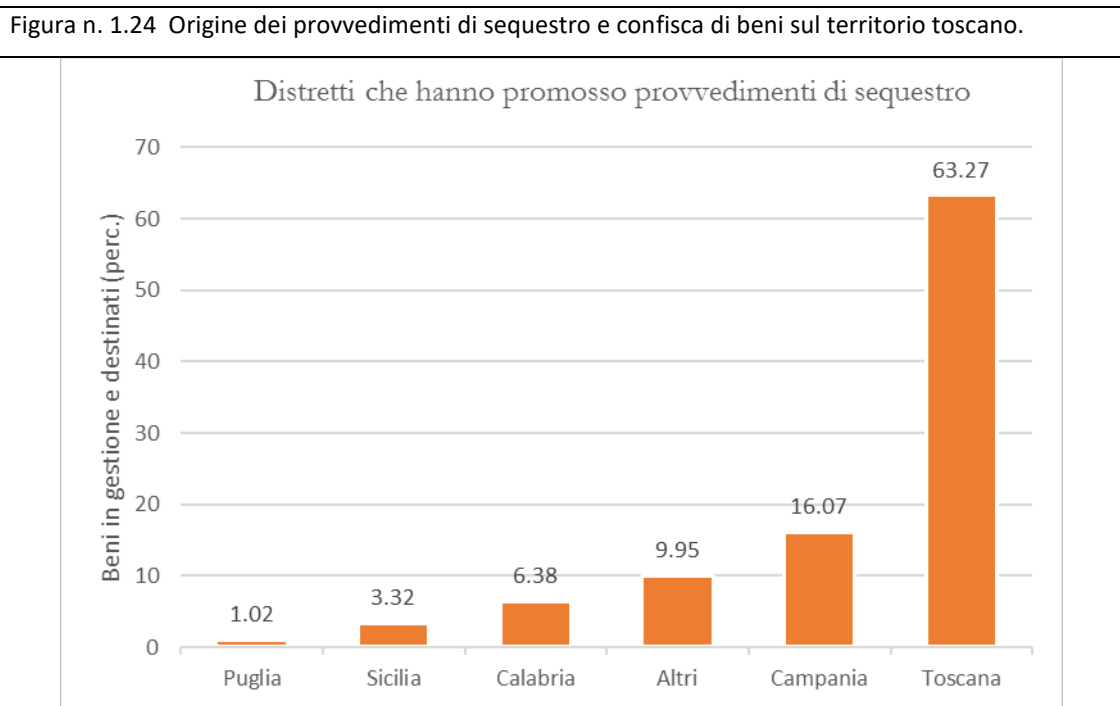
### *Immobili*

Il settore immobiliare, insieme a quello finanziario, resta il principale canale di investimento e riciclaggio delle mafie storiche. Su 227 beni immobili in gestione e già destinati sul territorio



toscano<sup>21</sup>, quasi il 70% di questi sono unità immobiliari ad uso di abitazione, il 18% sono rappresentati da terreni, e l'8% sono invece unità immobiliari a destinazione commerciale e industriale.

Rispetto alla loro distribuzione geografica<sup>22</sup>, è la provincia di Arezzo ad avere il maggiore di beni immobili confiscati sul proprio territorio provinciale (con il 20% dei beni immobili totali), seguiti da Livorno, Lucca e Pistoia. Si tratta delle province dove vi è stata storicamente una maggiore presenza di attori criminali riconducibili alle cinque mafie storiche meridionali, anche se le province di Firenze e Prato più di recente hanno avuto un incremento significativo di misure patrimoniali. Per alcune categorie di immobili, come i fabbricati e terreni, sono le province di Grosseto e Pistoia ad ospitarne il maggior numero. La provincia di Lucca, invece, è quella che dispone di più unità immobiliari a fini commerciali e industriali sotto confisca (il 33% sui 18 totali a livello regionale).



<sup>21</sup> In questo calcolo non vengono considerati i beni immobili collegati al provvedimento di sequestro di un vasto borgo agricolo sul territorio del comune di Camporgiano (LU), che conta almeno 100 beni in terreni e restanti in altre tipologie di unità immobiliari.

<sup>22</sup> Cfr. nota precedente

Per analizzare invece come le diverse mafie storiche hanno investito sul territorio toscano, è solo possibile derivare queste informazioni guardando a quali diversi Distretti hanno promosso i provvedimenti cautelari di natura patrimoniali. Dalla figura n. 1.24 emerge il ruolo significativo che gioca il Distretto toscano rispetto a questo profilo, per i cui provvedimenti al momento non è possibile indicare la provenienza geografica dei soggetti destinatari. Nonostante l'assenza di questa informazione sulle misure emanate dal Distretto toscano e altri (quelli non meridionali), si può intanto osservare come i beni siano riconducibili in gran parte a gruppi di Camorra e di 'ndrangheta (cfr. fig. n. 1.24), in linea anche con i focus investigativi sviluppati negli ultimi decenni.

Ritornando invece al dato del Distretto fiorentino, questo sembrerebbe in parte in contraddizione rispetto a valutazioni avanzate in passato dalla stessa autorità giudiziaria circa una minore efficacia d'azione su questo profilo.

La DNA, da tempo, ha attribuito particolare attenzione alle misure di prevenzione patrimoniali, ritenute uno degli strumenti più incisivi nel contrasto alla criminalità organizzata. Nel Distretto di Firenze, come in altri del Nord del Paese, l'attenzione a queste particolari indagini è stata, storicamente, poco avvertita, forse perché erroneamente si pensava che l'attacco ai patrimoni mafiosi doveva maggiormente avvenire nelle aree dove le nostre mafie tradizionali hanno la loro sede principale. Per tal motivo sia gli inquirenti (Forze di Polizia e Uffici di Procura), sia i Giudicanti hanno affrontato la materia con poca convinzione, non riflettendo sufficientemente che le organizzazioni criminali investono nella nostra Regione ed è anche qui, pertanto, che occorre sequestrare e confiscare i patrimoni illecitamente acquisiti (Relazione DNA 2011).

Analizzando gli stessi dati però nel tempo, ma per i soli beni per i quali è disponibile un'informazione sulla data di promozione del sequestro (per i soli beni destinati), su 27 beni per i quali è stata promossa la destinazione dopo il 2004 circa il 30% di questi è stata su iniziativa del Distretto di Firenze, il restante 20% circa su iniziativa dei Distretti delle quattro regioni a presenza storica di criminalità organizzata (Campania, Puglia, Calabria e Sicilia), mentre permane un 50% invece di altri Distretti (Milano e Roma, prevalentemente). Il dato del Distretto toscano è rimasto costante nei due archi temporali esaminati (1984-2003/2004-2016), ed in ogni caso il numero di beni per i quali la magistratura del Distretto ha emesso provvedimenti comprende oggi larga parte dei beni censiti. Secondo i dati disponibili, si registra comunque un incremento significativo nell'ultimo decennio se consideriamo che solo dal 2004 ad oggi vengono promossi più della metà del totale dei

provvedimenti, per una misura antimafia già ampiamente impiegata sul territorio nazionale fin dagli anni ottanta.

L'impiego sempre più frequente di queste misure anche sul territorio toscano non è soltanto ascrivibile ad un aumento dei tentativi di infiltrazione criminale nel tessuto economico e delle attività di riciclaggio da parte delle mafie storiche, ma è da rintracciare anche in due nuovi processi: (a) l'ampliamento del perimetro delle misure di prevenzione patrimoniale anche a reati e a soggetti prima esclusi da questi strumenti (pensiamo a reati di criminalità economica); (b) una nuova e incisiva azione di prevenzione e contrasto contro forme di criminalità associativa non di stampo mafioso, ma in ogni caso caratterizzati da un'elevata pericolosità sociale (si pensi a reati di associazione a delinquere a fini di tratta e intermediazione illegale del lavoro). Alcuni recenti provvedimenti di sequestro sul territorio toscano ad opera dell'autorità giudiziaria e delle forze di polizia sembrano confermare questo quadro (si veda il focus di approfondimento sugli eventi), prefigurando un aumento ancora più significativo non solo nel numero, ma soprattutto nel valore dei beni e nella loro tipologia, sia immobili che mobili, ma anche aziende.

#### *Alcune valutazioni sulla gestione, destinazione e utilizzo dei beni confiscati nel territorio toscano*

Come ampiamente noto, 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 comunque sistemica e quindi distribuita più o meno omogeneamente sul territorio nazionale. La Toscana oltre ad ospitare un numero significativo di beni, anche se in misura ridotta rispetto ad altre regioni a non tradizionale presenza mafiosa, sperimenta le medesime criticità riscontrate nelle altre aree del paese. In questa prima analisi dei dati, presentiamo alcune elaborazioni sui risultati conseguiti sul territorio toscano rispetto alla gestione dei beni che ospita, a partire dai tempi e dalla durata dei procedimenti, le decisioni in merito alla destinazione dei beni, alcune criticità riscontrate anche in sede di effettiva presa in consegna dei beni da parte degli enti destinatari. Come già presentato nelle sezioni precedenti, ricordiamo che al maggio 2017 sono presenti 392 beni sul territorio toscano, ospitati in 49 comuni, di questi circa l'89% sono immobili, il restante sono aziende (sono 348 i primi, mentre 44 le seconde)<sup>23</sup>.

Relativamente ai tempi e alla durata dei procedimenti, i dati che emergono sul caso toscano sono in linea con la media nazionale. A riferimento prendiamo due fasi essenziali del processo di gestione del bene, ovvero la decisione di conferma dei provvedimenti di sequestro tramite la confisca definitiva, siano essi procedimenti giudiziari di prevenzione (art. 24 del D.lgs. 159/2011) o di tipo penale, e, poi, la successiva decisione sulla destinazione del bene con trasferimento al patrimonio dello stato o agli enti territoriali, o in altre forme, compresa la liquidazione nel caso delle aziende confiscate.

Guardando alla prima decisione, escludendo dal calcolo i beni di Camporgiano e quelli già destinati, ben oltre il 66% dei beni in gestione in Toscana hanno ricevuto un provvedimento di confisca definitiva (144 beni su un totale di 215). Solo in pochi casi si è assistito ad una revoca parziale

---

<sup>23</sup> Si rimanda alla nota metodologica della sezione precedente per un chiarimento sui dati utilizzati e sulla loro definizione, nonché su come queste elaborazioni siano in parte influenzate da un singolo procedimento di misure di prevenzione, nella fase di sequestro in attesa di una conferma definitiva, emesso dal Tribunale di Lucca lo scorso anno su un pasto patrimonio costituito da almeno 123 beni (terreni, immobili e società) nel territorio di Camporgiano (LU), riconducibili, secondo le autorità e ancora in corso di un'ultima conferma in sede giudiziaria, ad un soggetto in passato condannato per associazione a delinquere di stampo mafioso e contrabbando. Un simile provvedimento era stato emesso in passato nei confronti dello stesso soggetto e le medesime proprietà, ma poi revocato dal giudice. Se questo provvedimento verrà questa volta confermato e diverrà definitivo, per valore ed estensione, avrà una rilevanza pari al ben più noto caso della tenuta di Suvignano nel senese.

di un sequestro o di una confisca, anche se, proprio in riferimento al caso toscano. I provvedimenti di sequestro pendenti, invece, sono in larga parte misure di prevenzione (su 130 di questi, circa il 50% sono ancora sotto sequestro), se consideriamo che la quasi totalità dei provvedimenti nati da procedimenti penali hanno già ottenuto una confisca definitiva. Resta da appurare se questa discontinuità tra i due tipi diversi di procedura di sequestro sia dovuta ad una diversa modalità di raccolta dati da parte dell'ANBSC, o se effettivamente il percorso procedurale che porta alla confisca definitiva nel caso dei provvedimenti nati come misure di prevenzione sia tendenzialmente più lungo e farraginoso. In tal caso, visto il maggior ricorso che più di recente viene fatto delle misure di prevenzione patrimoniale anche per fatti giuridici non legati a criminalità organizzata di stampo mafioso, questa nuova tendenza potrebbe aggravare i già lunghi tempi della filiera di gestione e destinazione dei beni.

Proprio in riferimento alla decisione di destinazione dei beni, i dati sulla Toscana indicano che su 392 beni totali attualmente censiti dall'Agenzia, solo 54 di questi hanno ricevuto una destinazione finale da parte delle diverse autorità che negli si sono succedute nella gestione del comparto, ovvero Agenzia del Demanio, Prefetture e ANBSC. Nell'86% dei casi, al contrario, i beni, sia immobili che aziende, restano in amministrazione e gestione. Rispetto all'attesa temporale tra confisca definitiva e destinazione del bene, i dati sulla Toscana mostrano tutte le criticità che interessano l'ultima fase delle politiche di gestione dei beni confiscati. Sui 54 beni censiti, per i quali sono disponibili anche le informazioni sull'anno di emissione del decreto di confisca, l'attesa media è stata di circa 7 anni, anche se si registra come progressivamente negli ultimi anni i provvedimenti di destinazione siano stati promossi con maggiore celerità (dal 2004 i beni hanno mediamente atteso circa 5 anni prima di essere destinati, mentre per beni sequestrati prima di quella data l'attesa si avvicina a quasi 9 anni). Non essendo ancora disponibili i dati su tutto il territorio nazionale rispetto ai beni in gestione non è possibile fare dei raffronti con altre realtà regionali simili per numero e tipologia di beni presenti sul territorio. Una valutazione più approfondita sarebbe però possibile solo disponendo anche delle informazioni relative agli anni di sequestro e confisca dei beni ancora sotto gestione ANBSC, estendo la base informativa già disponibile solo per i beni già destinati. 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. Su 44 aziende, solo due sono state destinate tramite liquidazione. Nei casi rimanenti, queste restano ancora in amministrazione da parte dell'ANBSC. Ci si attende che il tema della gestione delle aziende confiscate, nei cui confronti è più incisiva l'azione di prevenzione, anche nelle 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.<sup>24</sup> Gli immobili, al contrario, esclusi quelli del territorio di Camporgiano, su un totale di 227 beni il 22% ha già avuto una destinazione finale. Anche in questo caso, però, si riscontrano delle differenze significative tra categoria del bene e destinazione finale. Come mostrano i dati<sup>25</sup>, se quasi il 30% delle unità immobiliari a fine abitativo sono già state destinate dall'ANBSC a soggetti istituzionali diversi per finalità tra loro omogenee (si veda sotto), al contrario, nel caso dei terreni (12%) e delle unità immobiliari a fine commerciale e industriale (16%) le destinazioni finali calano sensibilmente. 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

---

<sup>24</sup> Tra i casi più recenti si menziona per rilevanza e dimensione aziendale il commissariamento della Servicedent, la società di Maria Paola Canegrati, 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-Canegrati-Lady-dentiera-la-zarina-dell-odontotria-in-Lombardia-inchiesta-Smile-corruzione-sanita-appalti-f0ff2587-e1c5-4b89-9e03-50c7c73956a0.html>

<sup>25</sup> Nel calcolo non sono inclusi i beni che insistono sui territori di Camporgiano (LU).

rilevanza sono essenzialmente aziende agricole che includono quindi anche terreni, possono portare a durate ultradecennali del procedimento, come nel caso della tenuta di Suvignano<sup>26</sup>.

Rispetto agli enti destinatari, sui 39 beni per i quali si dispone dell'informazione, nel 69% 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 20% 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. Guardando alla distribuzione geografica, è interessante notare come la destinazione dei beni alle tre principali forze di polizia non hanno interessato la provincia della città capoluogo di regione, ma le sedi decentrate delle stesse, soprattutto in quelle aeree dove maggiori erano le esigenze organizzative e istituzionali (province di Prato, Massa-Carrara e Arezzo).

In ogni caso con il decreto di destinazione del bene non si porta a conclusione l'intero processo innescato prima con il sequestro. La fase dell'effettiva presa in consegna del bene da parte 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. 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 stesso l'intero processo di confisca e restituzione del

---

<sup>26</sup> 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)

bene alle comunità locali. Anche in Toscana si sono verificati casi di una certa gravità<sup>27</sup>, 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 comunitari, e implementando un più effettivo meccanismo di monitoraggio sulla gestione dei beni da parte degli enti territoriali destinatari, vincolandone l'assegnazione di possibili fondi.

---

<sup>27</sup> Il censimento iniziato col presente progetto su possibili criticità in Toscana ha evidenziato il caso del comune di Altopascio (LU), in riferimento ad un bene immobile confiscato in via definitiva il 1° dicembre 2001 con sentenza della Corte di Cassazione (n. 018505/2001), nei confronti di un soggetto riconducibile alla criminalità organizzata calabrese. Si tratta di un fabbricato di tre piani fuori terra, comprendente tre appartamenti, di cui uno mansardato, ciascuno di circa 120 metri quadrati, con adiacente garage di 47 metri quadrati, oltre al terreno circostante di circa 1100 metri quadrati. Nel maggio 2003 l'ANBSC dispose il trasferimento della villetta al patrimonio indisponibile del comune di Altopascio per scopi sociali, ovvero per edilizia residenziale pubblica e a "casa parcheggio" per particolari emergenze abitative di breve durata. Dopo un mese nello stesso immobile fu finalmente acquisito al patrimonio del comune, ma l'amministrazione locale non proseguì immediatamente con gli interventi edilizi per trasformare la villetta confiscata nelle quattro unità abitative. Al contrario, il bene fu lasciato nelle disponibilità dei figli del destinatario del provvedimento di confisca, sotto forma di locazione, in attesa dell'ultimazione della nuova abitazione in costruzione nelle vicinanze. Una disposizione ritenuta transitoria si è invece protratta per ben cinque anni, fino al marzo del 2010, quando, cessato il contratto di locazione, a sei mesi da quella data l'amministrazione comunale facendo un primo sopralluogo dell'immobile per riappropriandosene definitivamente riscontrò che l'edificio era stato seriamente danneggiato, con la demolizione di parte dei solai e dei bagni, la rimozione delle finestre e degli infissi interni, l'abbattimento di pareti interne. Il fabbricato risultava inagibile e inutilizzabile per gravissime lesioni dei solai e dei pavimenti. L'accertamento delle responsabilità sono in corso al momento, e i nuovi organi di indirizzo politico dell'ente, rinnovati lo scorso anno, hanno preso in carico una nuova valorizzazione del bene.



### 1.3 La criminalità organizzata in Toscana: alcuni ipotesi preliminari sulle vulnerabilità

Come anticipato nella nota metodologica, l'analisi della sola presenza mafiosa sul territorio, e dunque della sola "offerta" criminale, non è sufficiente e potrebbe anche portare ad una sottovalutazione di quelle condizioni ambientali autoctone che potrebbero favorire, incentivando in qualche modo, l'espansione criminale di questi gruppi. In questa fase della ricerca è ancora prematuro presentare delle valutazioni sulle vulnerabilità territoriali, economiche e amministrative presenti sul territorio toscano, essendo prima necessaria l'acquisizione di una base informativa completa e l'integrazione con altre banche dati già disponibili. In questa sede, vengono così presentate alcune ipotesi, che nella fase successiva verranno verificate sul campo.

#### *Vulnerabilità territoriali e demografiche*

La concentrazione in alcuni comuni toscani dalle ridotte dimensioni demografiche<sup>28</sup>, o in quartieri di centri urbani medi-grandi, di vaste comunità di residenti provenienti da comuni dell'Italia meridionale ad elevata presenza di criminalità organizzata di stampo mafioso sembrerebbe rappresentare una vulnerabilità rispetto ad espansioni criminali. In alcun modo questa condizione è da interpretare come un indicatore automatico di criminalità organizzata, la presenza di tali comunità non è in nessun modo una condizione sufficiente per il realizzarsi dell'infiltrazione criminale. Queste concentrazioni, però, possono in qualche modo incentivare una migrazione anche criminale dal momento che le vittime più vulnerabili rispetto a fenomeni di estorsione e usura sono appunto, per il maggior potere di ricatto, individui provenienti dallo stesso comune di origine (le indagini sul territorio toscano hanno provato l'esistenza di questo meccanismo). Di conseguenza, piuttosto che promuovere una criminalizzazione di tali comunità, è prioritario favorire la creazione di reti civiche di solidarietà rispetto a fenomeni di estorsione/racket e usura proprio in quei territori dove maggiori sono tali concentrazioni. Simili valutazioni vanno adottate anche nel caso di comunità di diaspora straniera, quando concentrate in quartieri di capoluoghi di provincia, o in comuni di significativa dimensione demografica (come nel

---

<sup>28</sup> La ridotte dimensioni demografiche degli enti è stata da più parti identificata come una possibile vulnerabilità all'espansione criminale.

caso delle comunità cinesi esistenti sul territorio toscano, ma anche di altre etnie, ancora più vulnerabili, quali quelle dell’Africa subsahariana o pakistana). In queste circostanze la status di clandestinità rende questi individui più facilmente vittima di fenomeni estorsivi o, come provato in numerose indagini, in condizioni di sfruttamento o riduzione in schiavitù;

#### *Vulnerabilità economiche e accesso al credito*

Un contesto economico in cui i perduranti effetti della crisi degli scorsi anni continuano a condizionare le dinamiche economico-finanziarie e sociali del territorio, lascerebbero, come confermato dall’autorità giudiziaria, spazi di agibilità alle organizzazioni criminali ed alle strategie di aggressione alle realtà imprenditoriali sane spesso finalizzate - si pensi al caso dei prestiti usurari e della partecipazione al capitale sociale - alla progressiva acquisizione delle aziende. L’assenza, poi, di un efficace strumento di monitoraggio del rischio infiltrazione criminale nei passaggi di proprietà degli esercizi commerciali e delle attività economiche rende questi eventi meno visibili. Si rende, dunque, necessaria l’implementazione di modelli di rischio anche in questi settori.

#### *Vulnerabilità istituzionali*

Il mercato degli appalti pubblici così come l’attività autorizzativa e di controllo degli enti locali presentano in Toscana le medesime vulnerabilità riscontrate nel resto del paese. Alcuni indagini in corso sembrano confermare questo dato, come in particolare, nel caso degli appalti il possibile uso strumentale, per finalità di dubbia liceità, del “consorzio” quale modello societario privilegiato d’ingerenza affaristico-criminale nel mercato, o ancora l’atipico utilizzo del cd. sistema delle cauzioni per l’espletamento di gare pubbliche e per l’esecuzione degli appalti. Altre anomalie saranno individuate con la fase due del progetto, attraverso lo sviluppo degli indicatori di anomalie già sperimentati e presentati in appendice a questa relazione da IRPET e Osservatorio regionale sui contratti. Tra i diversi livelli di governance, gli enti locali restano il livello più vulnerabile e dunque quello che necessita di maggiori strumenti di prevenzione e condivisione di buone pratiche amministrative funzionali al monitoraggio e prevenzione di fenomeni-spia di una espansione criminale.

## **1.4 I principali eventi di criminalità organizzata e di eventi-spia emersi nel corso del 2016 in Toscana: un breve focus tematico<sup>29</sup>**

### **TUNNEL TAV DI FIRENZE CAMPO DI MARTE**

Dda di Firenze

Oggetto: presunto illecito smaltimento dei materiali prodotti dallo scavo del tunnel Tav di Firenze Campo di Marte da parte di una società indagata per presunti rapporti affaristici col clan dei casalesi che da 2011 al 2013 ha trasportato in discarica grossa parte delle oltre 40mila tonnellate di fanghi da perforazione derivanti dallo scavo del tunnel. Il reato ipotizzato è traffico illecito di rifiuti e truffa ai danni di Rfi (Rete Ferroviaria Italiana), con l'aggravante mafiosa di aver agito "al fine di agevolare l'associazione criminale camorrista denominata clan dei casalesi, gruppo Schiavone – Zagaria". L'inchiesta si inserisce in quella più ampia della Procura della Repubblica di Firenze sulla corruzione negli appalti pubblici per la realizzazione del passante ferroviario Tav. Inchiesta che ha portato al rinvio a giudizio di 32 persone e 7 società.

Pubblico ministero: dott. Giulio Monferini

### **FANGHI TOSSICI NEI CAMPI DI GRANO E PULPER INCENERITO ILLECITAMENTE**

Dda di Firenze

Oggetto: presunto smaltimento illecito di 45mila tonnellate di fanghi di depurazione delle acque reflue urbane e industriali nelle campagne toscane, in particolare della Valdera. Gli scarti della lavorazione del ciclo della carta (pulper), mescolati con plastiche, polistirolo, fanghi dei procedimenti di de-inchiostrazione della carta e morchie di varie origini contenenti idrocarburi, finivano negli inceneritori di Brescia, Terni e Galliciano. Le indagini condotte dalla Dda di Firenze, dalla Guardia di Finanza, dal Corpo Forestale dello Stato e dall'Arpat, avrebbero portato all'individuazione di idrocarburi 200 volte superiori ai limiti imposti dalla legge nei fanghi che venivano smaltiti, si ipotizza, illecitamente in circa 800 ettari delle campagne toscane.

Pubblico Ministero: dott. Giulio Monferini

### **IL TRAFFICO DI STRACCI TRA PRATO E LA CAMPANIA**

Dda di Firenze

Oggetto: traffico organizzato di rifiuti. Nel caso specifico: abiti usati e stracci donati alle associazioni del volontariato, acquistati a prezzi irrisori dalle raccolte di beneficenza o prelevati da autotrasportatori compiacenti, venivano trasferiti direttamente a Ercolano (Napoli) per essere venduti sulle bancarelle o bruciati lungo le strade della Campania. Riconosciuta l'aggravante di mafia perché il traffico di rifiuti avrebbe agevolato il clan Birra – Iacomino di Ercolano.

---

<sup>29</sup> Gli eventi qui presentati si riferiscono a procedimenti in corso. L'accertamento delle effettive responsabilità dei soggetti coinvolti è ancora al vaglio dell'autorità giudiziaria, dunque non si attribuiscono in questa sede alcuna responsabilità a tali soggetti in attesa di decisioni definitive da parte dei tribunali competenti.

Pubblico Ministero: dott. Squillace Greco. Tribunale presieduto dal giudice dott.ssa Jacqueline Monica Magi. La provincia di Prato si è costituita parte civile.

### **PRESUNTA MAXITRUFFA ALLE ASSICURAZIONI**

Dda di Firenze

Oggetto: presunte truffe consumate ai danni di compagnie assicurative attraverso la denuncia di finti incidenti stradali, consumate in Versilia tra il 2009 e il 2013. Per ogni assegno staccato dalle compagnie assicurative, il clan Russo avrebbe incassato il 20%, mentre il resto veniva spartito tra i partecipanti. Principali soggetti coinvolti nell'indagine: oltre sessanta persona residenti tra la Versilia, la Lucchesia, Massa, Prato e la Campania. Un'organizzazione composta, oltre che dagli automobilisti, anche da medici, carrozzieri e avvocati compiacenti, oltre che da membri del clan casertano.

Gip: dott.ssa Erminia Bagnoli

Pubblico ministero: dott. Giulio Monferini

Indagini della squadra mobile di Firenze

### **FABBRICATI E TERRENI: SEQUESTRI A MONTERIGGIONI E SAN GIMIGNANO**

Direzione Investigativa Antimafia di Genova

Oggetto: Scoperta di un meccanismo che si ipotizza fosse finalizzato ad occultare i beni di maggior valore dalle società in grave crisi economica, per sottrarli ai creditori. I beni sarebbero stati ceduti a prezzi irrisori a società intestate a prestanome. Principali soggetti coinvolti nell'indagine: otto arrestati, fra cui un avvocato di La Spezia in rapporti, secondo la Dia, con la cosca 'ndranghetista Grande Aracri; altri 22 indagati fra cui spiccano i vertici del \* di Piacenza, che aveva così acquisito un considerevole patrimonio immobiliare. Immobili sequestrati su territorio toscano: complesso la Ginepraia di San Gimignano (valore: un milione di Euro); complesso Le Frigge di Monteriggioni (valore: 5 milioni e 240mila Euro).

Gip: dott. Giuseppe Bersani

### **AMPLIAMENTO DELLA DISCARICA DI PODERE ROTA**

Accesso agli atti richiesto dalla Prefettura di Arezzo

Oggetto: Acquisizione degli atti relativi all'affidamento dei lavori di completamento della seconda fase del progetto esecutivo di ampliamento della discarica di Podere Rota, a Terranuova Bracciolini, con la realizzazione del secondo e terzo modulo per lo stoccaggio dei rifiuti. I sospetti degli investigatori si concentrano sul fatto che la ditta vincitrice dell'appalto – dall'ammontare di complessivi 265.592,10 Euro – si sia ritirata due settimane prima della firma del contratto, lasciando il posto a chi la seguiva in graduatoria: la \* di Siderno, provincia di Reggio Calabria. Principali soggetti coinvolti nell'indagine: \*, amministratore della ditta, figlio di \*,

già noto alle cronache giudiziarie per essere legato a una famiglia storica della 'ndrangheta reggina, i Commisso.

Indagini condotte dalla Dia, dal Nucleo Operativo Ecologico, dalla Guardia di Finanza, dalla Polizia, dai Carabinieri e dall'Ispettorato del Lavoro.

### **IL RISTORANTE DEI CASALESI: SEQUESTRO DEL LOCALE "CABREO" DI FIRENZE**

Dda di Napoli

Oggetto: arresto di \*, titolare del ristorante "Il Cabreo" di Firenze, accusato di associazione a delinquere di stampo mafioso e intestazione fittizia di beni. Principali soggetti coinvolti nell'indagine: il proprietario del "Cabreo"; la società \* e alcuni suoi titolari, accusati di impiego di denaro di provenienza illecita aggravato dalla finalità mafiosa. Al centro dell'indagine, la compravendita del "Cabreo": secondo l'accusa, i tre titolari della società hanno acquistato le rispettive quote di proprietà del ristorante con fondi di provenienza illecita, riconducibili al clan dei casalesi. Uno dei tre, fungeva anche da prestanome in favore del titolare del ristorante, considerato dagli inquirenti il braccio destro del boss casalese Carmine Schiavone.

Procuratore aggiunto: Giuseppe Borrelli della Dda di Napoli.

Indagini condotte dai carabinieri della compagnia di Casal di Principe (Caserta)

### **RICICLAGGIO DI DENARO SPORCO: L'OMBRA DELLA 'NDRANGHETA NEL SENESE**

Questure di Siena, Firenze e Genova.

Oggetto: 42 misure cautelari a carico di soggetti appartenenti e affiliati alla 'ndrangheta. Fra loro un imprenditore residente a San Gimignano (Siena). Principali soggetti coinvolti nell'indagine: L'operazione della polizia di Stato e della Dia si rivolge principalmente verso le cosche Raso-Gullace-Albanese e Parrello-Gagliostro, entrambe appartenenti alla 'ndrangheta. Le accuse sono: associazione a delinquere di stampo mafioso, corruzione, intestazione fittizia di beni e società. I settori strategici sono quelli dell'import-export di prodotti alimentari, la gestione di sale giochi e di piattaforme di scommesse online, la lavorazione dei marmi, gli autotrasporti, lo smaltimento di rifiuti speciali. Per quanto concerne il territorio Senese, le indagini puntano su acquisti di società e immobili e riciclaggio di denaro sporco.

Indagini condotte dalle questure di Siena, Firenze e Genova.

### **TRUFFE ALLA UE: LA CONFISCA AI DANNI DELL'IMPRENDITORE PISANI**

Dia di Reggio Calabria e di Firenze

Oggetto: confisca di beni per oltre due milioni di Euro nei confronti di Sante Pisani, imprenditore di cui si

ipotizzano contiguità con la cosca Pesce-Bellocco di Rosarno, trasferitosi in Toscana a Poggio a Caiano, e secondo gli investigatori coinvolto in truffe all'Unione Europea. Da ciò il provvedimento di confisca emesso dalla sezione Misure di Prevenzione del tribunale di Reggio Calabria, eseguito dalla Dia di Reggio e Firenze. Applicata la misura di prevenzione personale della sorveglianza speciale per la durata di tre anni, con obbligo di soggiorno nel Comune di residenza.

### **SEQUESTRI PER REATI GRAVI DI EVASIONE FISCALE**

DIA di Firenze / Procura della Repubblica presso il Tribunale di Firenze

Oggetto: Sequestro di un patrimonio stimato in oltre cinque milioni di euro nei confronti di tre imprenditori calabresi operanti in Toscana. Il provvedimento, emesso dalla Sezione Misure di Prevenzione del Tribunale di Firenze, giunge dopo accurate indagini su una ipotesi di riciclaggio a carico dei tre e dei loro familiari, condotte dalla D.I.A. e coordinate dalla locale Procura della Repubblica. L'inchiesta ha consentito di accertare non solo ingenti movimentazioni di capitali e investimenti immobiliari effettuati dai tre imprenditori (frutto di reati fiscali e altre attività illecite) a fronte di esigui redditi dichiarati, ma anche presunti legami con la criminalità organizzata calabrese.

Iter: Coordinamento del PM Eligio Paolini, sequestro confermato dalla Sezione Misure di Prevenzione del Tribunale di Firenze, rinvio a giudizio per associazione a delinquere finalizzata al riciclaggio e a frodare l'erario per i sette imputati (20 maggio 2017).

I sequestri di beni per un valore complessivo di 5 milioni di euro a tre imprenditori calabresi attivi da una ventina di anni in Toscana sono stati eseguiti dalla Dia di Firenze in base a indagini economico-finanziarie che hanno fatto emergere grandi spostamenti di capitali e ingenti investimenti immobiliari rispetto ad una lampante esiguità dei redditi dichiarati al fisco dagli indagati. Per questo la procura di Firenze ha chiesto e ottenuto dal tribunale un decreto urgente per la misura di prevenzione patrimoniale del sequestro di conti correnti bancari, libretti, veicoli, fabbricati, terreni, quote di società a Firenze, Prato, Montecatini Terme, Buggiano e Strongoli (Crotone). I beni, intestati a 21 persone, sono comunque riconducibili alle disponibilità di tre soggetti, tutti originari di Strongoli ma radicati in Toscana. Le indagini avrebbero anche riscontrato "contatti economici", ancora al vaglio dell'autorità giudiziaria, tra gli indagati e appartenenti alla famiglia 'Giglio', ritenuti organici all'omonima 'ndrina dominante a Strongoli verso cui sarebbero state fatte transazioni di denaro senza alcuna giustificazione lecita. Gli accertamenti hanno riguardato anche conti correnti personali aperti alla filiale di Strongoli della Banca Carime dove sono stati versati dal 2009 al 2014 contanti per oltre un milione di euro. "Siamo in presenza di ingenti capitali di incerta provenienza – ha spiegato il procuratore Giuseppe Creazzo – a fronte di redditi bassissimi dichiarati che dal 1998 al 2016 sono stati in media di 9.000 euro l'anno"<sup>30</sup>. I provvedimenti di sequestro, tre, uno per ciascun indagato, sono stati emessi dalla sezione misure di prevenzione del tribunale di Firenze e sono "prodromici alla confisca" dei beni, considerata possibile senza altri

---

<sup>30</sup> La Repubblica, Firenze, *Sequestri per 5 milioni di euro: contatti con una cosca del Crotonese. L'indagine della Dia su tre imprenditori calabresi. L'accusa di riciclaggio*, 11 gennaio 2017

riscontri – sottolinea il tribunale – quando sia rilevata una palese “sproporzione” tra i redditi dichiarati al Fisco e il patrimonio posseduto e c’è il sospetto che tali ricchezze siano frutto di reimpiego di capitali di provenienza illecita. Col sequestro odierno 5 mln di beni sono ora congelati a fini di risarcimento dell’erario. Riguardo ai conti bancari in Calabria, alla banca Carime, esaminati nelle indagini, il tribunale scrive che spiccano “i forti versamenti periodici in contanti, tutti a cifre tonde, con cadenza quasi sempre mensile e a volte e a più riprese nell’arco dello stesso mese, tali da far ritenere, vista l’esiguità dei redditi dichiarati dai titolari” dei conti “che siano stati usati per spalmare i contatti su più rapporti e rendere difficoltoso risalire all’origine”. Inoltre “tale attività bancaria – aggiunge il tribunale – appare assai significativa e preoccupante sia per il coinvolgimento operativo ‘qualificato’, sia per l’ambito territoriale ampio e distante nel quale sono dislocate tradizionalmente organizzazioni di criminalità organizzata dotate di forte penetrazione sociale e grande pericolosità sociale”. Coinvolta nel sequestro l’azienda di costruzioni di proprietà di alcuni dei rinviati a giudizio, con sede a Strongoli, che era stata appunto impegnata nella costruzione di un complesso di sette appartamenti di pregio a Prato, messi sotto sequestro dall’ autorità. Attraverso tale società, si spiega ancora, “è stata sviluppata un’ articolata operazione immobiliare per la costruzione di 66 appartamenti su un terreno sito a Prato, acquistato per oltre 1 milione e 300mila euro, la cui provvista di denaro è stata fornita in contanti e senza l’ausilio di alcun finanziamento bancario”. Si tratta di un’ importante decisione da parte di un Tribunale, perché in linea con la recente estensione degli strumenti patrimoniali per reati di evasione fiscale e di reiterate violazioni di norme fiscali e tributarie, dai quali deriverebbe la “pericolosità sociale” delle condotte degli indagati. Il riconoscimento del giudice si riferisce alla netta “sproporzione” tra il valore dei beni nella disponibilità degli indagati e i redditi dichiarati da loro e dai familiari in un periodo considerato dal 2002 al 2015.

#### **SIGILLI A 42 CONTI CORRENTI**

Direzione Investigativa Antimafia di Firenze

Oggetto: denaro fatto girare attraverso intestazioni fittizie e “teste di legno”, con prestanome pagati 1200 Euro al mese. Principali soggetti coinvolti nell’indagine: arresto dell’imprenditore calabrese Giuseppe Iuzzolino; sequestro preventivo del bar pasticceria “Il Barco”, del ristorante “Pizza Man” e del bar “Caldana” di Firenze; di un bar a Prato e di sette appartamenti di pregio situati nel complesso “Il Teatro”. La Dia indaga su 42 rapporti bancari tra conti correnti, libretti di risparmio e dossier sequestrati agli indagati. Si ipotizzano anche il reato di evasione fiscale tramite la società edile Sira di Strongoli (Crotone) controllata da Iuzzolino.

Gip: dott. Angelo Pezzuti. La Dia si è avvalsa, per le indagini, dell’ausilio dell’Agenzia delle Entrate – Ufficio Antifrode, della Dia di Catanzaro e dei carabinieri della compagnia di Cirò Marina. Indagini condotte dalla Gdf di Firenze.

#### **RICICLAGGIO DI DENARO SPORCO FRA GLI SCAFFALI DEL SUPERMERCATO**

Procura della Repubblica di Milano

Oggetto: riciclaggio di denaro proveniente da attività illecite tramite grossi quantitativi di spesa effettuati nei supermercati di Firenze e Milano. Il meccanismo su cui indaga la Guardia di Finanza prevede l’acquisto di grandi quantità di pannolini, latte in polvere, alimenti per bambini, deodoranti, assorbenti. Secondo le testimonianze

di alcuni lavoratori dei supermercati interessati, gruppi di 2-4 persone di origine campana svuotano gli scaffali dei prodotti in offerta, pagando sempre in contanti, da 100 a 400 Euro a carrello. Secondo la procura di Milano, le ipotesi di reato sono riciclaggio ed estorsione (visto che i cassieri che si rifiutano di far passare la merce alle casse verrebbero pesantemente minacciati) con l'aggravante della finalità mafiosa. Il business è doppio: sono riciclate enormi quantità di denaro sporco, e in seguito c'è l'aggio sulla merce rivenduta al dettaglio al Sud Italia.

Pubblico Ministero: dott. Maurizio Ascione. Indagini condotte dalla Gdf di Milano e di Firenze

### **IL CAPORALATO NEL CHIANTI E IN MAREMMA**

Secondo i dati diffusi nel gennaio 2016 dalla Fai (sindacato del settore ambientale e agroalimentare della Cisl), sono oltre 3mila i lavoratori coinvolti nello sfruttamento di manodopera, specialmente in Maremma e nella provincia di Grosseto. "Nelle aziende vitivinicole – spiega Antonella Biondi, segretario della Fai – vengono impiegati soprattutto immigrati dall'Africa e dall'Asia, lavoratori che in estate fanno i venditori sulle spiagge del Lazio e della Campania e a inizio autunno si spostano nelle nostre zone. Lavorano quasi tutti a nero per un massimo di 40 Euro al giorno (ma più spesso per 25-30) per 10-12 ore".

Parole chiave: caporalato, Maremma, tremila coinvolti

#### **1) Procura della Repubblica di Prato**

Oggetto: sfruttamento di manodopera agricola nei terreni gestiti dalla famiglia \*, con centinaia di soggetti di provenienza pakistana e africana costretti a lavorare per più di 12 ore al giorno nei campi e nelle vigne per una paga di circa 4 o 5 Euro all'ora. Ai principali soggetti coinvolti nell'indagine sono ipotizzati i reati di associazione a delinquere, intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro. In tutto le persone arrestate sono 5. Contestata anche la frode in commercio per aver adulterato il vino Chianti con uve provenienti dalla Sicilia e dalla Puglia in percentuali non previste dai disciplinari. Violata anche la normativa sui rifiuti per aver illecitamente interrato pali di ferro e cemento dismessi dai vigneti.

Pubblici ministeri: dott. Antonio Sangermano e dott.ssa Laura Canovai Gip: dott.ssa Silvia Isidori. Indagine condotta dalla Digos, dalla Guardia di Finanza e dal Corpo Forestale dello Stato.

#### **2) Procura della Repubblica di Prato**

Oggetto: sfruttamento della manodopera agricola nelle vigne del Chianti. Secondo filone di inchiesta: permessi di soggiorno falsi. Principali soggetti coinvolti nell'indagine: dodici avvisi di garanzia per un presunto giro di lavoro clandestino che ruotava intorno a due cittadini pakistani. Secondo l'accusa, i due si sono resi responsabili di sfruttamento della manodopera in quattro diverse aziende vitivinicole del Chianti. Il secondo filone d'inchiesta coinvolge sempre la coppia pakistana, ma stavolta per un giro di permessi di soggiorno falsi (nello specifico, pratiche di rinnovo del permesso). L'azienda dell'uomo risulta avere 115 dipendenti, quella della moglie 50. In realtà sarebbero posti "fittizi" per ottenere il rinnovo delle pratiche.

Pubblici ministero: dott. Antonio Sangermano. Procuratore capo di Prato: dott. Giuseppe Nicolosi

### **L'INCHIESTA SUL NERO ALLE CAVE DI MARMO**



Procura della Repubblica di Massa – Inchiesta “Black Marble”

Oggetto: un presunto giro d'affari di denaro in contanti di oltre 14 milioni di Euro, non dichiarati al fisco, proveniente dalle cave di marmo a Massa Carrara. Violazione della normativa valutaria in materia di antiriciclaggio.

Gip: dott.ssa Antonia Aracri. Pubblico ministero: dott.ssa Rossella Soffio

### **INCHIESTA AMBIENTALE ALLE CAVE DI MARMO**

Procura della Repubblica di Massa

Oggetto: 5 aziende estrattive indagate per non aver rispettato le leggi paesaggistiche e ambientali nelle operazioni di escavazione.

Indagini condotte dalla Guardia Forestale su mandato della Procura della Repubblica di Massa Pubblico ministero: dott.ssa Alessia Iacopini

### **L'OPERAZIONE FORT KNOX**

Procura della Repubblica di Arezzo

Oggetto: traffico di oro al nero tra Arezzo e la Svizzera. Principali soggetti coinvolti nell'indagine: sono 62 gli imputati rinviati a giudizio il 28 dicembre 2016. L'oro era fuso in verga nei poli orafi di Marcianise (Caserta) a Arezzo, per poi essere indirizzato verso la Svizzera. Un giro d'affari di oltre 150 milioni. Le accuse sono, a vario titolo, di riciclaggio e ricettazione.

Gip: dott. Marco Cecchi Pubblico ministero: dott. Marco Dioni Inizio del dibattimento presso il tribunale di Arezzo: 9 febbraio 2017

### **MAXITRUFFE A CENTINAIA DI AZIENDE TRA PISA E LUCCA**

Squadra mobile di Pisa

Oggetto: truffe ad almeno 100 aziende tramite società di comodo con sede a Lucca e nei comuni limitrofi. Le suddette società acquistavano, tramite assegni postdatati, grandi quantitativi di merce (dagli infissi ai carburanti, fino alle gru per cantieri edili) per poi sparire senza lasciare traccia, lasciando il posto ad altre società di facciata che ripetevano lo stesso meccanismo. Contestati l'associazione a delinquere, truffa, bancarotta, ricettazione e riciclaggio. Principali soggetto coinvolti nell'indagine: il 17 maggio 2016 la squadra mobile esegue 5 ordinanze di custodia cautelare .

Gip: dott.ssa Silvia Mugnaini. Pubblici ministeri: dott. Aldo Ingangi e dott. Salvatore Giannino. Indagini condotte da squadra mobile di Pisa

### **MAXIRICICLAGGIO DA CINQUE MILIARDI DI EURO: L'INCHIESTA SULLA BANK OF CHINA**

Procura della Repubblica di Firenze

Oggetto: “Il riciclaggio più colossale mai contestato in Italia”, scrive Repubblica nell’edizione del 17 marzo 2016. Secondo l’accusa, circa 5 miliardi di Euro, tra il 2006 e il 2010, sono stati trasferiti illegalmente in Cina con la tecnica dello “smurfing” e degli intestatari fittizi. Il denaro serviva anche ad acquistare altri prodotti contraffatti per poi importarli dalla Cina all’Italia e a tutta Europa. Principali soggetti coinvolti nell’indagine: 297 persone fisiche, più la filiale italiana della Bank of China. Ad alcuni imputati viene contestata l’aggravante dell’associazione mafiosa. Secondo l’accusa, il riciclaggio di denaro sporco ha agevolato e rafforzato gruppi criminali cinesi operanti a livello internazionale e nell’area fiorentino-pratese, specializzati in particolar modo nell’organizzazione dell’immigrazione clandestina. La Bank of China, in particolare, è accusata di aver esportato illegalmente 2 miliardi e 199 milioni di Euro, incassando commissioni per 758mila Euro.

Udienza preliminare presso il tribunale di Firenze: 16 marzo 2016. Tribunale presieduto dal giudice Anna Liguori. Parti civili: avvocato dello Stato Piercarlo Pirillo in rappresentanza del Ministero dell’Economia e dell’Agenzia delle Entrate. Pubblico ministero: dott. Giulio Monferini. Indagini condotte dalla Guardia di Finanza

### **PERMESSI DI SOGGIORNO FALSI A PRATO**

Procura della Repubblica di Prato

Oggetto: produzione di documentazione falsa per ottenere il rinnovo del permesso di soggiorno dalla questura. Principali soggetti coinvolti nell’indagine: esecuzione di ordinanza di custodia cautelare, di cui 3 in carcere, per 15 persone accusate a vario titolo di associazione a delinquere, truffa all’Inps, induzione alla falsità ideologica di pubblico ufficiale, violazione in materia di immigrazione clandestina; 19 misure interdittive, per un totale di 83 indagati. Gli studi, si ipotizza, preparavano un vero e proprio “kit” con la documentazione da portare all’ufficio immigrazione, con false buste paga o assunzione in ditte cinesi del territorio.

Gip: dott.ssa Silvia Isidori. Pubblici ministeri: dott. Lorenzo Gestri e dott. Antonio Sangermano

### **DENARO ILLECITO INVIATO IN CINA**

Tra il 2015 e il 2016 la Guardia di Finanza ha effettuato 258 interventi ispettivi nei confronti di ditte individuali e società riconducibili a soggetti di etnia cinese, facendo emergere un’evasione di imposte per un importo complessivo di 30 milioni di Euro. Per quanto riguarda il contiguo mercato dei Money Transfer, spesso utilizzati per trasferire somme di denaro verso i paesi di origine, sono state contestate 400 violazioni di natura penale e più di 300 illeciti amministrativi. Secondo i dati diffusi dall’Istat il 23 febbraio 2016, Prato è la prima città italiana per denunce di reati legati al riciclaggio in rapporto alla popolazione residente: 28,4 denunce ogni 100mila abitanti.

Procura della Repubblica di Firenze

Oggetto: invio di denaro in Cina non dichiarato al fisco italiano. Un'organizzazione effettuava tali versamenti tramite alcuni money transfer della provincia di Prato. Principali soggetti coinvolti nell'indagine: i sequestri hanno interessato 64 conti correnti bancari, 11 immobili, 12 auto, contanti e quote societarie di 12 imprenditori cinesi residenti tra Firenze, Prato e Roma, per un valore complessivo di 4,5 milioni di Euro.

Gup: dott.ssa Anna Liguori

### **BLITZ NELLA DITTA DEI FALSI A OSMANNORO**

Procura della Repubblica di Firenze

Oggetto: uno dei blitz più imponenti della GdF nel corso dell'anno 2016 su tutto il territorio toscano per quanto concerne la lotta alla contraffazione nell'abbigliamento. Oltre 4mila borse contraffatte nascoste in un'azienda deposito di Osmannoro (Firenze) che vendute sul mercato illegale avrebbero fruttato circa 120mila Euro in nero. Principali soggetti coinvolti nell'indagine: un imprenditore cinese denunciato dai finanziari per ricettazione e uso di brevetti e disegni di modelli contraffatti. Da gennaio a ottobre 2016 i finanziari di Firenze hanno sequestrato oltre 93mila falsi, in maggioranza accessori per l'abbigliamento e oggetti in pelle. 66 le persone denunciate per importazione, produzione e commercio di prodotti contraffatti.

### **LA MAXIFRODE DELL'OLIO EXTRAVERGINE DI OLIVA**

1) Procura della Repubblica di Siena – Operazione “Arbequino”

Oggetto: un enorme giro di olio contraffatto, spacciato per olio extravergine di oliva, che in realtà sarebbe stato adulterato con altri oli di origine italiana e greca, ipotizzato anche il reato di associazione a delinquere.

Pubblico ministero: dott. Antonio Natalini Parole chiave: olio extravergine, maxi frode, 990 milioni

2) Procura della Repubblica di Grosseto

Oggetto: sequestro di documenti contabili, extracontabili, appunti e analisi interne effettuate dai produttori di olio extravergine di oliva.

Sostituiti procuratori: dott.ssa Laura D'Amelio e dott. Marco Nassi. Inchiesta condotta dalla guardia forestale di Grosseto.

### **ROGHI DOLOSI**

1) Procura della Repubblica di Grosseto

Oggetto: incendi di matrice dolosa che, per tre mesi (luglio, agosto e settembre) hanno flagellato la Maremma. Solo il 7 e 8 agosto vengono bruciati oltre 170 ettari di bosco. La procura della Repubblica di Grosseto unisce in un'unica maxi-inchiesta i fascicoli aperti sui roghi: 50 incendi in zona Castiglione della Pescaia nel solo mese di luglio; incendio che, il 5 agosto 2016, distrusse 2 ettari e mezzo di pineta a Principina Mare; 5 roghi appiccati il

7 agosto 2016 nel territorio di Orbetello, bruciando 17 ettari di macchia mediterranea; altri 110 ettari andati in fumo alla Parrina di Albinia.

## 2) Il sospetto della faida tra spacciatori

Oggetto: i carabinieri della compagnia di Fucecchio indagano su una possibile faida tra spacciatori nei roghi che a settembre 2016 hanno devastato le pinete della zona. Possibile che alcuni spacciatori abbiano voluto dar fuoco ai nascondigli delle bande rivali, ricavati proprio al riparo dei boschi e delle pinete.

In tutto, nei soli mesi di luglio, agosto e prima metà di settembre, sono state raccolte 90 notizie di stampa relative a possibili incendi dolosi, in particolare in Maremma, in Versilia, nel Livornese e sul Monte Amiata. Ogni articolo, al suo interno, contiene notizie di più incendi appiccati in diverse zone della regione.

## **SEQUESTRO DELLA CAVA DI PATERNO**

Procura della Repubblica di Firenze

Oggetto: sequestro penale dell'ex cava di calce a Paterno, frazione di Vaglia, dove sarebbero stati interrati rifiuti senza il rispetto della normativa vigente: fanghi delle gallerie della Tav contenenti idrocarburi, scarti delle concerie, scarti delle salamoie prodotte dalla Solvay di Rosignano, manufatti in fibrocemento contenenti amianto, pneumatici e sacchi di polverino 500 Mesh prodotto dalla sabbiatura dei metalli e contenenti sostanze pericolose come il nichel.

Indagini condotte dal Corpo Forestale dello Stato. Sequestro dell'intero perimetro della discarica che si estende per circa 5 ettari.

## **INCENDIO DISCARICA DEL CASSERO A CASALGUIDI**

Il 4 luglio 2016 va in fiamme una discarica di scarti industriali (in particolare pulper) nella zona di Casalguidi, provincia di Pistoia. Le fiamme hanno distrutto più di un ettaro di quella che in gergo tecnico viene chiamata "parte in coltivazione" della discarica, dove ogni giorno vengono depositati e pressati i rifiuti.

Tab. 2 Evoluzione dei reati di mafia nei capoluoghi di provincia in Italia								
		RANKING				MAFIA INDEX		
		1983 2008	1983 1992	1993 2002	2002 2008	1983 1992	1993 2002	2002 2008
1	Reggio Calabria	1	1	3	2	79.9	47.0	45.8
2	Palermo	2	2	4	3	44.4	39.9	42.3
3	Catania	3	5	2	5	35.0	55.1	33.6
4	Napoli	4	10	5	1	30.3	31.4	63.6
5	Catanzaro	5	3	6	12	39.0	30.9	19.6
6	Caltanissetta	6	8	11	4	33.2	21.6	37.2
7	Caserta	7	4	14	10	36.4	18.4	21.5
8	Lecce	8	14	8	8	22.5	23.5	23.5
9	Enna	9	13	1	17	26.5	60.3	14.1
10	Siracusa	10	6	10	16	34.4	21.8	15.5
11	Crotone	11		16	7		15.9	23.5
12	Bari	12.5	23	9	6	8.6	22.0	23.9
13	Trapani	12.5	7	17	14	33.9	12.3	17.4
14	Brindisi	14	15	7	18	19.2	28.5	13.9
15	Agrigento	15.5	11	22	13	29.4	7.3	18.0
16	Salerno	15.5	9	18	19	31.6	11.5	11.5
17	Messina	17	16	21	11	18.8	10.6	21.3
18	Cosenza	18	18	12	21	13.7	20.1	9.4
19	Foggia	19	26	19	9	5.9	11.0	21.7
20	Vibo Valentia	20		15	24		18.0	5.4
21	Avellino	21	12	20	27	28.3	10.7	3.5
22	Taranto	22	19	27	15	10.5	4.3	16.0
23	Matera	23	20	23	22	9.2	7.3	7.2
24	Potenza	24	21	30	20	9.2	3.7	10.6
25	Varese	25	25	24	25	7.4	6.3	5.1
26	Milano	26.5	32	32	29	4.4	3.1	3.1
27	Como	26.5	33	34	26	4.4	2.7	4.3
28	Lecco	28		33	31		3.1	3.0
29	Latina	29	22	25	53	8.8	5.8	0.5
30	Belluno	30	42	31	30	3.2	3.2	3.0
31	Verbania	31		29	41		4.2	1.3
32	Roma	32	39	37	34	3.6	2.0	2.0
33	Forlì	33	43	36	35	3.0	2.4	1.8
36	Campobasso	34	37	26	57	3.8	4.7	0.4
35	Brescia	35	55	38	28	2.0	2.0	3.4
34	Ragusa	36	24	13	86.5	7.5	19.7	0.0
37	Benevento	37	17	28	86.5	17.7	4.3	0.0
38	Trento	38	66	45	32	1.2	1.2	2.7

39	Firenze	39	56	51	37	1.9	1.1	1.7
40	Teramo	40	35	62	49	4.2	0.8	0.7
41	Padova	41	48	40	59	2.3	1.8	0.3
42	Vicenza	42	62	47	39	1.6	1.2	1.6
43	Rimini	43		66	33		0.7	2.6
44	Venezia	44.5	38	67	48	3.7	0.7	0.9
45	Genova	44.5	47	61	45	2.4	0.8	1.1
46	Ancona	46	75	44	36	0.9	1.3	1.8
47	Frosinone	47	28	41	86.5	5.3	1.8	0.0
48	Lucca	48	30	43	86.5	5.1	1.6	0.0
49	Bologna	49	61	55	46	1.6	1.0	1.1
50	Massa	50	41	71	51	3.2	0.6	0.6
51	Aosta	51	46	35	86.5	2.5	2.6	0.0
52	La Spezia	52	29	83	56	5.1	0.4	0.4
53	Udine	53	69	39	62	1.1	2.0	0.2
54	Asti	54	45	63	63	2.5	0.8	0.1
55	Livorno	55	80	49	43	0.5	1.1	1.1
56	Arezzo	56	36	72	65	3.9	0.6	0.1
57	Cuneo	57	51	73	52	2.2	0.6	0.5
59	Reggio Emilia	58	77	56	44	0.8	0.9	1.1
58	Modena	59	57	74	47	1.9	0.6	1.1
60	Bergamo	60	31	81	67	4.4	0.5	0.1
61	Torino	61	64	75	42	1.3	0.5	1.2
62	Mantova	62	40	57	86.5	3.6	0.9	0.0
63	Viterbo	63	82	79	23	0.5	0.5	6.3
64	Ravenna	64	83	65	40	0.4	0.7	1.5
65	Imperia	65	52	50	86.5	2.2	1.1	0.0
66	Ferrara	66	54	82	54	2.0	0.5	0.4
67	Ascoli Piceno	67	49	60	86.5	2.3	0.9	0.0
68	Sassari	68	53	85	58	2.1	0.4	0.4
69	Vercelli	69	79	68	50	0.7	0.7	0.6
70	Piacenza	70	44	89	66	2.8	0.1	0.1
71	Trieste	71	76	70	55	0.8	0.6	0.4
72	Cagliari	72	63	78	61	1.5	0.5	0.3
73	Pescara	73.5	72	48	86.5	1.0	1.1	0.0
74	Gorizia	73.5	74	46	86.5	0.9	1.2	0.0
75	Lodi	75		53	86.5		1.1	0.0
76	Isernia	76	27	97	86.5	5.6	0.0	0.0
78	Perugia	77	68	58	86.5	1.2	0.9	0.0
77	Terni	78	91	84	38	0.0	0.4	1.6
79	Pisa	79	50	80	86.5	2.3	0.5	0.0
80	Prato	80.5		76	69		0.5	0.1
81	Macerata	80.5	34	97	86.5	4.2	0.0	0.0

82	Chieti	82	91	42	86.5	0.0	1.7	0.0
83	L'Aquila	83	65	69	86.5	1.3	0.6	0.0
84	Verona	84	70	90	68	1.1	0.1	0.1
85	Treviso	85	91	52	86.5	0.0	1.1	0.0
86	Oristano	86	84	86	60	0.3	0.3	0.3
87	Novara	87	85	59	86.5	0.3	0.9	0.0
88	Rieti	88.5	91	54	86.5	0.0	1.0	0.0
89	Savona	88.5	81	64	86.5	0.5	0.7	0.0
90	Pesaro	90	86	88	64	0.1	0.1	0.1
91	Pordenone	91.5	58	97	86.5	1.7	0.0	0.0
92	Alessandria	91.5	78	77	86.5	0.7	0.5	0.0
93	Rovigo	93	59	97	86.5	1.7	0.0	0.0
94	Grosseto	94	60	97	86.5	1.7	0.0	0.0
95	Parma	95	71	87	86.5	1.0	0.3	0.0
96	Cremona	96	67	97	86.5	1.2	0.0	0.0
97	Bolzano	97	73	97	86.5	0.9	0.0	0.0

Tab. 3 Lista delle variabile di studio (in via raccolta)					
Tema	Variabile	Disag. Terr.	Disag. Temp.	Fonte	Disponibilità
Presenza mafiosa tradizionale	Associazione a delinquere di stampo mafioso	Municipale	2004-2015	Istat, SDI	
		Provinciale	1983-2003	Istat, SDI	X
	Omicidi di matrice mafiosa	Municipale	2004-2015	Istat, SDI	
		Provinciale	1983-2003	Istat, SDI	X
	Beni confiscati ad organizzazioni di stampo mafioso	Municipale	Invariant	ANBC	X
		Municipale	1983-2015	ANBC	
	Comuni sciolti per infiltrazione mafiosa	Municipale	1991-2016	Min. Interno	X
	Soggiorni obbligati	Provinciale	1966-1972	CPAM	X
	Condanne irrevocabili per 416bis	Regionale	1983-2014	Istat, Min. Giust.	
Procedimenti giud. avviati per 416bis	Regionale	1983-2014	Istat, Min. Giust.		
Altre attività illecite e delittive di presenza mafiosa	Produzione e traffico di stupefacenti	Municipale	2004-2015	Istat, SDI	
		Provinciale	1983-2003	Istat, SDI	X
	Rapine	Municipale	2004-2015	Istat, SDI	
		Provinciale	1983-2003	Istat, SDI	X
	Estorsione	Municipale	2004-2015	Istat, SDI	
		Provinciale	1983-2003	Istat, SDI	X
	Contraffazione	Municipale	2004-2015	Istat, SDI	
		Provinciale	1983-2003	Istat, SDI	
	Incendi	Provinciale	1983-2003	Istat, SDI	X
	Attentati incendiari e dinamitardi	Provinciale	1983-2003	Istat, SDI	X
Danneggiamento a seguito di incendio	Municipale	2004-2015	Istat, SDI		
Incendi boschivi	Municipale	2010-2015	Corpo Forest.		
Infrazioni nel ciclo del cemento	Infrazioni accertate	Municipale	2010-2015	Carabinieri GdF	*Legambiente x prov
	Denunce	Municipale	2010-2015	Capitanerie	
	Arresti	Municipale	2010-2015	CorpoFor.Stato	
	Sequestri	Municipale	2010-2015	CorpoFor.Reg. Pol. di Stato	
Infrazioni nel ciclo dei rifiuti	Infrazioni accertate	Municipale	2010-2015	Carabinieri	
	Denunce	Municipale	2010-2015	GdF	
	Arresti	Municipale	2010-2015	Capitanerie	
	Sequestri	Municipale	2010-2015	CorpoFor.Stato	
Infrazioni nel settore alimentare	Controlli eseguiti	Municipale	2010-2015	Carabinieri	
	Illeciti amministrativi	Municipale	2010-2015	GdF	
	Infrazioni Penali	Municipale	2010-2015	Capitanerie	
	Denunce	Municipale	2010-2015	CorpoFor.Stato	
	Sanzioni penali ed amministrative	Municipale	2010-2015	CorpoFor.Reg. Pol. di Stato	
	Sequestri penali ed amministrativi	Municipale	2010-2015	Polizie prov. ARPAT	



Ciclo appalto pubblico	Controlli eseguiti su imprese (richieste pervenute/imprese controllate/persone controllate)	Municipale		DIA - Firenze	
	Accessi ai cantieri	Municipale		DIA - Firenze	
	Certificazione antimafia	Provinciale		Prefettura	
	White-list	Provinciale		Prefettura	
Riciclaggio tramite operazioni finanziarie	N. operazioni sospette	Municipale		UIF – Banca d'Italia	
	Controlli eseguiti su operazioni sospette	Municipale		DIA – Firenze GdF	
Investimenti criminali	Dati su registro imprese	Municipale		Conf. Commercio	
	Controlli eseguiti su imprese	Municipale		DIA - Firenze	

## Sezione II

### I fenomeni di corruzione in Toscana

#### 2.1 Statistiche sui fenomeni di corruzione nel contesto regionale

La costruzione di indicatori “oggettivi” della diffusione dei fenomeni di corruzione ha da sempre rappresentato una sfida per i ricercatori. A livello metodologico infatti la natura multidimensionale e sotterranea di tali pratiche rende problematica l’individuazione di *proxy* affidabili – ossia di indicatori statistici capaci di descrivere il comportamento di un determinato fenomeno non direttamente osservabile. Uno dei pochi tentativi di individuare un robusto strumento di misurazione aggregata del livello di corruzione e di efficienza nella gestione delle risorse pubbliche è stato effettuato da Golden e Picci nel 2005 utilizzando come campo di analisi proprio le regioni italiane.<sup>31</sup> E’ stato misurato il differenziale tra l’ammontare di investimenti effettuati nel corso del tempo per la realizzazione di opere e infrastrutture pubbliche nelle regioni italiane (normalizzato rispetto alle caratteristiche specifiche delle varie regioni, come l’orografia) e lo stock di capitale esistente.

Attribuendo valore 1 alla media italiana, si osserva che nella regione con una maggiore corruzione/inefficienza “oggettiva” – la Campania – nel 1997 era presente appena il 36% del capitale pubblico che ci si sarebbe potuti attendere in relazione alla spesa pubblica effettuata. All’opposto, nella regione più virtuosa – l’Umbria – il capitale pubblico presente sul territorio era del 78% superiore alla media nazionale. Si rileva che la Toscana occupa in questa classifica la terza posizione quanto a livelli di efficienza/integrità nella realizzazione di investimenti pubblici, con un +61% rispetto alla media nazionale. Si noti comunque che questo indicatore – oltre che datato – non può che misurare il prodotto cumulativo degli effetti distorsivi dei fenomeni di corruzione e “cattiva gestione” delle risorse pubbliche nel corso del tempo, limitatamente a un settore come quello delle opere pubbliche e infrastrutturali.

Un diverso indicatore aggregato della “qualità del governo” a livello regionale è stato elaborato dal Quality of Government (QoG) Institute di Goteborg, prendendo in esame le 181 regioni dei paesi dell’Unione Europea, mediante un sondaggio condotto su un campione rappresentativo di popolazione per misurarne esperienze e grado di soddisfazione sull’azione di governo. Estrapolando

---

<sup>31</sup> Golden M. e Picci L., Proposal for a new measure of corruption, illustrated with Italian data, in “Economics and Politics”, 1 (17), pp. 37-75.

il dato relativo all'Italia si osserva come solo quattro regioni registrino valori superiori alla media europea (normalizzata a 0). La Toscana si colloca all'ottavo posto in Italia, in lieve peggioramento tra il 2010 e il 2013 (si veda la figura 2.1). Nella medesima ricerca si è realizzato anche un indice di diffusione delle pratiche di corruzione, che sintetizza le risposte a 7 domande su esperienze personali e percezioni. La Toscana anche in questo caso si colloca leggermente al di sotto della media europea, al settimo posto in Italia (si veda la figura 2.2).

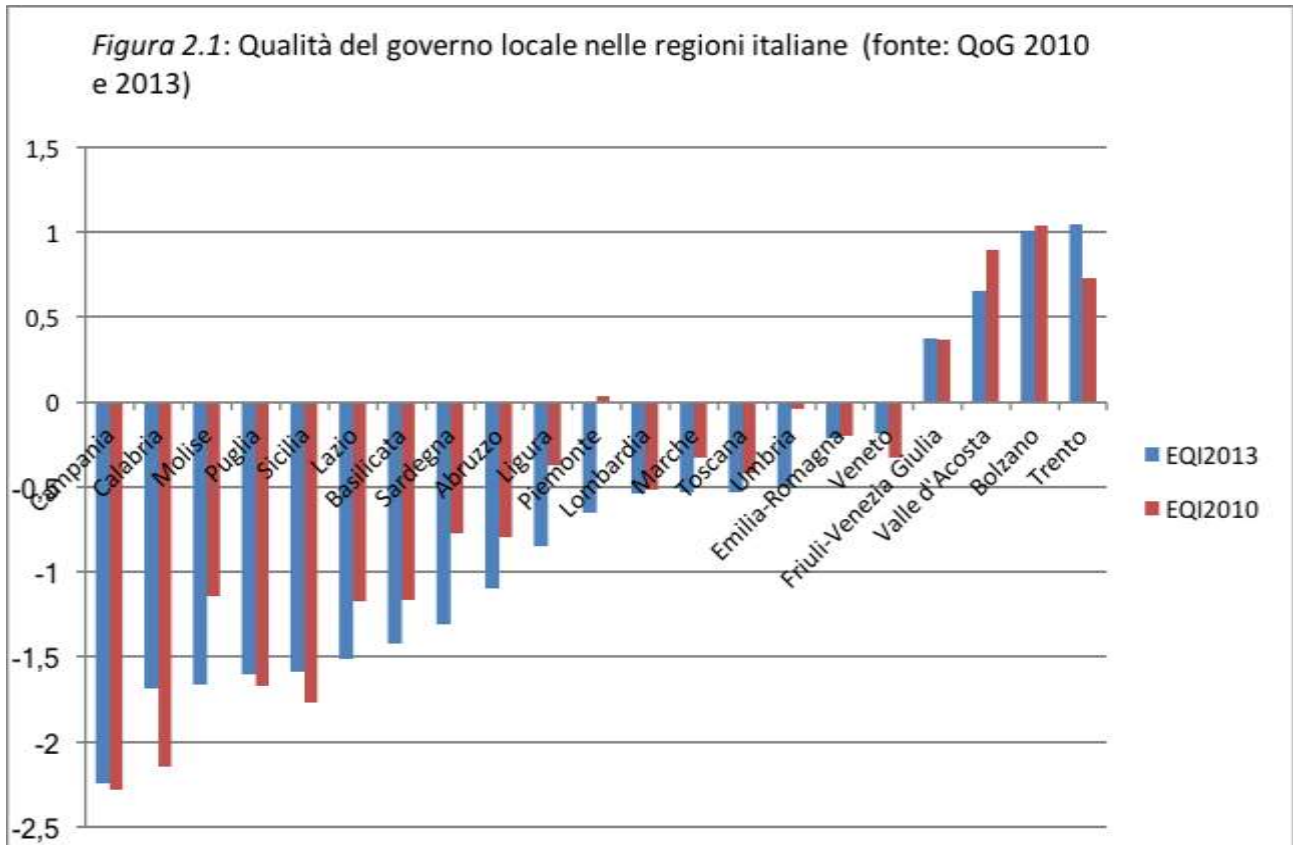
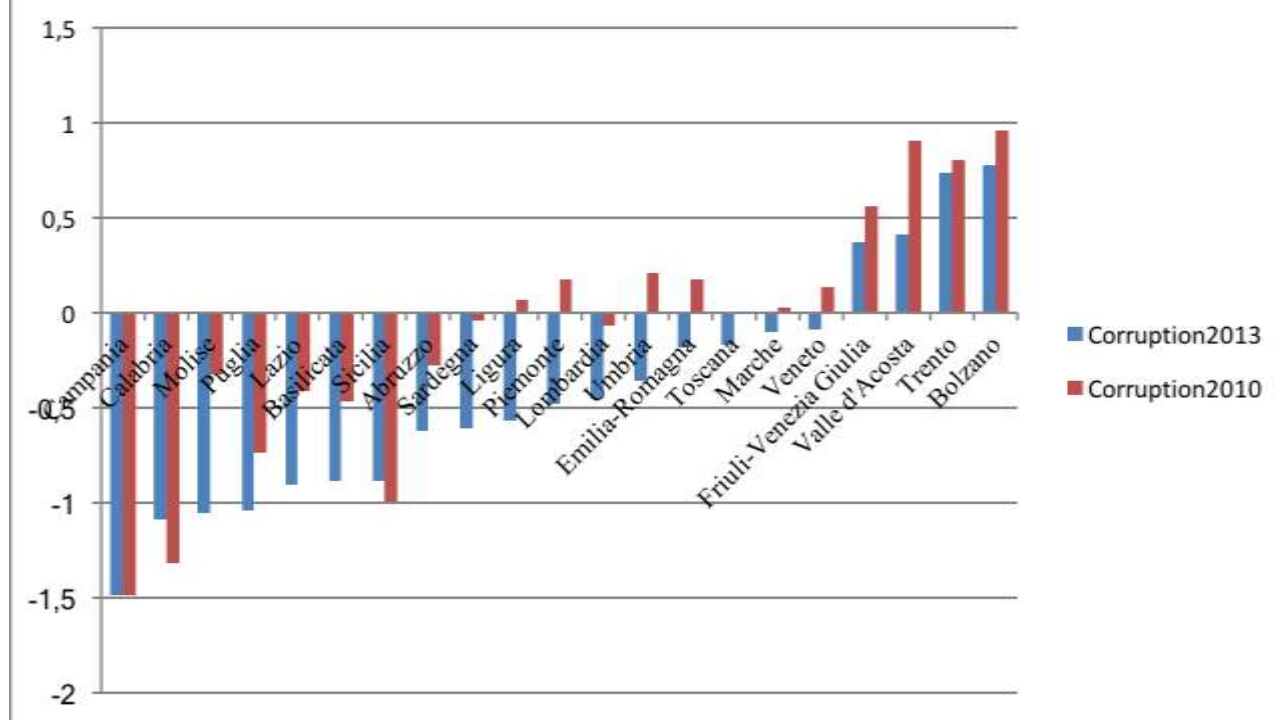


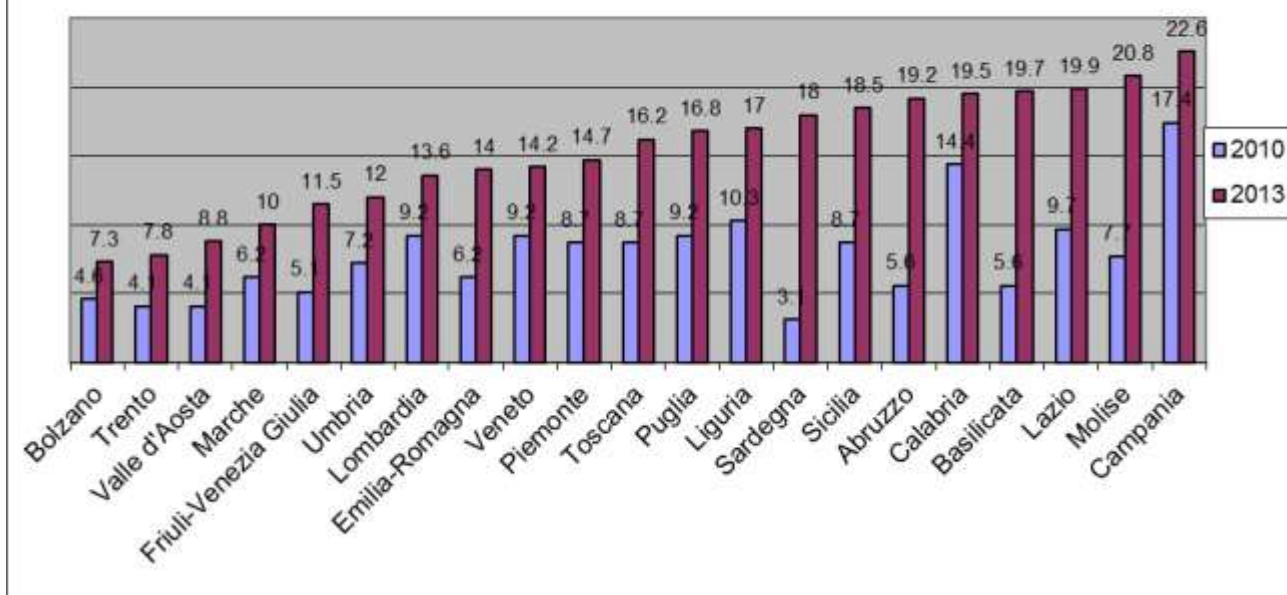
Figura 2.2: Indice di corruzione a livello regionale in Italia (fonte: QoG 2010 e 2013)



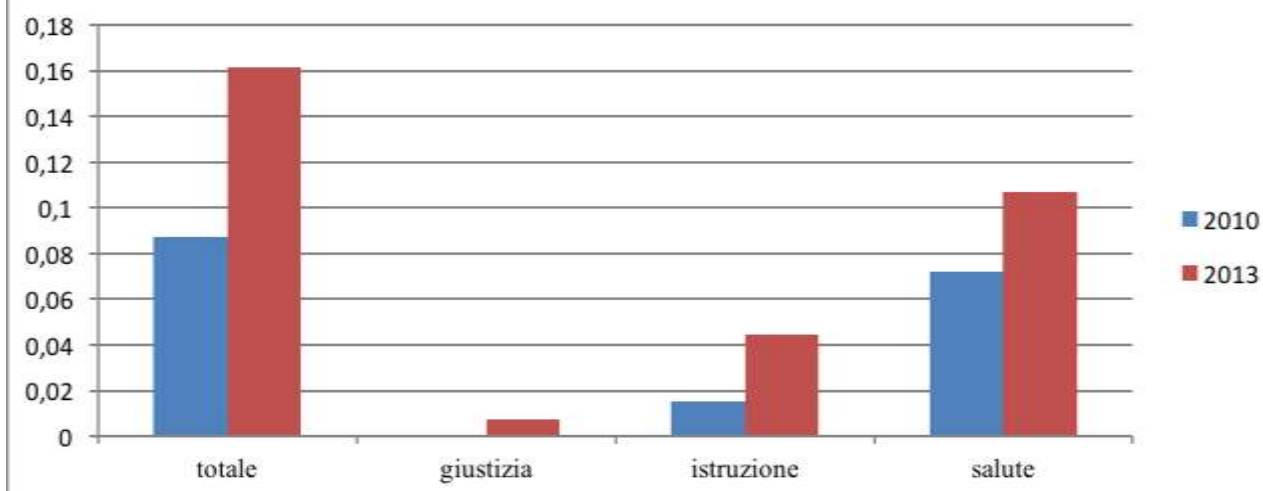
Il medesimo sondaggio condotto su base regionale dal QoG (si veda la figura 2.3) mostra tra il 2010 e il 2013 un significativo incremento dei cittadini che hanno ricevuto nell'anno precedente richieste di tangenti nell'accesso ad alcuni servizi pubblici essenziali, superando in alcune regioni il 20%: quelle maggiormente interessate sono Campania, Molise, Lazio, Calabria, Abruzzo e Sicilia.<sup>32</sup> La Toscana si colloca in una posizione intermedia, passando dall'8,7% del 2010 al 16,2% del 2013. Si noti che mentre l'indice di Golden e Picci fornisce una stima del livello di corruzione nella gestione di lavori e opere pubbliche, il sondaggio del QoG riesce a intercettare meglio il grado di diffusione dei fenomeni di "corruzione spicciola" che investono le interazioni quotidiane tra cittadini e pubblica amministrazione. Scendendo nel dettaglio, la figura 2.4 mostra che il settore che presenta maggiori criticità – analogamente a quanto rilevato a livello nazionale – è quello sanitario, nel quale si registra oltre l'11% di "richieste indebite" da parte di agenti pubblici nell'accesso ai servizi.

<sup>32</sup> Cfr. Charron, N., Lapuente V., Rothstein B., (2013) *Quality of Government and Corruption from a European Perspective: A Comparative Study of Good Government in EU Regions*, London, Edward Elgar Publishing.

**Figura 2.3: Percentuale di cittadini che hanno pagato una tangente nei 12 mesi precedenti nelle regioni italiane: 2010 e 2013 (fonte: QoG 2010 e 2013).**



**Figura 2.4: Regione Toscana: settori nei quali si sono pagate tangenti nei 12 mesi precedenti - in percentuale (fonte: QoG 2010 e 2013).**



Le statistiche giudiziarie a livello regionale mostrano un numero di delitti di corruzione e concussione denunciati relativamente modesto e stabile tra il 2009 e il 2010 (si veda la Tabella 2.1).

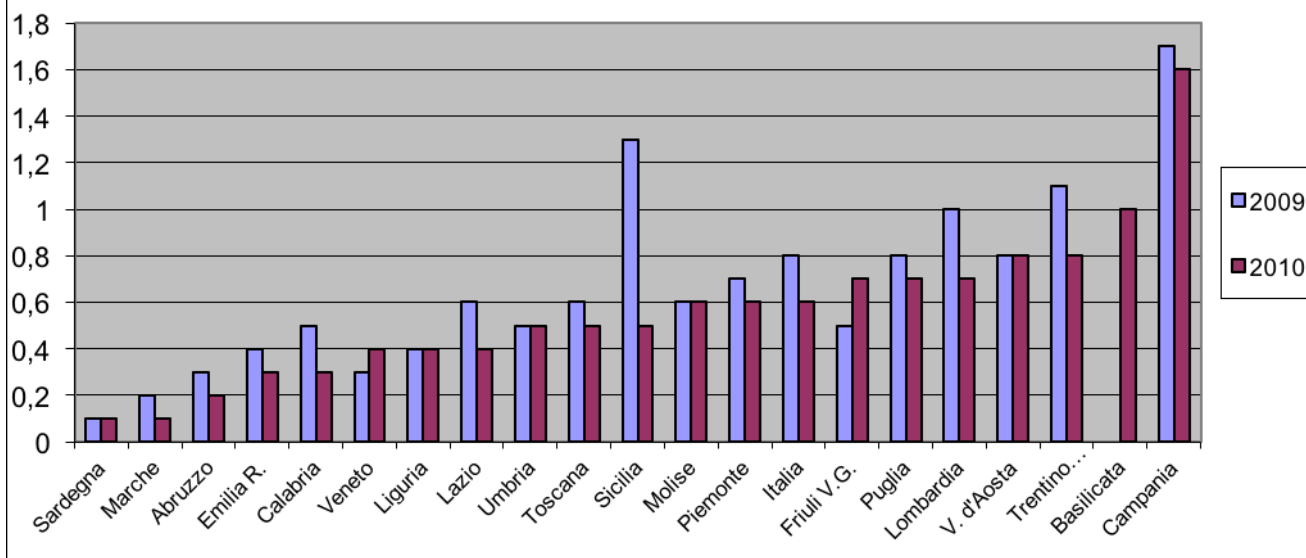
Tabella 2.1: Delitti consumati di corruzione e concussione – 2004-2010; 2009 e 2010 (fonte: Rapporto al Parlamento del Saet 2010)

	corruzione (art. 318, 319, 320 cp)			concussione (art. 317 cp)		
	2004-2010	2009	2010	2004-2010	2009	2010
ABRUZZO	28	4	3	25	2	3
BASILICATA	9	0	1	10	1	2
CALABRIA	45	4	6	50	5	7
CAMPANIA	186	61	26	123	19	20
EMILIA R.	42	8	2	46	8	4
FRIULI V.G.	7	2	1	6	0	2
LAZIO	104	15	12	85	17	14
LIGURIA	29	3	6	24	2	6
LOMBARDIA	130	18	9	127	12	24
MARCHE	6	1	1	12	2	1
MOLISE	12	0	0	12	4	1
PIEMONTE	56	6	3	49	10	9
PUGLIA	70	5	14	86	13	5
SARDEGNA	8	1	2	12	2	5
SICILIA	76	18	0	117	24	14
TOSCANA	53	9	4	46	9	6
TRENTINO A.A.	6	1	0	7	2	1
UMBRIA	29	4	5	11	1	1
V. D'AOSTA	1	0	0	0	0	0
VENETO	42	11	1	33	7	2
<b>TOTALE</b>	<b>939</b>	<b>171</b>	<b>96</b>	<b>881</b>	<b>140</b>	<b>127</b>

Fonte: Dati del Sistema di Indagine. Direzione Centrale della Polizia Criminale – Servizio di Analisi Criminale. Ministero dell'Interno.

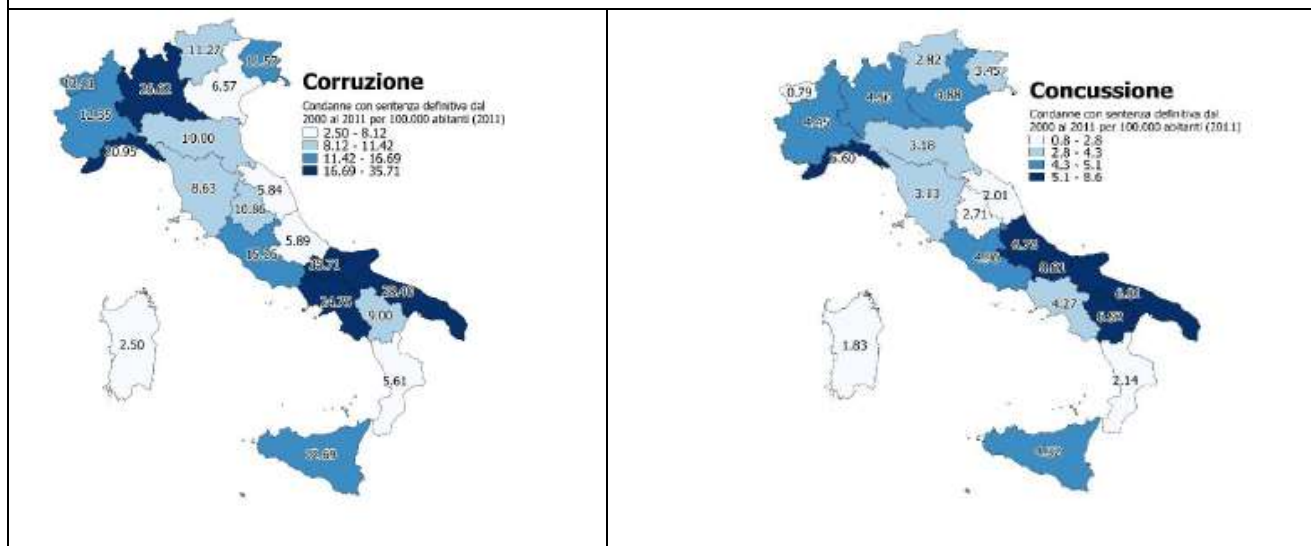
Le condanne definitive (per 100 mila abitanti) su base regionale per reati di corruzione e concussione mostrano tra 2009 e 2010 una variazione significativa tra aree diverse: il tasso oscilla da un anno all'altro (ad esempio, si dimezza in Sicilia) e tra una regione e l'altra (in Campania nel 2010 è 16 volte più elevato rispetto a Basilicata e Sardegna), presumibilmente a causa dei bassi numeri che amplificano l'impatto complessivo anche di singole vicende processuali. Come mostra la figura 2.5, anche in questo caso la Toscana si colloca all'incirca a metà della classifica delle regioni italiane, con una lieve riduzione di casi tra il 2009 e il 2010.

**Figura 2.5: Condanne per reati di corruzione e concussione per 100mila abitanti, per Regione - 2009-2010 (fonte: elaborazione da dati Istat)**



In una prospettiva temporale più estesa, il tasso di condanne con sentenza definitiva per reati di concussione e corruzione tra il 2000 e il 2011 conferma come la Toscana si collochi in una posizione intermedia a livello nazionale. Come si mostra nella figura 2.6, in quei 12 anni si sono avute 8,63 e 3,13 condanne per 100 mila abitanti, corrispondenti in termini assoluti a 317 e 115 casi rispettivamente.<sup>33</sup>

**Figura 2.6: Tasso di condanne per reati di corruzione e concussione nelle regioni italiane (fonte: La corruzione politica al nord e al sud, Rapporto 2016, a cura di R. Sciarrone, fondazione RES, dicembre 2016)**



<sup>33</sup> La corruzione politica al nord e al sud, Rapporto 2016, a cura di Rocco Sciarrone, fondazione RES, Palermo, dicembre 2016

Nel processo di collezione dati regionali e nazionali, siamo entrati in possesso di statistiche *disaggregate* – altresì non disponibili pubblicamente – facenti riferimento a quei reati di natura economica rilevanti per il progetto di ricerca. I dati riportano le diverse fattispecie penali per gli anni 2006-2009, ripartite su base di reati di noti, procedimenti archiviati e procedimenti iniziati. Come parte del progetto, siamo in contatto con gli uffici competenti dell'ISTAT per ottenere dati disaggregati più aggiornati. I dati a nostra disposizione indicano nel complesso un trend altalenante per i reati economici, ma in marginale diminuzione nel corso dell'arco temporale analizzato – soprattutto se si considerano le notifiche di reato e i procedimenti iniziati contro noti a seguito di indagini preliminari.

Tra il 2006 e il 2009, la fattispecie di reato più comune nel distretto della Corte d'Appello di Firenze è quella di ricettazione, regolamentata dall'art. 629 c.p.; questa resta la fattispecie penale più ricorrente anche a livello nazionale (tabelle da 2.2 a 2.4). Altre fattispecie penali di rilievo includono estorsione (art. 629 c.p.), riciclaggio (art. 648 bis c.p.) e usura (art. 644 c.p.) – per i quali sono in crescita sia le notifiche di reato, che le archiviazioni (tabelle 2.2 e 2.3). Aumentano lievemente i procedimenti iniziati contro noti per casi di usura, mentre restano sostanzialmente stabili quelli per estorsione e riciclaggio (tabella 2.4).

*Tabella 2.2:* Reati di noti, distretto Corte d'Appello di Firenze, anni 2006-2009. Fra parentesi riportati i dati totali italiani. Fonte: dati ISTAT.

Fattispecie penale	Anno			
	2006	2007	2008	2009
Concussione (CP 317)	30 (502)	18 (528)	17 (633)	20 (795)
Corruzione per l'esercizio della funzione (CP 318)	1 (100)	1 (72)	8 (66)	3 (83)
Corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio (CP 319)	58 (1.127)	32 (1.210)	50 (993)	46 (1.289)
Circostanze aggravanti (CP 319 bis)	3 (118)	0 (160)	0 (93)	8 (93)
Corruzione in atti giudiziari (CP 319 ter)	1 (64)	3 (57)	0 (67)	0 (57)
Corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio (CP 320)	2 (38)	4 (45)	1 (82)	1 (95)
Turbata libertà degli incanti (CP 353)	39 (919)	26 (772)	33 (767)	41 (667)
Estorsione (CP 629)	405 (8.646)	426 (8.822)	409 (10.166)	435 (10.764)
Usura (CP 644)	90 (2.089)	116 (1.995)	107 (2.574)	121 (2.567)
Ricettazione (CP 648)	3.555 (63.717)	3.293 (60.708)	3.187 (57.672)	3.199 (55.812)
Riciclaggio (CP 648 bis)	93 (2.672)	49 (2.978)	119 (2.849)	139 (3.008)
Impiego di denaro, beni o utilità di provenienza illecita (CP 648 ter)	10 (124)	5 (156)	12 (182)	7 (242)



Totale	4.287 (80.116)	3.983 (77.503)	3.943 (76.117)	4.020 (75.472)
--------	----------------	----------------	----------------	----------------

Tabella 2.3: Procedimenti contro noti archiviati che contengono i reati selezionati, distretto Corte d'Appello di Firenze, anni 2006-2009. Fra parentesi riportati i dati totali italiani. Fonte: dati ISTAT.

Fattispecie penale	Anno			
	2006	2007	2008	2009
Concussione (CP 317)	8 (213)	7 (189)	9 (231)	4 (238)
Corruzione per l'esercizio della funzione (CP 318)	1 (41)	1 (42)	3 (35)	4 (35)
Corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio (CP 319)	22 (301)	5 (288)	12 (305)	12 (313)
Circostanze aggravanti (CP 319 bis)	1 (28)	0 (28)	0 (15)	0 (21)
Corruzione in atti giudiziari (CP 319 ter)	1 (27)	1 (19)	0 (22)	0 (22)
Corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio (CP 320)	2 (20)	1 (19)	0 (19)	1 (17)
Turbata libertà degli incanti (CP 353)	10 (297)	14 (261)	15 (273)	15 (294)
Estorsione (CP 629)	147 (3.033)	158 (2.931)	140 (3.324)	168 (3.699)
Usura (CP 644)	59 (884)	44 (823)	35 (894)	52 (1.008)
Ricettazione (CP 648)	1.262 (23.049)	1.005 (2.002)	924 (19.472)	961 (19.683)
Riciclaggio (CP 648 bis)	35 (714)	18 (761)	31 (816)	51 (861)
Impiego di denaro, beni o utilità di provenienza illecita (CP 648 ter)	5 (60)	4 (70)	4 (77)	6 (82)
<b>Totale</b>	<b>1.553 (28.667)</b>	<b>1.258 (25.433)</b>	<b>1.173 (25.483)</b>	<b>1.272 (26.273)</b>

Tabella 2.4: Procedimenti contro noti che contengono i reati selezionati per cui inizia l'azione penale, distretto Corte d'Appello di Firenze, anni 2006-2009. Fra parentesi riportati i dati totali italiani. Fonte: dati ISTAT.

Fattispecie penale	Anno			
	2006	2007	2008	2009
Concussione (CP 317)	15 (176)	7 (205)	7 (207)	9 (218)
Corruzione per l'esercizio della funzione (CP 318)	0 (12)	0 (18)	2 (19)	1 (26)
Corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio (CP 319)	13 (201)	10 (243)	17 (352)	12 (326)
Circostanze aggravanti (CP 319 bis)	2 (33)	0 (30)	0 (39)	4 (37)
Corruzione in atti	0 (19)	2 (14)	0 (18)	0 (12)

giudiziari (CP 319 ter)				
Corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio (CP 320)	0 (16)	1 (14)	1 (19)	0 (22)
Turbata libertà degli incanti (CP 353)	11 (247)	8 (234)	7 (182)	11 (162)
Estorsione (CP 629)	210 (3.757)	207 (3.999)	206 (4.464)	209 (4.584)
Usura (CP 644)	20 (475)	28 (465)	32 (572)	35 (577)
Ricettazione (CP 648)	2.018 (34.603)	2.025 (34.790)	1.949 (32.936)	1.853 (30.797)
Riciclaggio (CP 648 bis)	38 (1.357)	22 (1.457)	48 (1.409)	35 (1.409)
Impiego di denaro, beni o utilità di provenienza illecita (CP 648 ter)	1 (46)	0 (42)	2 (39)	1 (65)
<b>Totale</b>	<b>2.328 (40.942)</b>	<b>2.310 (41.511)</b>	<b>2.271 (40.256)</b>	<b>2.170 (38.235)</b>

La relazione per l'inaugurazione dell'anno giudiziario 2016 in Toscana consente di effettuare una mappatura più aggiornata – fino a giugno 2015 – e accurata – fino al livello provinciale – dell'evoluzione dei fenomeni di corruzione a livello regionale.<sup>34</sup> Purtroppo non essendovi omogeneità nella presentazione delle informazioni statistiche, spesso incomplete, da parte dei Tribunali e delle Procure provinciali i dati risultano disomogenei rispetto a quelli riportati qui sopra, il che non consente una diretta comparazione diacronica, ovvero tra aree territoriali diverse. La Corte d'Appello di Firenze rileva livello regionale (con l'esclusione della Provincia di Massa-Carrara) un progressivo e costante incremento dei procedimenti penali sopravvenuti, che sono passati dai 4.824 dell'anno precedente ai 6.687, linea di tendenza che trova conferma anche per i delitti contro la Pubblica Amministrazione, aumentati nell'ultimo anno del 23,71%.

Nella tabella 2.5 si riassumono le principali rilevazioni emerse nel periodo coperto, tra il 1 luglio 2014 e il 30 giugno 2015, nei Tribunali delle province della Toscana. Pur nell'incompletezza dei dati, si segnala una netta linea di tendenza verso la crescita dei reati contro la P.A., o più specificamente di corruzione, ad Arezzo, Firenze, Lucca e Prato, stabili invece a Livorno, Pisa e Siena. Almeno 21 processi per corruzione, 6 per concussione e 39 per peculato sono stati avviati nei Tribunali toscani tra il 2014 e il 2015. Spiccano il cospicuo incremento dei reati contro la P.A. ad Arezzo, i ben 13 processi per corruzione avviati a Firenze, i 12 per peculato a Grosseto, i 13 sempre per peculato a Pistoia.

<sup>34</sup> Si veda Corte d'Appello di Firenze, Anno giudiziario 2016, Discorso inaugurale del Presidente e Relazioni dei Dirigenti degli Uffici del distretto, Firenze 30 gennaio 2016.

*Tabella 2.5: Processi sopravvenuti nei Tribunali della Toscana dal 30 giugno 2014 al 1 luglio 2015 (fonte: elaborazione da Relazione Corte d'Appello di Firenze, Anno giudiziario 2016)*

	Reati contro la PA 2014/15	Corruzione e 2014/15	Concussione 2014/15	Peculato 2014/15	Reati contro la PA 2013/14	Corruzione e concussione 2013/14	Linea di tendenza
<i>Tribunale di Arezzo</i>	112	1	0	6	36	nd	in aumento ↑
<i>Tribunale di Firenze</i>	nd	13	nd	nd	nd	8	in aumento ↑
<i>Tribunale di Grosseto</i>	102	2	3	12	nd	nd	nd
<i>Tribunale di Livorno</i>	nd	2	0	5	nd	nd	stabile =
<i>Tribunale di Lucca</i>	139	0	1	1	127	nd	in aumento ↑
<i>Tribunale di Pisa</i>	13	nd	nd	nd	12	nd	stabile =
<i>Tribunale di Pistoia</i>	48	3	2	13	nd	nd	nd
<i>Tribunale di Prato</i>	17	nd	nd	nd	nd	nd	in aumento ↑
<i>Tribunale di Siena</i>	nd	nd	nd	2	nd	nd	stabile =

La tabella 2.6 mostra invece i nuovi procedimenti per reati contro la P.A. iscritti nelle Procure dei Tribunali toscani tra il 2014 e il 2015. In questo caso il panorama appare più frastagliato, con un calo dei procedimenti iscritti ad Arezzo, Grosseto e Pistoia, a fronte invece di un incremento a Firenze, Pisa, Prato e Siena. Si rilevano in questo caso i 18 procedimenti per reati di corruzione avviati a Firenze e i 5 a Pisa, nonché la cospicua crescita – di oltre cento unità – dei procedimenti avviati per reati contro la P.A. a Firenze.

*Tabella 2.6: Procedimenti iscritti nelle Procure della Repubblica dei Tribunali della Toscana dal 30 giugno 2014 al 1 luglio 2015 (fonte: elaborazione da Relazione Corte d'Appello di Firenze, Anno giudiziario 2016)*

	Reati contro la PA 2014/15	Corruzione 2014/15	Concussione 2014/15	Peculato 2014/15	Reati contro la PA 2013/14	Corruzione e concussione 2013/14	Linea di tendenza
<i>Procura di Arezzo</i>	87	0	2	4	119	nd	in diminuzione ↓
<i>Procura di Firenze</i>	1324	18	2	nd	1204	nd	in aumento ↑
<i>Procura di</i>	63	0	2	6	70	nd	in

<i>Grosseto</i>							diminuzione ↓
<i>Procura di Pisa</i>	35	5	nd	nd	24	2	in aumento ↑
<i>Procura di Pistoia</i>	110	nd	nd	nd	158	nd	in diminuzione ↓
<i>Procura di Prato</i>	247	nd	1	11	194	nd	in aumento ↑
<i>Procura di Siena</i>	258	3	1	33	225	9	in aumento ↑

## 2.2 Codifica eventi di corruzione

Tra gli output di ricerca rientra la codifica degli eventi corruttivi riportati a mezzo Agenzia Nazionale Stampa Associata (ANSA). Il processo di codifica, unico nel suo genere e senza precedenti, è guidato da un *codebook* realizzato *ad hoc* (vedi nota metodologica), volto a estrapolare e sistematizzare informazioni su fenomeni corruttivi in Toscana e nel resto del territorio nazionale. L'altro obiettivo generale di questo pacchetto di ricerca si basa sulla creazione di dati quantitativi che vadano a fornire un contrappunto all'indagine di tipo qualitativo dei fenomeni corruttivi. Questa è una procedura ampiamente consolidata nella ricerca sociale, definita come 'triangolazione', attraverso la quale è possibile estrapolare e combinare evidenza scientifica da più di una metodologia o una tipologia di dati.<sup>35</sup>

Dopo l'identificazione di parole-chiave e l'estrazione di lanci ANSA raccolti tramite la banca dati MIDA (ovvero, il portale per la ricerca di informazioni, testuali e multimediali, contenute nelle banche dati professionali distribuite sulla rete), si è proceduto a una prima codifica *pilota* di quegli eventi di (potenziale) corruzione che abbiano ottenuto copertura mediatica dalle fonti analizzate nell'anno solare compreso fra il 1 gennaio 2016 e il 31 dicembre 2016. L'obiettivo di questa fase è stato quello di valutare l'attendibilità delle procedure di codifica, tramite specifici test incrociati. Questi primi test hanno fornito sufficienti garanzie di attendibilità per le operazioni di codifica. La ricerca, inizialmente circoscritta a eventi di (potenziale) corruzione nella Regione Toscana durante l'anno 2016, è destinata a essere estesa nel tempo e nello spazio, così da includere l'anno corrente e quelli precedenti al 2016, oltre che altre regioni italiane in una prospettiva comparata.

La fase pilota indica che 29 eventi occorsi in Toscana hanno ricevuto copertura mediatica durante l'anno 2016. Questi dati sono grosso modo in linea con l'approfondimento di tipo qualitativo riportata nella sezione successiva. I primi risultati delineano uno scenario piuttosto composito. Il 43% dei casi di ipotizzata corruzione ha avuto luogo a Firenze; il capoluogo regionale rappresenta il

<sup>35</sup> Seawright, J., e D. Collier (2004) 'Glossary', in H.E. Brady e D. Collier (a cura di) *Rethinking Social Inquiry: Diverse Tools, Shared Standards*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield, pp. 273–313.

fulcro economico-amministrativo della Toscana ed è pertanto prevedibile che il comune riporti la maggiore frequenza di illeciti ipotizzati. Per quanto riguarda il tipo di reazioni istituzionali, politiche e sociali a questi fenomeni, l'analisi degli eventi corruttivi a mezzo stampa fa riferimento nel 32% dei casi a ordinanze di custodia cautelare; nel 12% dei casi a sentenze di primo grado, in un altro 12% a sentenze di secondo grado, e in un ulteriore 12% a proscioglimenti. Sono due invece i procedimenti per cui siano state avviate delle indagini e altri due quelli per cui sia stata raggiunta una sentenza della Corte di Cassazione durante l'anno 2016.

Per quanto concerne i tipi di reati per i quali siano stati avviati o siano in corso procedimenti giudiziari, la codifica ha riportato nel 72% dei casi istanze di corruzione (la maggior parte di tipo non specificato, mentre tre casi includono corruzione per atto contrario ai doveri d'ufficio e corruzione in atti giudiziari); in un terzo di questi casi, le pratiche corruttive sono accompagnate da altri illeciti. Nel 12% dei casi si fa altresì riferimento a turbative d'asta.

I settori affetti da episodi di corruzione coprono diverse aree e settori economici. Nel 35% dei casi si fa riferimento ad appalti per opere pubbliche o a casi di corruzione nell'ambito della sanità. Appalti per servizi, governo del territorio (licenze, concessioni, ecc.) e gestione delle entrate/spese/patrimonio ammontano complessivamente al 40% dei casi riportati, mentre solo una parte residua dei lanci ha a oggetto corruzione nell'ambito di controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni, o al finanziamento di imprese *stricto sensu*.

I dati a disposizione sulla fase di procedura nella quale si è verificato l'episodio non lasciano emergere un momento dominante e, pertanto, maggiormente vulnerabile a pratiche corruttive. Se la fattispecie più ricorrente è quella della fase di selezione del contraente, questa ammonta soltanto al 21% dei casi, mentre emergono in egual modo illeciti nella progettazione in gare d'appalto, nei processi di pianificazione attuativa, nella gestione di entrate e tributi, nella definizione e pagamento di sanzioni in ambito sanitario, nella contestazione di violazioni in ambito ambientale, nell'assegnazione di case popolari.

Emergono tuttavia tre dati chiari e abbastanza incontrovertibili dalla fase di codifica. Il primo riguarda il mancato utilizzo di strutture e criteri emergenziali o straordinari nella procedura affetta da corruzione. Questo dato può essere interpretato come una sostanziale immunità delle procedure avviate in contesti di criticità, ovvero come il radicamento di abuso di potere delegato per fini privati in sfere economico-amministrative di tipo "ordinario". Un secondo dato riguarda ruolo degli attori pubblici coinvolti nei casi di corruzione, i quali vengono identificati come destinatari di risorse o altre utilità/benefici in cambio di abusi di potere. Un terzo elemento, direttamente connesso al precedente, è che quasi nel 90% dei casi codificati, il ruolo degli attori privati è quello di offerente di risorse o altre utilità/benefici ai destinatari in cambio di abusi di potere che lo avvantaggiano.

Proprio in merito al tipo di attori pubblici coinvolti in eventi di corruzione, si segnala il coinvolgimento di dipendenti pubblici (30%), manager/dirigenti pubblici (inclusi soggetti nominati da organi politici in enti pubblici, consorzi, ecc.; 17%), funzionari pubblici (17%), sindaci (10%), medici del servizio sanitario nazionale (7%) e assessori regionali (7%). Nel 65% dei casi, gli attori privati coinvolti rientrano nella categoria imprenditoriale; marginale è il coinvolgimento di liberi professionisti e cittadini comuni.

In conclusione, una breve panoramica sulle risorse utilizzate da questi attori. Gli attori pubblici, nell'abuso di potere, ricorrono a decisioni discrezionali relative ad atti specifici (56% dei casi codificati), decisioni di programmazione o regolazione (21% dei casi) od omissione di decisioni/atti (11% dei casi). Gli attori privati, per indurre l'abuso di potere, ricorrono prevalentemente all'elargizione di somme di denaro (69% dei casi codificati), mentre nel resto dei casi si fa riferimento a beni materiali, assunzione di personale o altro tipo di risorse.

### **2.3 I principali eventi di corruzione emersi nel corso del 2016 in Toscana: un breve focus tematico**

Da un'analisi della banca dati dell'archivio rassegna stampa della Regione Toscana nella ricerca per parole chiave (vedi nota metodologica) sono stati approfonditi 34 eventi rilevanti di corruzione emersi tra il 1 gennaio 2016 e il 31 dicembre 2016. Viene di seguito presentato un breve focus tematico che approfondisce i profili di 22 eventi, in fasi diverse dei corrispondenti procedimenti giudiziari (dalle indagini fino alla sentenza di Cassazione), selezionati in base alla loro rilevanza analitica ai fini della ricerca. La descrizione degli eventi si fonda sulle informazioni pubblicate dai mezzi di informazione disponibili al momento in cui si è svolta la ricerca e non avanza alcuna ipotesi relativa alla verità fattuale di tali ricostruzioni e alle conseguenti ipotetiche responsabilità penali dei protagonisti, che sarà eventualmente accertata nelle sedi giudiziarie.

#### **INCHIESTA TAV ("IL NODO TAV")**

---

Procura della Repubblica di Firenze

Oggetto: ipotesi di corruzione negli appalti pubblici di lavori per la realizzazione del passante ferroviario dell'alta velocità a Firenze (tunnel dell'alta velocità e stazione sotterranea).

Soggetti coinvolti: ex-presidente di società pubblica, un membro della commissione ministeriale VIA, ex direttore dei lavori, il contraente generale dei lavori, dirigenti del ministero delle infrastrutture, imprenditori  
Indagini preliminari a cura del nucleo ROS dei Carabinieri di Firenze e del Corpo Forestale dello Stato.

Pubblici Ministeri: dott. Gianni Tei e dott. Giulio Monferini.

Richiesta di rinvio a giudizio per 32 persone e 7 società, con accusa di associazione a delinquere finalizzata alla corruzione.

G.u.p.: dott. Alessandro Moneti.

Proscioglimento di 12 imputati.

Inizio dibattimento presso il Tribunale di Firenze: 02/12/2016.

Costituite parti civili Rete Ferroviarie Italiane e Ministero dell'Ambiente.

La Procura di Firenze ha presentato ricorso in cassazione.

Il Presidente dell'ANAC, dott. Cantone, ha trasmesso gli atti alla Corte Conti per accertare il danno erariale e ha effettuato una alla Commissione Ambiente del Consiglio Regionale.

Parole chiave: corruzione alta velocità Firenze.

L'inchiesta prende avvio nel settembre 2013 con l'emissione di un'ordinanza di custodia cautelare nei confronti dell'allora presidente della società pubblica e di altre 5 persone. Nel febbraio 2015 la procura di Firenze ha richiesto 32 rinvii a giudizio per traffico illecito di rifiuti, associazione a delinquere finalizzata alla corruzione, frode, truffa. Nell'ipotesi accusatoria i lavori per la realizzazione del passante ferroviario dell'alta velocità a Firenze sarebbero stati eseguiti in violazione delle norme di sicurezza e di tutela ambientale e paesaggistica, contando su un funzionario ministeriale che in cambio di incarichi sarebbe stato a "disposizione per stilare pareri compiacenti utilizzando documenti forniti dagli stessi interessati" e avrebbe rivelato "informazioni riservate, monitorava posizioni e determinazioni sui altri membri della Via", in modo da favorire indebitamente il general contractor. Sarebbero stati rilevati stretti rapporti tra tale dirigente e il responsabile della società a cui sono stati affidati incarichi di direzione lavori per la realizzazione di molteplici "grandi opere" ferroviarie ed autostradali sfruttando la previsione normativa, contenuta nel vecchio codice degli appalti (D.lgs. n. 163/2006 - art. 176 comma 2, lett. d), che affida al contraente generale l'esecuzione dei lavori e la loro direzione.<sup>36</sup> Il rapporto di dipendenza del controllore dal controllato sarebbe stato utilizzato strumentalmente dagli indagati a fini corruttivi, "facilitando l'accoglimento delle pretese degli esecutori dell'opera in termini di minori controlli e accettazione di riserve e varianti, con il conseguente incremento dei costi dell'opera e quindi dei guadagni" (Corte d'Appello di Firenze, Anno giudiziario 2016, Discorso inaugurale del Presidente e Relazioni dei Dirigenti degli Uffici del distretto, Firenze 30 gennaio 2016). Nel marzo 2016 venti indagati sono stati rinviati a giudizio, tra cui l'ex presidente e un dirigente della società pubblica, i vertici di sei imprese e a un membro della commissione Via del ministero dell'ambiente. Nell'ipotesi accusatoria l'ex presidente della società pubblica avrebbe operato a vantaggio delle controparti imprenditoriali "mettendo a disposizione dell'associazione a delinquere conoscenze personali, propri contatti politici e una vasta rete di contatti grazie ai quali era in grado di promettere utilità ai pubblici ufficiali avvicinati". Alcuni imputati sono stati rinviati a giudizio anche per traffico illecito di rifiuti e per frode nell'impiego della fresa di scavo del tunnel, che nell'ipotesi accusatoria non fu mai posta in efficienza ma venne falsamente attestata come pienamente funzionante per far apparire adempiuto il contratto ed ottenere il pagamento sul primo stato avanzamento lavori. Vi è stato un proscioglimento di alcuni indagati "perché il fatto non sussiste" dalle accuse di corruzione, falso e abuso d'ufficio per altri episodi relativi a presunte pressioni per ottenere autorizzazioni ai lavori.

---

<sup>36</sup> La legge ha definito la figura del "*general contractor*" quale soggetto giuridico che garantisce alla P.A. committente la realizzazione di opere strategiche "*chiavi in mano*", occupandosi anche della progettazione e della gestione della fase realizzativa dell'opera direttamente, o attraverso imprese terze. Le convenzioni e i successivi contratti fra l'ente appaltante e il *general contractor* prevedono che il direttore dei lavori designato e il suo staff debbano avere il preventivo gradimento dell'ente appaltante.

## **INCHIESTA DERMATOLOGIA FIRENZE**

---

Procura della Repubblica di Firenze

Oggetto: corruzione dei medici dipendenti Asl.

Coinvolto nell'indagine direttore della Clinica di dermatologia II presso la ASL di Firenze, docente universitario.

La Cassazione ha annullato la condanna della corte di Appello assolvendo per alcune accuse e rinviando a un nuovo giudizio d'appello per altre

P.m.: dott. Sandro Cutrignelli.

Parole chiave: corruzione medic\* Firenze.

L'inchiesta, avviata a seguito di una lettera anonima, ha portato nell'ottobre 2010 ad alcune ordinanze di custodia cautelare articolate in undici capi di imputazione per 25 indagati, tra cui associazione a delinquere, truffa aggravata e corruzione in concorso. Nell'ipotesi accusatoria il direttore della clinica dermatologica II dell'Asl di Firenze avrebbe garantito alle case farmaceutiche pazienti da curare con i farmaci biologici in cambio di finanziamenti per la scuola di specializzazione, assunzione di ricercatori, convegni, pubblicazioni e apparecchiature. Nel febbraio 2012 il direttore della clinica dermatologica è stato condannato dal Tribunale di Firenze per istigazione alla corruzione e peculato, assolto per gli altri capi di imputazione, altri 20 imputati sono stati prosciolti e 5 assolti. Nel febbraio 2015 la Corte d'Appello di Firenze ha confermato la condanna del direttore a 2 anni e 11 mesi per istigazione alla corruzione e peculato per aver intascato l'intero onorario di alcune visite in intramoenia e per i fondi ottenuti per la sponsorizzazione di un congresso, condannando altresì la sua segretaria e l'amministratore di una società organizzatrice di eventi. Nel marzo 2016 la Corte di Cassazione ha annullato senza rinvio una condanna del direttore per corruzione e una condanna per truffa, rinviando a un nuovo processo di appello per alcune ipotesi di istigazione alla corruzione, corruzione, peculato e truffa in relazione alla presunta richiesta di una somma di 100mila euro a una società, e tra i 75mila e i 110mila euro a un'altra, per curare con i loro farmaci i suoi pazienti.

## **INCHIESTA "PERMESSOPOLI BIS" – LA "PALUDE" DEL SISTEMA PRATO**

---

Procura della Repubblica di Prato.

Oggetto: corruzione degli appartenenti alle forze di polizia, atti a rilasciare permessi a soggetti di nazionalità cinese privi dei necessari requisiti.

Coinvolti, in uno specifico filone di indagine: il sostituto commissario alla questura di Prato e il Vice Dirigente dell'Ufficio Immigrazione (coniugi). Entrambi rinviati a giudizio per corruzione continuata e aggravata.

P.M.: dott.ssa Laura Canovai.

Parole chiave: corruzione ispettor\* Prato.

Secondo il Procuratore capo di Prato Giuseppe Nicolosi: "Il tasso di corruzione ha superato il livello fisiologico per entrare nel livello patologico". Un poliziotto in forza alla Digos e una vice dirigente



dell'Ufficio immigrazione arrestati nel gennaio 2016 secondo l'accusa avrebbero accettato denaro da cittadini di nazionalità cinese in cambio di permessi di soggiorno rilasciati a chi non ne aveva titolo. I controlli sul possesso dei requisiti sarebbero stati puramente formali, e gli indagati – uno dei quali si sarebbe fatto attestare falsamente da un medico una condizione di malattia – avrebbero goduto di connivenze sul luogo di lavoro – in relazione alle quali il Procuratore capo ha parlato di una “palude”.

Coinvolti nell'inchiesta due intermediari che sarebbero stati il tramite tra gli stranieri alla ricerca del permesso e i poliziotti accusati di corruzione: una consulente del lavoro italiana e un'imprenditrice cinese. Secondo la consulente italiana il prezzo della corruzione sarebbe stata di 2000 euro per una singola pratica. Le indagini sono iniziate grazie alle dichiarazioni di quest'ultima, che era stata coinvolta in una precedente inchiesta sui falsi permessi di soggiorno.

Nel 2010 infatti ancora a Prato erano stati arrestati quattro poliziotti in servizio all'ufficio immigrazione e alle volanti (incuso l'allora vicequestore dirigente delle volanti), due marescialli del Nucleo anti-soffisticazione dei carabinieri, due intermediari cinesi (incluso quello che era ritenuto una sorta di "giudice di pace" che risolveva le controversie e faceva da cerniera con gli italiani) per una vicenda analoga (cosiddetta “permessopoli”), con l'accusa di aver fornito vantaggi indebiti nelle pratiche di concessione dei permessi di soggiorno in cambio di denaro, regali, viaggi. Le indagini iniziarono in seguito a una denuncia presentata nel luglio 2008 da un cittadino marocchino che aveva segnalato presunte irregolarità all'interno dell'ufficio immigrazione della Questura. Le indagini furono all'epoca ostacolate da presunte fughe di notizie. Il processo è poi iniziato nel 2015.

## **INCHIESTA “GRANDI OPERE” - SCUOLA MARESCIALLI DI CASTELLO**

---

Procura della Repubblica di Firenze, poi trasmessa alla Procura di Roma per competenza.

Oggetto: corruzione nell'appalto pubblico di lavori per la realizzazione della scuola marescialli a Castello.

Soggetti coinvolti: un esponente politico, l'ex Presidente del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici, dirigente ministeriale; l'ex Provveditore alle Opere Pubbliche della Toscana; due imprenditori edili.

La Cassazione ha confermato la condanna per corruzione aggravata.

P.m. a Firenze: Giuseppe Quattrocchi, Giuseppina Mione, Giulio Monferini, Luca Turco.

P.m. a Roma: Ilaria Calò.

Parole chiave: corruzione maresciall\* Castello.

Nel febbraio 2016 la Corte di Cassazione ha confermato le sentenze di condanna per corruzione aggravata per la costruzione della Scuola Marescialli dei Carabinieri di Castello dei due ex dirigenti ministeriali e di due costruttori. L'inchiesta rappresenta uno dei filoni della maxi-indagine sulla cosiddetta “cricca delle Grandi Opere” che, avviata dalla Procura di Firenze, è stata trasferita al Tribunale di Roma per competenza territoriale. Secondo le ipotesi accusatorie confermate nei processi di primo grado e di appello con una condanna a 3 anni e 8 mesi dei due funzionari pubblici, a 2 anni e 8 mesi e a 2 anni ai due imprenditori, l'ex presidente del Consiglio superiore dei lavori

pubblici e il suo collaboratore – nominato nel 2008 provveditore alle opere pubbliche di Firenze dal ministro su sollecitazione di un esponente politico – avrebbero esercitato le loro funzioni pubbliche in funzione degli interessi di un imprenditore, con l'intermediazione interessata dell'altro impresario. L'imprenditore era stato estromesso dall'appalto per la costruzione della Scuola Marescialli e un arbitrato gli aveva riconosciuto il diritto a un indennizzo ma egli si era attivato per ottenere l'affidamento dei lavori, grazie ai due funzionari che – secondo la corte d'Appello – “misero a disposizione del privato costruttore le loro funzioni pubbliche (...) al punto che paiono aver agito in preda ad interessi talora indistinguibili da quelli del privato corruttore”. L'esponente politico è stato dichiarato prescritto dalla Corte d'Appello di Roma nel settembre 2016, dopo una condanna in primo grado a due anni nel marzo 2016. La Scuola Marescialli dei Carabinieri è stata inaugurata nel 2007, a 13 anni dal protocollo d'intesa, con un costo che dalla previsione iniziale di 270milioni di euro al momento dell'aggiudicazione è cresciuto fino a circa 450milioni, per la realizzazione di un immobile di un milione 400 mila metri cubi. Secondo la Corte dei Conti, a determinare i ritardi e il conseguente danno erariale hanno contribuito tanto le imprese che l'amministrazione appaltante: “Responsabilità dell'Amministrazione per aver messo a gara la realizzazione di un progetto di dubbia esecutività senza aver prima provveduto tempestivamente alla eliminazione delle incertezze sorte sulla completezza della bonifica del suolo sia a comportamenti delle imprese aggiudicatrici dell'appalto temporaneamente associate”.

## **INCHIESTA “LE STRADE DELL'ORO” – ANAS**

---

Procura della Repubblica di Firenze.

Oggetto: corruzione negli appalti pubblici di lavori stradali.

Tra i soggetti coinvolti: ex direttore amministrativo Anas Toscana; capo compartimento ANAS Toscana; capo area ANAS; imprenditori.

Indagini preliminari a cura di: DDA Firenze; Polstrada; P.G. presso Procura della Repubblica di Firenze.

P.M.: Giuseppina Mione; Giulio Monferini.

Parole chiave: corruzione strad\* Firenze

Il procuratore capo di Firenze Giuseppe Creazzo ha descritto la vicenda come espressione di un “collaudato sistema di corruzione”. Vi sono stati quattro arresti e 24 indagati (funzionari Anas, imprenditori, professionisti) nel settembre 2015, due ulteriori ordinanze di custodia cautelare nel gennaio 2016, altri 9 arresti di imprenditori nell'aprile 2016 per presunta corruzione, associazione a delinquere e turbativa d'asta nella gestione degli appalti Anas. Tre dirigenti dell'Anas sono accusati di aver assegnato appalti in cambio di tangenti sfruttando anche gli interventi “di somma urgenza” resi necessari da calamità naturali, che hanno permesso di ricorrere all'affidamento diretto dei lavori. Le procedure che si ipotizza essere state “pilotate” sono sei, per importi variabili da 190mila a oltre tre milioni di euro. Il calcolo delle tangenti sarebbe stato in percentuale fissa, pari al 5 per cento sull'importo dei lavori, integrato nell'ipotesi accusatoria da ulteriori favori, come l'assunzione di parenti, pranzi, cene, alberghi, viaggi – per un ammontare quantificato dall'imprenditore in un'intercettazione telefonica in circa 100-200mila euro l'anno. L'imprenditore arrestato avrebbe

operato con ampi margini di autonomia, arrivando a proporre i lavori che poi l'Anas avrebbe appaltato tramite quello che il procuratore Creazzo ha definito un "pacchetto completo", comprendente anche sopralluoghi, predisposizione della documentazione e dei bandi. La rappresentazione dell'ambiente amministrativo offerta dall'imprenditore in alcune intercettazioni mostra una radicata sfiducia nell'integrità dei funzionari pubblici: "Tutti sono corrotti e corruttibili"; mentre gli ulteriori meccanismi di controllo introdotti negli appalti: "Non hanno fatto altro che aumentare i costi di produzione perché la corruzione è rimasta, anzi è aumentata perché se c'è il controllo del terzo, deve mangiarlo"

## INCHIESTA MENARINI

---

Procura della Repubblica di Firenze.

Oggetto: riciclaggio e corruzione.

Soggetti coinvolti nell'indagine: presidente e vicepresidente di una società farmaceutica; altri dirigenti e dipendenti della società.

P.m.: Ettore Squillace Greco, Luca Turco; Giuseppina Mione.

GUP: Silvia Cipriani.

Costitutesi parti civili: Regione Toscana, Asl universitarie di Careggi, Cisanello e Le Scotte; ospedale pediatrico Meyer, Ministero della Salute, sei Regioni, oltre 100 Asl.

Condanna in primo grado dei vertici della società per riciclaggio da frode fiscale e per un caso di corruzione.

Parole chiave: corruzione Menarini Firenze

Nel settembre 2016 il Tribunale di Firenze ha condannato in primo grado a dieci anni e sei mesi per riciclaggio da frode fiscale (realizzata tramite quattro professionisti svizzeri che hanno patteggiato in udienza preliminare), evasione fiscale e corruzione la presidente del gruppo farmaceutico Menarini, a 7 e mezzo il vicepresidente, ordinando la confisca di un miliardo di euro in conti esteri. Gli imputati sono stati assolti per insufficienza di prove dall'imputazione di truffa. Secondo l'ipotesi accusatoria la casa farmaceutica avrebbe utilizzato per 26 anni società estere off-shore interposte e triangolazioni fittizie per l'acquisto dei principi attivi dei farmaci accrescendone il prezzo finale grazie a una serie di false fatturazioni e determinando così un danno di 860 milioni di euro per lo Stato per i rimborsi indebiti. Il profitto illecito di oltre mezzo miliardo di euro sarebbe stato riciclato all'estero insieme con altri proventi illeciti accumulati grazie alla corruzione e ad altri reati di frode fiscale, per un totale di circa 1.2 miliardi di euro. Gli altri imputati sono stati assolti. L'ex presidente della società, deceduto nel maggio 2014 durante il processo, secondo il p.m. "corrompendo le persone che costituivano gli organi amministrativi deputati alla determinazione del prezzo dei farmaci (...) otteneva prezzi vantaggiosi anche per i prodotti delle altre multinazionali". Nel corso delle indagini dei carabinieri del Nas secondo il p.m. sarebbero state documentate "serrate attività di pressione su esponenti politici, negli anni 2008-2009", prive di rilievo penale, per contrastare l'operato di alcune Regioni che "avevano adottato delibere a favore di farmaci generici". Un ex senatore, la cui posizione è stata archiviata a seguito della mancata concessione dell'autorizzazione all'utilizzo delle intercettazioni da parte del Senato, si sarebbe invece attivato in più occasioni per

bloccare o limitare i poteri delle Regioni sulla prescrizione dei farmaci, con l'obiettivo di difendere la quota di mercato di quelli coperti da brevetto. Nel 1997 l'ex presidente della società era stato coinvolto in un'altra inchiesta giudiziaria per corruzione dei funzionari ministeriali che determinavano il prezzo dei farmaci, conclusasi con il patteggiamento e il versamento di un risarcimento di 3 miliardi di lire, in un procedimento.

L'inchiesta sul riciclaggio dei fondi neri ha origine da un conto segreto di 476 milioni di euro presso la Banca Lgt del Principato del Liechtenstein di cui nel 2008 erano titolari l'allora presidente della società, moglie e figli, venuto alla luce a seguito delle informazioni fornite da un ex funzionario della Lgt ai servizi segreti tedeschi su una lista di 3.929 conti riservati di fondazioni e di 5.828 persone fisiche. Dalla Germania le documentazioni relative alla Lgt erano state inviate in Australia, due anni dopo l'autorità fiscale australiana le aveva inviate al Comando generale della Guardia di Finanza e, tramite rogatoria internazionale, al Ministero della Giustizia.

## **INCHIESTA "MEDICI LOW COST"**

---

Procura della Repubblica di Pisa.

Oggetto: corruzione di medici convenzionati con Asl, in particolare pediatri accusati di aver prescritto latte artificiale ai pazienti per agevolare le aziende produttrici.

Richiesto il rinvio a giudizio di 23 tra medici, informatori scientifici, dirigenti d'azienda, operatori turistici.

Sot. Proc.: dott. Giovanni Porpora

Parole chiave: corruzione pediatr\* Pisa

A seguito di una segnalazione anonima giunta ai Nas di Livorno nel giugno 2012 sono state avviate indagini che hanno condotto nel giugno 2013 a 18 ordinanze di custodia cautelare per corruzione nei confronti di 12 pediatri, tra cui due primari, 5 informatori scientifici e un dirigente d'azienda di alimenti per l'infanzia, nonché 26 decreti di perquisizioni in Toscana, Lombardia, Marche e Liguria. Secondo l'ipotesi accusatoria i medici avrebbero indotto neo mamme all'acquisto di specifiche marche di latte in polvere ottenendo in cambio "regali" (smartphone, computer, condizionatori, televisori) e viaggi (Sharm el Sheik, India, Stati Uniti, Parigi, Londra, Istanbul e crociere nel Mediterraneo e nord Europa) dalle case produttrici. Coinvolti anche tre operatori turistici imputati per false fatturazioni relative ai viaggi dei medici che, nell'ipotesi accusatoria, avrebbero beneficiato di buoni per soggiorni-vacanza al posto del corrispettivo di viaggi presso sedi di congressi scientifici cui non avrebbero invece partecipato. In una conversazione intercettata il responsabile nazionale dei coordinatori scientifici di una società descrive a un informatore il dialogo avuto con un medico: "Lei dottore più ci soddisfa, noi più la soddisfiamo"; questo invece il tenore del suo colloquio con un altro medico: "Caro professore, noi cerchiamo collaborazione, noi donazioni non ne facciamo. Quindi, se lei vuole l'aiuto sul suo congresso, lei deve darci l'aiuto, deve essere concreto, l'aiuto a chiacchiere, caro professore, non ne abbiamo bisogno". Nel dicembre 2016, la Procura di Pisa ha chiesto 23 rinvii a giudizio per medici e informatori scientifici.

## **APPALTO AREA VASTA ASL 2 LUCCA, ASL 1 MASSA CARRARA, ASL 5 PISA**

---

Procura della Repubblica di Lucca.

Oggetto: corruzione di medici Asl per l'aggiudicazione di una gara di appalto finalizzata alla fornitura di apparecchi medico-sanitari nella Asl 2 di Lucca, Asl 1 di Massa Carrara e Asl 5 di Pisa.

Condanna in primo grado per corruzione e istigazione alla corruzione.

P.m. Antonio Mariotti.

GUP: Giuseppe Pezzuti

Parole chiave: corruzione medic\* Lucca

Nel marzo 2016 il Gup di Lucca ha condannato a due anni di reclusione un medico per i reati di corruzione e istigazione alla corruzione. Secondo l'ipotesi accusatoria, accolta dal magistrato, il medico avrebbe accettato la promessa dell'agente plurimandatario e del procuratore di una multinazionale elvetica di una somma quantificabile in 20-30mila euro per adoperarsi all'interno della commissione giudicatrice nella quale era stato nominato dietro indicazione dell'Asl di Lucca in modo da assicurare a tale società l'aggiudicazione della fornitura di tre litotritori extracorporei da destinare all'Asl 1 di Massa Carrara, all'azienda Asl 2 di Lucca e all'Asl 5 di Pisa. Assieme ai due agenti dell'impresa svizzera il medico avrebbe inoltre offerto 20-30mila euro a un altro componente della stessa commissione al termine della prima riunione affinché non ostacolasse l'assegnazione, quest'ultimo avrebbe tuttavia rifiutato e denunciato la profferta.

## **INCHIESTA "UNTOUCHABLES" - PISTOIA**

---

Oggetto: corruzione negli appalti pubblici nel Comune di Pistoia

Coinvolti nell'indagine: 16 tra esponenti politici, funzionari pubblici, imprenditori.

P.m. Francesco Sottosanti

Nel gennaio 2017 il Tribunale di Pistoia ha condannato in primo grado 16 imputati a pene variabili da un minimo di 10 mesi (per il solo reato di falso) a un massimo di 6 anni e nove mesi per corruzione e turbativa d'asta, assolvendo 9 persone dall'imputazione di associazione a delinquere. L'inchiesta nasce a seguito di due lettere anonime inviate alla Procura, alla GdF e a un quotidiano nel 2010 in cui sono descritte anomalie nell'assegnazione dei lavori pubblici presso vari enti territoriali e non territoriali della Provincia di Pistoia, cui dopo le indagini fanno seguito 23 ordinanze di custodia cautelare nel giugno 2012.<sup>37</sup> Rilevata "una continua e amicale frequentazione

---

<sup>37</sup> Questa la testimonianza dell'imprenditore che avrebbe inviato la segnalazione, successivamente identificato: "Su queste gare io ero informato da un concorrente e alcuni mi dicevano che c'era da pagare dal 3 al 5 per cento. Mi fermavo al Consorzio e mi lamentavo. Io non ho mai pagato. (...) Gli dicevo che sapevo, dall'esterno, che bisognava pagare questo contributo. La sapevo da M.M. che ha una ditta. Lui mi ha detto che dovevano pagare un contributo a V.B. dal 3 e al 5 per cento per aggiudicarsi le gare. B. era la persona di fiducia del Consorzio. Si fece un'Ati per il pronto intervento per due anni, dal 2010 al 2012, poi ci fu una discussione. Quindi io non ho più partecipato. Lui era stato accantonato e veniva da me perché denunciassi. Poi ho tagliato i rapporti. Il mio geometra mi consigliò di fare una denuncia. Facemmo un fax alla Procura prima della gara del Pescia, della Nievole e di altri due canali, scrivemmo che si sapeva già chi avrebbe vinto, con il nome di quattro ditte" (in La Nazione, 10 febbraio 2015, in

tra il dirigente pubblico e gli imprenditori più importanti con modalità sicuramente esorbitanti rispetto ai normali rapporti di carattere professionale”, si è proceduto a un esame delle determinazioni dirigenziali a firma del dirigente dei lavori pubblici, che mostravano distorsioni sistematiche:

“la maggior parte dei lavori edili e stradali (aggiudicati mediante affidamento diretto, mediante procedura negoziata con o senza pubblicazione di bando ovvero mediante la procedura aperta dell'asta pubblica) erano stati sistematicamente assegnati ad un numero ristretto di operatori economici della provincia di Pistoia e che essi coincidevano proprio con quegli imprenditori che avevano rapporti frequenti e confidenziali con il dirigente del servizio. Si rilevava il frequente ricorso al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa rispetto a quello del prezzo più basso, così mantenendo una maggiore discrezionalità nella valutazione delle offerte presentate; nonché la valorizzazione di voci per l'attribuzione dei punteggi che lasciavano ampia discrezionalità all'amministrazione. Si appurava l'uso distorto dell'affidamento diretto per i lavori in economia, ricorrendosi a tale procedura in mancanza dei presupposti richiesti dalla norma e così consentendo al funzionario pubblico di evitare di dover ricorrere ad una gara pubblica. Si accertava altresì il frequente ricorso alle varianti in corso d'opera quale strumento per aggirare la normativa in materia di contratti pubblici. Tale espediente in molti casi consentiva di aggiudicare inizialmente la gara stimando un costo dell'opera più basso che permetteva l'affidamento diretto; successivamente mediante lo strumento della variante si assegnavano gli ulteriori lavori (in realtà, individuabili sin dall'inizio) alla ditta che già ne aveva ottenuto l'aggiudicazione.” (Polizia di Stato, Questura di Pistoia, comunicato stampa 11 giugno 2012)

Le aggiudicazioni sarebbero state appannaggio di tre imprese, che in base alla composizione societaria avrebbero avuto interessi comuni, in particolare attraverso la compartecipazione – 30% ciascuna – nella società che gestisce una discarica del Cassero, nonché partecipando alle gare sia come concorrenti che come Ati in ogni possibile combinazione. Accanto a un anomalo ricorso a varianti in corso d'opera senza motivazioni, e all'affidamento diretto dei lavori sotto soglia dei 40mila euro solo in virtù di uno strumentale frazionamento, si sarebbero anche osservati subappalti incrociati tra le imprese partecipanti alle gare.

Le frequentazioni giornaliere tra imprenditori e funzionari pubblici sarebbero state accompagnate dal reiterato pagamento di somme di denaro, la corresponsione di favori e altri vantaggi a questi ultimi. In alcuni casi in prossimità dell'aggiudicazione di una gara sono stati organizzati incontri presso locali pubblici che avrebbero visto la partecipazione di componenti della commissione giudicatrice, di un imprenditore partecipante e dei tecnici dell'impresa, che poi avrebbe vinto la gara. Inoltre, in alcuni casi i direttori dei lavori sarebbero stati nominati su indicazione e richiesta dell'appaltatore, che avrebbe così evitato i controlli ed ottenuto le varianti in corso d'opera necessarie a recuperare il costo della tangente e del ribasso praticato in sede di offerta. Vi sarebbe stato anche la capacità dei funzionari e degli imprenditori coinvolti di condizionare le carriere

---

<http://www.lanazione.it/pistoia/cronaca/appaltopoli-processo-testimonianze-1.657572>). Nella descrizione fornita dal denunciante sia gli accordi collusivi tra imprenditori che la corresponsione di tangenti da pagare per l'aggiudicazione ai funzionari pubblici appaiono in quel contesto come pratiche solidamente strutturate, conosciute dai diversi partecipanti al gioco, sancite da precise regole percentuali di pagamento.

all'interno delle amministrazioni locali, tramite l'inserimento di uomini di loro fiducia. Nelle motivazioni della sentenza di primo grado si rileva "l'esistenza di un sistema, radicato in soggetti della vita politica, economica e amministrativa, e spesso incentrato sull'applicazione di logiche affaristiche e clientelari. (...) Si era creata una sorta di struttura, diversa da quella richiesta ai fini della sussistenza del delitto associativo, dotata di regole informali di comportamento riconosciute ed accettate da tutti i soggetti coinvolti".

## **INCHIESTA VIGILI URBANI PISTOIA**

---

Procura della Repubblica di Pistoia

Oggetto: concorso in corruzione

Soggetti: un ex comandante dei vigili urbani di Pistoia (responsabile dell'ufficio contravvenzioni della polizia municipale) e un imprenditore.

Indagini a cura di: vicequestore Luigi Larotonda, dirigente della Digos di Pistoia.

P.M. Fabio Di Vizio.

Parole chiave: corruzione Pistoia.

L'inchiesta nasce da uno stralcio dell'altra inchiesta pistoiese denominata "Untouchables". Nel gennaio 2016 è stato rinviato a giudizio l'ex vicecomandante dei vigili urbani di Pistoia, che secondo l'ipotesi accusatoria avrebbe aiutato un imprenditore aiutando lui o a suoi amici a redigere ricorsi e ad ottenere l'annullamento di contravvenzioni al codice della strada e sanzioni in cambio di denaro o altre utilità, come un parquet nuovo del valore di 7mila euro in casa della figlia oppure un incarico lavorativo come responsabile della sicurezza, sempre per la figlia, in uno dei cantieri dell'imprenditore. Nel novembre 2016, i due sono stati condannati in primo grado dal Tribunale di Pistoia a 1 anno e mezzo di reclusione per corruzione in concorso.

## **INCHIESTA CORRUZIONE DI DIRETTORE AGENZIA DELLE ENTRATE DI FIRENZE**

---

Procura della Repubblica di Firenze.

Soggetti coinvolti: l'ex direttore dell'Agenzia delle Entrate di Firenze; due imprenditori; un professionista che avrebbe svolto il ruolo di intermediario.

P.M. Barlucchi.

Indagini a cura del gruppo "tutela spesa pubblica" della Guardia di Finanza.

Parole chiave: corruzione agenzia entrate Firenze.

L'inchiesta della GdF è nata a seguito di alcune presunte irregolarità riscontrate e segnalate presso l'agenzia delle entrate, che portarono nel febbraio 2013 all'ordinanza di custodia cautelare per concussione per induzione (diventato poi 'induzione indebita a dare o promettere utilità'), tentata concussione e induzione alla corruzione del Tribunale di Firenze nei confronti dell'allora direttore provinciale dell'Agenzia delle Entrate e di un commercialista, ritenuto suo complice e intermediario. Nell'ipotesi accusatoria il direttore e il professionista-mediatore avrebbero operato in modo da

influenzare in cambio di tangenti pratiche relative a presunte violazioni tributarie, riducendone le sanzioni corrispondenti. Il professionista avrebbe avvicinato imprenditori a soggetti sottoposti a verifica, proponendo loro un esito favorevole in cambio di un corrispettivo. Nell'ottobre 2013, i due sono stati oggetto di una nuova ordinanza di custodia cautelare del Tribunale di Firenze assieme a un imprenditore e un avvocato, che avrebbero versato loro una somma di denaro in cambio di "un indebito risparmio di imposta di oltre 4 milioni di euro, la cancellazione del debito per interessi maturati già calcolato in 582 mila euro, l'eliminazione delle relative sanzioni per un milione e 500 mila euro e l'assenza di contestazione del reato di dichiarazione infedele". Nel dicembre 2013 il professionista è stato condannato in un processo con giudizio immediato a 4 anni e 8 mesi per concussione per induzione, tentata concussione, induzione alla corruzione, nel 2014 l'ex direttore è stato condannato dietro patteggiamento a 2 anni e 6 mesi. Nel gennaio 2016 l'ex direttore è stato condannato dietro ulteriore patteggiamento dal Tribunale di Firenze a 1 anno e 6 mesi e 60 mila euro di multa per corruzione per aver cancellato un debito di 6,5 milioni di euro in cambio di una tangente da 300 mila euro per sé e per due intermediari; l'imprenditore ha subito una condanna per il medesimo reato a 5 anni, una sanzione di 300 mila euro è stata comminata anche alla sua società. Per la prima volta viene riconosciuta la responsabilità amministrativa di un'azienda per corruzione. L'ex direttore è stato inoltre rinviato a giudizio per corruzione insieme al professionista mediatore, a un altro imprenditore e un geometra, con l'accusa di aver fatto risparmiare loro sanzioni fiscali per somme comprese tra 130 e 200 mila euro in cambio di tangenti di 10 e 12 mila euro.

## **INCHIESTA CARDIOCHIRURGIA CAREGGI-FIRENZE**

---

Procura della Repubblica di Firenze.

Soggetti: primario di cardiocirurgia di Careggi, due dirigenti del medesimo ospedale.

P.m. Luigi Bocciolini

L'inchiesta è nata dall'esposto presentato dall'avvocato di un paziente deceduto nel 2012. Nel marzo 2016 la Procura di Firenze ha notificato la conclusione delle indagini nei confronti del primario. Secondo l'ipotesi accusatoria, tra il 2011 e la fine del 2013, tredici pazienti sarebbero stati visitati dal medico in libera professione diagnosticandoli come "portatori di gravi malformazioni cardiache sulle quali bisognava intervenire chirurgicamente con tempestività, comunicando loro, contrariamente al vero e inducendoli così in errore, l'esistenza di una lunga lista d'attesa, superabile solo optando per l'intramoenia", quando secondo le disposizioni regionali la lista d'attesa deve essere unica. Viene ipotizzato il reato di abuso di ufficio nei casi di alcuni pazienti che sarebbero stati operati in intramoenia prima di quelli in regime istituzionale, senza rispettare la delibera regionale sulle attese. Non è la prima vicenda che investe quel reparto e più in generale la cardiocirurgia toscana: nel febbraio 2001, l'allora primario di cardiocirurgia di Careggi, assieme ad altri quattro primari della regione, era stato oggetto di un'ordinanza di custodia cautelare della Procura di Firenze a seguito della quale nel novembre dello stesso anno aveva patteggiato una condanna a un anno e 4 mesi di carcere per corruzione. Secondo l'ipotesi accusatoria i primari avrebbero intascato denaro e altri vantaggi (come viaggi all'estero) da un imprenditore in cambio



del condizionamento di appalti per forniture biomediche, delle quali erano preliminarmente concordate le caratteristiche tecniche coincidenti con quelli della società corruttrice, che avrebbe recuperato le somme versate sottraendo una quota delle merci consegnate dal totale della fornitura concordata.

## **INCHIESTA MARESCIALLO CARABINIERI FIGLINE VALDARNO**

---

Procura della Repubblica di Firenze

Oggetto: corruzione

Soggetti coinvolti: un maresciallo dell'Arma dei Carabinieri, un imprenditore

GIP: Angelo Pezzuti.

Sot. Proc. Leopoldo De Gregorio.

Parole chiave: corruzione maresciall\* Figline.

Nel maggio 2016, un maresciallo dei carabinieri è stato oggetto di ordinanza di custodia cautelare con l'accusa di concorso in corruzione per atti contrari ai doveri d'ufficio. Secondo l'ipotesi accusatoria avrebbe informato il proprietario di un agriturismo di un accertamento sullo smaltimento irregolare di amianto, consentendogli di provvedere alla rimozione di presunte prove di reato. In cambio avrebbe ricevuto la disponibilità occasionale di una camera nell'agriturismo e il prestito di un'auto sportiva. In un'altra vicenda, il maresciallo è accusato di aver chiesto ad altre autorità informazioni sullo stato di procedimenti relativi a possibili abusi edilizi nella realizzazione di un locale, cercando di impedire ulteriori verifiche, e di aver svolto un'attività informale di mediazione tra il titolare del locale e un dipendente – che lavorava in nero – scoperto a rubare, in modo da evitare denunce, ottenendo l'assunzione della figlia presso un altro locale gestito dal figlio del titolare. Anche un appuntato e un agente della polizia municipale sono indagati per aver cercato informazioni su un ex-socio dell'impresario accendendo irregolarmente alla banca dati delle forze di polizia e cercando negli uffici comunali notizie sugli accertamenti relativi ai suoi presunti abusi edilizi.

## **INCHIESTA "CUORE D'ORO"**

---

Procura della Repubblica di Firenze.

Oggetto: corruzione di medici (cardiologia e cardiocirurgia) in servizio presso le Asl di Firenze e Pisa

Cisanello, accusati di aver ricevuto vantaggi da agenti/rappresentati di aziende fornitrici di dispositivi medico-ospedalieri.

Tra i soggetti coinvolti: rappresentanti di prodotti sanitari, medici, un infermiere

P.m.: G. Mione e L. Turco

Parole chiave: corruzione cuore Firenze

L'inchiesta ha portato nel novembre 2013 a un'ordinanza di custodia cautelare nei confronti di tre imprenditori con l'accusa di corruzione. Nel maggio 2016 la Procura di Firenze ha notificato l'avviso

di chiusura delle indagini ai tredici indagati, cinque medici, sette rappresentanti di aziende fornitrici di dispositivi medico-ospedalieri e un infermiere. Secondo l'ipotesi accusatoria i medici avrebbero ottenuto regali (tra cui un tablet, prosciutti, un cappotto, cellulari, l'utilizzo di un'auto), viaggi all'estero in occasione di eventi congressuali (tra il 2007 e il 2014) e consulenze (da 400mila euro nell'arco di otto anni) in cambio dell'utilizzo di prodotti sanitari (soprattutto pacemaker) commercializzati dai rappresentanti.

## **INCHIESTA "CLEAN CITY" – ATO TOSCANA SUD**

---

Procura della Repubblica di Firenze - Grosseto.

Oggetto: corruzione in appalto pubblico per affidamento della gestione ventennale del ciclo completo dei rifiuti nelle province di Siena, Arezzo e Grosseto.

Arrestato per corruzione il direttore generale di ATO Toscana sud, coinvolti l'amministratore delegato di Sei Toscana e l'amministratore delegato di Sienambiente.

P.m.: Giuseppe Creazzo.

Proc. Agg: Rodrigo Merlo

Parole chiave: corruzione rifiut\* Toscana

Le indagini coordinate dalla procura della Repubblica di Firenze sono iniziate nel 2014 a seguito di una dettagliata segnalazione anonima, avente ad oggetto la procedura per l'aggiudicazione di una gara d'appalto per l'assegnazione del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani nelle province di Arezzo, Siena e Grosseto, aggiudicato a un raggruppamento temporaneo di imprese per un importo di circa 170 milioni di euro all'anno, con durata ventennale, per un costo totale di quasi 3,5 miliardi di euro. Nel novembre 2016 la procura di Firenze ha emesso un'ordinanza di custodia cautelare nei confronti del direttore dell'Ato Toscana Sud, l'autorità per il servizio di gestione integrata dei rifiuti per i comuni delle province di Arezzo, Siena e Grosseto, nell'ambito di un'inchiesta per turbativa d'asta e corruzione. Altri tre professionisti toscani sono stati raggiunti dalla misura cautelare dell'interdizione dai pubblici uffici. Nell'ipotesi accusatoria vi sarebbe stata una "commistione" tra controllori e controllati tale da consentire agli indagati di concordare preliminarmente i dettagli della procedura di aggiudicazione e la redazione materiale dei documenti. La tecnica, secondo gli inquirenti, sarebbe stata quella di predisporre un bando di gara strutturato "su misura" per favorire il raggruppamento e per scoraggiare od escludere i concorrenti tramite l'inserimento nel bando di clausole particolarmente vessatorie. L'aggiudicazione al consorzio di imprese sarebbe stata accompagnata dall'assegnazione al direttore generale dell'Ato Toscana sud di compensi per oltre 380mila euro figuranti quali consulenze, prestazioni d'opera professionale, rimborsi spese. Dalla sua agenda risulterebbero almeno 40 incontri coi consulenti del consorzio. Il pubblico ministero ha parlato di: "un intreccio di intese veramente sconcertante", in virtù del quale "controllati e controllori agivano tutti insieme per arrivare al risultato".

## **INCHIESTA PROVVEDITORATO OPERE PUBBLICHE FIRENZE**

---

Procura della Repubblica di Firenze.

Oggetto: corruzione nel Provveditorato alle opere pubbliche.

Soggetti coinvolti: 1) presidente/direttore tecnico di una società edile, e presidente dell'associazione nazionale costruttori edili (ANCE) di Firenze; un funzionario del Provveditorato alle opere pubbliche.

P.m.: Christine Von Borries, Luca Turco.

Gip: Paola Belsito, Matteo Zanobini.

Procura distrettuale antimafia

Parole chiave: corruzione costruttore\* Firenze

Nel novembre 2016, un imprenditore, presidente e direttore tecnico di una società edile e presidente fiorentino dell'Ance, Associazione nazionale costruttori edili, è stato arrestato in flagranza di reato, ripreso da una telecamera durante la consegna di una tangente di 2.800 euro a un funzionario del provveditorato alle opere pubbliche di Toscana, Umbria e Marche, posto gli arresti domiciliari.

## **INCHIESTA "AMALGAMA" – PISAMOVER**

---

Procura della Repubblica di Pisa – Roma.

Oggetto: corruzione in appalti e subappalti di lavori per la realizzazione della metropolitana di superficie destinata a collegare l'aeroporto di Pisa alla stazione ferroviaria.

Soggetti coinvolti: direttore dei lavori di tre opere grandi opere pubbliche (People mover – metropolitana di superficie a Pisa, TAV Genova-Milano, sesto macrolotto Salerno-Reggio Calabria); imprenditori; professionisti, la società concessionaria dell'infrastruttura, che riunisce le aziende dell'ATI.

Sot. Proc.: Paolo Ielo.

Parole chiave: corruzione metropolitan\* Pisa

Nell'ottobre 2016, il Gip di Roma ha emesso ventuno ordinanze di custodia cautelare per associazione per delinquere, corruzione per atti contrari ai doveri d'ufficio, turbativa d'asta e tentata estorsione in relazione agli appalti del 6° macrolotto dell'Autostrada A3 Salerno-Reggio Calabria e della metropolitana di superficie People mover di Pisa; in un secondo filone il Gip di Genova ha emesso quattordici ordinanze di custodia cautelare in relazione agli appalti per la realizzazione del Terzo Valico ferroviario Genova-Milano. La prima inchiesta nasce da uno stralcio del procedimento giudiziario "Mafia Capitale" e si ricollega alla scoperta di un circuito di riciclaggio a Roma, riconducibile a fenomeni di stampo mafioso. Il Procuratore aggiunto della Dda di Roma Michele Prestipino afferma: "Attorno a pezzi di grandi opere si sono create delle organizzazioni di tecnici e imprenditori che si scambiano utilità fra loro, a danno del contribuente perché sono soldi pubblici".

Secondo l'ipotesi accusatoria, l'ex direttore dei lavori nell'ambito dei lavori per la realizzazione del 6° macrolotto dell'Autostrada A3 Salerno-Reggio Calabria e del 'People Mover' di Pisa avrebbe "messo a disposizione" la sua funzione pubblica in favore di alcune imprese impegnate ad eseguire i lavori, ottenendo in cambio commesse e subappalti in favore di società riferibili di fatto a lui stesso

e a un imprenditore suo socio di fatto. Gli inquirenti ipotizzano “l’esistenza di rapporti corruttivi intrattenuti dal direttore dei lavori con i vertici dei general contractor che si occupano della realizzazione delle tre grandi opere pubbliche”, in un contesto nel quale l’imprenditore sarebbe stato “socio di fatto” del direttore dei lavori, avvalendosi anche del contributo di altri professionisti funzionari del consorzio incaricato della costruzione del terzo valico della Tav, i quali sarebbero stati retribuiti con prestazioni di escort e in almeno un caso con una somma di denaro. In occasione dello svolgimento delle gare indette dal general contractor alcuni dirigenti avrebbero utilizzato diversi accorgimenti per condizionare l’assegnazione delle gare, come la regolarizzazione indebita di “offerte anomale” e il coinvolgimento di concorrenti fittizi per favorire l’assegnazione al concorrente predesignato. In altri casi invece le società vincitrici della commessa sarebbero state indotte a suddividere i lavori in subappalti da assegnare a ditte indicate dal direttore dei lavori, in modo da evitare verifiche e controlli che avrebbero comportato costi aggiuntivi, ritardi e penali.

Il direttore dei lavori è stato accusato di corruzione insieme coi vertici del contraente generale Pisamover in relazione al presunto inserimento di opere non completamente ultimate o carenti dal punto di vista progettuale e di aver omessa applicazione delle penali previste per i ritardi nell’esecuzione dell’opera, in cambio della promessa di affidamento dei servizi di progettazione e assistenza agli impianti a società riconducibili all’imprenditore e a un socio.

Nell’aprile 2017 nell’ambito del primo filone il Tribunale di Roma ha rinviato a giudizio 20 imputati. Nella ricostruzione dei magistrati inquirenti il direttore dei lavori e un imprenditore sarebbero stati “promotori e organizzatori” di un’organizzazione criminale che in virtù dell’affidamento al primo del ruolo di direttore dei lavori da parte del contraente generale svolgeva una fittizia attività di controllo, rilasciando certificati attestanti il falso, e ottenendo quale contropartita “commesse per beni e servizi” a beneficio di ditte riferibili al professionista, a parenti o a soggetti a lui vicini da parte di società incaricate dal general contractor di realizzare lotti delle opere pubbliche in oggetto. In un passaggio delle intercettazioni gli indagati lamenterebbero la scarsa qualità dei materiali impiegati nella realizzazione delle opere pubbliche parlando di “cemento che sembra colla”. Nel dialogo tra l’imprenditore e un coindagato oggetto di intercettazione nell’aprile 2015 viene utilizzato il termine “amalgama”, che ha dato il nome all’inchiesta, per descrivere il legame simbiotico che verrebbe a crearsi tra general contractor e subappaltatori: “Chi fa il lavoro... la stazione appaltante... i subappaltatori... deve crearsi l’amalgama, mo’ è tutt’uno... Perché se ognuno tira e un altro storce non si va avanti... Quando tu fai un lavoro diventi... parte integrante di quell’azienda là... E devi fare di tutto perché le cose vadano bene... è giusto?”

## **INCHIESTA LAVORI PUBBLICI A SIGNA**

---

Oggetto: dubbi su affidamento degli appalti per lavori pubblici.

Soggetti coinvolti: dirigenti del Comune di Signa (FI).

Parole chiave: corruzione appalt\* Signa.

L'inchiesta prende avvio da un graffito anonimo su un muro posto vicino a un cantiere per i lavori di ampliamento di un asilo: "Chi non ha pagato tangenti metta un asterisco qui". Nel settembre 2016, gli investigatori della Digos hanno notificato la sospensione dai pubblici uffici per tre dipendenti dell'ufficio tecnico del municipio e l'interdizione al lavoro per due imprenditori ipotizzando reati di falso in atto pubblico, abuso d'ufficio, frode nelle pubbliche forniture, omessa denuncia, truffa ai danni dello Stato. A seguito di varianti i costi di realizzazione di alcuni lavori pubblici sarebbero lievitati considerevolmente, da 145mila a oltre 238mila euro, da 254mila a 585mila euro (dopo tre varianti), da 1.458mila a 1.642mila euro, da 39mila a 42mila euro – ammontare che avrebbe escluso il ricorso all'affidamento diretto invece utilizzato.

### **INCHIESTA NOMINA DIRIGENTI PUBBLICI PISTOIA**

---

Oggetto: procedure di nomina dei dirigenti pubblici.

Indagini preliminari effettuate dai Carabinieri di Pistoia, su esposto di alcuni dipendenti comunali.

Soggetti coinvolti: sindaco, assessori, capo di gabinetto.

Procuratore capo: Paolo Canessa.

Parole chiave: corruzione dirigent\* Pistoia.

A seguito dell'esposto di alcuni dipendenti sono in corso indagini con ipotesi di reato di corruzione impropria per un episodio, concorso in concussione, abuso d'ufficio e falso. Le indagini della Procura avrebbero per oggetto concorsi per dirigenti che, nell'ipotesi accusatoria, a causa dei requisiti stringenti nella selezione avrebbero consentito di predeterminare i vincitori.

### **INCHIESTA PATENTI FACILI**

---

Procura della Repubblica di Firenze.

Coinvolti: titolari di autoscuole, funzionari della motorizzazione civile e medici oculisti.

Parole chiave: corruzione patent\* Firenze.

Il procedimento giudiziario nel maggio 2012 porta all'arresto di funzionari e tecnici della motorizzazione e titolari di autoscuole. Secondo l'ipotesi accusatoria alcuni dipendenti della motorizzazione avrebbero agevolato il rilascio di patenti di guida e test per la revisione degli autocarri e di altri veicoli in cambio di cassette di frutta, cene, ricariche telefoniche, pieni di benzina, prosciutti, carne. Nell'ottobre 2016 il Tribunale di Firenze ha condannato undici persone tra funzionari della motorizzazione, medici, titolari di autoscuole a pene comprese tra un minimo di otto mesi a un massimo di 3 anni per reati di corruzione, truffa aggravata ai danni dello Stato, falso ideologico, accesso abusivo ai sistemi informatici.

### **INCHIESTA IMPIANTO BRICCHETTONAGGIO MASSA**

---

Procura della Repubblica di Massa Carrara.

Soggetti coinvolti: ex assessore regionale all'ambiente; imprenditori.

P.m.: Rossella Soffio.

Parole chiave: corruzione Massa Carrara.

L'ex-assessore è stato rinviato a giudizio nel novembre 2016. Secondo l'ipotesi accusatoria, l'ex-assessore regionale avrebbe aiutato un'azienda in cambio dell'assunzione del figlio, attivandosi per far ottenere alla società fondi Ue grazie a false fatture. Nel primo filone investigativo la società a partecipazione pubblica che aveva avviato la costruzione di un impianto di bricchetonaggio a Massa si sarebbe fatta fatturare da una società privata trasporti di rifiuti mai svolti. Nel secondo filone di indagini la società pubblica avrebbe emesso false fatture facendo lievitare i costi dell'impianto da 16 a 24 milioni di euro. Il via libera ai finanziamenti regionali, secondo l'ipotesi accusatoria, sarebbe giunto grazie al contributo del politico, che avrebbe ottenuto in cambio l'ascesa professionale del figlio all'interno della società.

## **INCHIESTA PROROGHE COMUNE QUARRATA - PISTOIA**

---

Procura della Repubblica di Pistoia.

Oggetto: proroghe di affidamento senza gara di vari servizi; voto di scambio.

Soggetti coinvolti: Sindaco; dirigenti comunali, amministratori di cooperative e società pubbliche.

P.m: P. Canessa, Di Vizio.

Parole chiave: prorog\* Quarrata.

La vicenda nasce dall'esposto di una forza politica di opposizione sulle proroghe dei contratti per alcuni servizi pubblici. Nel dicembre 2016, il pubblico ministero ha presentato nove richieste di rinvio a giudizio per il sindaco di Quarrata, due dirigenti comunali, una dirigente del comune di Montale, il presidente e un dirigente di una società partecipata, i presidenti di due cooperative. Nell'ipotesi accusatoria si configurerebbe da un lato il reato di corruzione elettorale, che si sarebbe concretizzata tramite la nomina a scrutatori e presidente di seggio e l'assunzione di operatori ecologici in cambio del voto a vantaggio di compagni di partito nelle elezioni regionali; dall'altro vi sono le imputazioni di abuso d'ufficio e turbata libertà degli incanti per presunte irregolarità nell'affidamento in proroga fa parte dell'amministrazione comunale di servizi di trasporto scolastico, assistenza domiciliare agli anziani, assistenza agli alunni disabili, gestione dei nidi d'infanzia. Tra i contratti prorogati quelli per il servizio integrativo di trasporto scolastico, da settembre 2011 ad aprile 2014, per una spesa di 945mila euro. Anche i contratti per i servizi di assistenza agli anziani, agli alunni disabili e scolastica domiciliare, per un ammontare di 615mila euro da luglio 2013 a dicembre 2014, e quelli di supporto alle attività scolastiche – pari a 2.498 mila euro tra settembre 2010 e luglio 2014 – erano stati prorogati a vantaggio di una cooperativa nella quale sarebbero stati impiegati un assessore e familiari di altri due assessori. Un'anomalia contestata dal pubblico ministero in un contratto assegnato nel 2007 alla medesima cooperativa riguarda la presentazione di un'unica offerta, invece delle almeno tre previste dalla legge. In una gara per la gestione di due asili nido e del prolungamento dell'orario di un altro asilo, pari a 477mila

euro, il pubblico ministero ha contestato l'illegittima esclusione di un concorrente ad opera della commissione di gara, che si sarebbe realizzata mediante la decisione di inserire elementi dell'offerta economica nella busta dell'offerta economica nella busta dell'offerta tecnica.

### *I principali eventi di corruzione emersi in Toscana nel corso del 2016: alcune osservazioni*

Il focus tematico sui principali eventi di corruzione emersi in Toscana nel corso del 2016 si è concentrato su un insieme di 22 vicende, presentate molto sinteticamente in questa sezione. Esse sono state selezionate in base alla loro rilevanza e significatività sotto diversi profili (fasi diverse di avanzamento del corrispondente procedimento giudiziario e/o amministrativo, aree geografiche e settori interessati, livelli di governo coinvolti, tipo di attori e di risorse utilizzate). In ragione del loro numero relativamente esiguo e della distorsione sistematica nella loro selezione (vi sono inclusi soltanto episodi di corruzione in cui si sia verificata qualche "criticità" nella gestione delle relazioni di scambio occulto o qualche elemento sia trapelato all'esterno), tali eventi non possono essere considerati un campione rappresentativo dell'universo sotterraneo della corruzione non perseguita, e dunque rimasta sommersa. Essi rappresentano comunque uno spaccato rilevante utile a identificare possibili aree di criticità e strumenti di possibile intervento. I 22 eventi ricomprendono infatti tutti gli episodi trattati dai media nel corso dell'anno facendo riferimento alla macro-tematica corruzione, ad eccezione di quelli che indicavano la conclusione di procedimenti giudiziari con assoluzione di tutti gli imputati o che erano al momento privi di qualsiasi rilievo dal punto di vista giudiziario. Gli "eventi" presentati hanno avuto un significativo risalto mediatico ed hanno dunque prodotto conseguenze nel contesto politico, economico e professionale – al di là degli eventuali profili di rilievo penale, da accertare nelle sedi giudiziarie competenti – condizionando il clima politico, orientando il dibattito pubblico, alimentando riflessioni e proposte di riforma. Da questa prima rassegna di casi si possono individuare almeno due spunti di riflessione preliminare, da sottoporre ad ulteriore analisi nei successivi Rapporti ampliando la gamma di casi considerati e l'arco temporale di riferimento.

1. **La rilevanza quantitativa delle denunce anonime**, che si rivelano tutt'altro che marginali come accorgimenti utili all'"emersione" di fatti potenzialmente corruttivi. In cinque casi tra quelli considerati, un'inchiesta giudiziaria relativa a possibili eventi di corruzione ha preso avvio a seguito di segnalazioni anonime, tramite lettere indirizzate a organi di controllo, mezzi di comunicazione, e in una vicenda addirittura tramite una scritta su un muro in luogo pubblico. Questo dato può trovare una duplice spiegazione. Per un verso si può ipotizzare che le pratiche di corruzione in alcuni contesti, pur diffuse, non risultino per gli attori coinvolti sufficientemente "regolate" e "istituzionalizzate", alimentando così malcontento, tensioni e attriti tra i partecipanti che – non trovando modo di far valere le proprie "pretese" nei rapporti illeciti con gli altri partecipanti – utilizzano il canale della denuncia anonima (correndo il rischio, in alcuni casi poi concretizzatosi, di

rimanere essi stessi vittima delle inchieste che ne conseguono) per “sanzionare” e punire condotte che ritengono pregiudizievoli delle aspettative maturate nella pratica della corruzione. Per un altro si può invece supporre che in alcuni casi sintomi di distorsioni, cattiva amministrazione, corruzione o altre anomalie nei processi decisionali pubblici o di mercato suscitino una reazione (anche morale) e un allarme in soggetti ad essi esterni, che ne subiscono i costi, se ne ritengono vittime o comunque li ritengano inaccettabili, ma che temono esponendosi personalmente con una denuncia pubblica di subire ritorsioni e discriminazioni, e dunque preferiscono ricorrere al canale della segnalazione anonima. In entrambi i casi, da questa rilevazione si potrebbe ricavare un’indicazione a favore del rafforzamento di un possibile strumento di prevenzione. I canali di segnalazione da parte del dipendente pubblico del potenziale illecito con garanzia di riservatezza, previsti dalla legge 190/2012 e dal Piano nazionale anticorruzione, scontano infatti diverse debolezze strutturali connaturate alla loro regolazione e attuazione. L’utilizzo di meccanismi di segnalazione del potenziale illecito è possibile soltanto per i dipendenti pubblici, è prevista una forma debole di protezione dell’identità del segnalante e di tutela da ripercussioni negative, si affida a ciascun ente pubblico l’istituzione di una piattaforma di segnalazione, la cui implementazione è affidata a dirigenti interni – con l’effetto complessivo di scoraggiare l’utilizzo di tale strumento. Si potrebbe dunque ipotizzare l’attivazione a livello regionale di un canale online per le segnalazioni con garanzia di anonimato di potenziali illeciti utilizzabile anche da soggetti privati che, qualora supportate da adeguato riscontri fattuali e/o documentale, sarebbero trasmesse all’autorità giudiziaria affinché valuti l’opportunità di avviare un procedimento giudiziario.

2. **I settori di maggiore vulnerabilità: appalti, sanità, controlli.** I tre settori nei quali si concentra la grande maggioranza degli eventi di corruzione in Toscana nel corso del 2016 sono appalti, sanità, controlli. L’attività contrattuale per la realizzazione di opere pubbliche, forniture e servizi è il contesto nel quale le pratiche di corruzione sembrano trovare terreno particolarmente propizio, specie se gli appalti riguardano il settore sanitario (caratterizzato più frequentemente da asimmetrie informative, condizioni monopolistiche legate a brevetti su farmaci e macchinari, condizioni di emergenza, etc.), oppure entrano in gioco le cosiddette “grandi opere”, in relazione alle quali alcune criticità emergono in tutta evidenza con la figura del general contractor (contraente generale), che può esercitare un indebito condizionamento sui soggetti cui è delegata la funzione di controllo sul suo operato, da lui preliminarmente selezionati e successivamente retribuiti. La casistica di indicatori di anomalia e altre distorsioni nei processi decisionali registrata nel corso delle inchieste rispecchia in buona parte quella individuata dall’Anac nella sezione della determinazione n.12 28 ottobre 2015, integrazione del Piano nazionale anticorruzione, dedicata agli appalti. In breve, tali anomalie – che nei casi approfonditi appaiono potenzialmente associate a eventi di corruzione, sono:



- a. presenza rilevante di contenzioso amministrativo nella procedura;
- b. impiego di procedure decisionali caratterizzate da urgenza, emergenza, eccezionalità (reali o costruite strumentalmente per il conseguente allentamento dei controlli);
- c. utilizzo abnorme di procedure negoziate, affidamento diretto, trattativa privata, anche in assenza delle condizioni previste dalla normativa;
- d. utilizzo della procedura di aggiudicazione all'offerta economicamente più vantaggiosa invece di quella al prezzo più basso, mediante inserimento di voci valutabili con elevata discrezionalità;
- e. impiego estensivo di varianti in corso d'opera – la cui necessità futura è comunicata soltanto al concorrente che potrà così potuto formulare l'offerta più bassa;
- f. 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;
- g. nomine di direttori dei lavori influenzate (formalmente o informalmente) dagli appaltatori;
- h. "bandi fotocopia", elaborati in modo da rispecchiare con precisione ("fotocopiandole") le caratteristiche specifiche dell'impresa designata quale futura vincitrice della gara ovvero dei prodotti da essa offerti, in alcuni casi grazie alla collaborazione dei tecnici della medesima ditta nella stessa definizione dei bandi;
- i. regolarizzazione ex-post di "offerte anomale";
- j. partecipazione di concorrenti fittizi alle gare;
- k. affidamento di lavori in subappalto a ditte che avevano partecipato alla gara, ovvero contigue a funzionari pubblici;
- l. lievitazione significativa del prezzo finale pagato per la realizzazione dell'opera rispetto a quello previsto al momento dell'aggiudicazione (vedi punti e. e g.);
- m. proroghe ingiustificate o giustificate artificialmente nei contratti per l'offerta di servizi pubblici

Per quanto riguarda il settore sanitario, invece, la tipologia degli eventi di corruzione emersi nel territorio toscano nel periodo considerato sembra confermare l'elevata vulnerabilità di alcuni operatori sanitari, inclusi medici e primari, al condizionamento improprio di portatori di interessi privati economicamente rilevanti, in particolare case farmaceutiche, aziende produttrici o fornitrici di macchinari, apparecchiature, prodotti sanitari. Spesso la contropartita in questo contesto non è rappresentata da somme di denaro, bensì da altri tipi di utilità che possono includere, tra l'altro, finanziamenti alla ricerca o ad associazioni contigue ai medici, contributi per attività di aggiornamento professionale, benefit personali. Alcune risorse specifiche entrano in gioco come

“merce di scambio” impiegata in via privilegiata da alcuni operatori sanitari per ottenere indebitamente vantaggi privati: l’elevata discrezionalità delle loro decisioni e il peso assoluto che queste assumono – in condizioni di asimmetria informativa loro favorevole – in relazione alla capacità degli utenti di usufruire di beni essenziali (nonché diritti fondamentali) come la salute e la vita stessa; il valore del “tempo” per i privati, che può essere convertito nel potere di influire sulla posizione e quindi sulla durata dell’attesa nelle liste per ottenere determinate prestazioni pubbliche, ovvero per dirottare gli utenti verso i centri sanitari che erogano le medesime prestazioni in regime privatistico, o presso strutture pubbliche ma in regime di intramoenia.

Da ultimo, dall’analisi del caso toscano anche il settore dei controlli si dimostra un’area di attività pubblica nella quale può maturare un forte e convergente interesse illecito di soggetti privati spesso inadempienti o in difficoltà nel rispettare la complessa e ipertrofica regolazione pubblica vigente e degli agenti pubblici cui è delegata la funzione di controllo e sanzione. Questi ultimi infatti, in cambio di vantaggi personali (monetari o di altra natura) possono influenzare a favore dei soggetti controllati condizioni ed esiti di attività ispettive nonché le eventuali misure sanzionatorie susseguenti, fornendo in via preliminare informazioni su tempi e modalità del loro esercizio, interpretando in modo strumentalmente favorevole le disposizioni, mitigando le misure penalizzanti da applicare. Specie in attività di controllo fiscale, ambientale, stradale, sanitario, ecc. possono presentarsi significative opportunità di corruzione, che talvolta sconfinano – qualora i controlli o le contestazioni di irregolarità risultino meramente strumentali alla richiesta di contropartite illecite – in mere pressioni estorsive. Tra le categorie più frequentemente coinvolte vi sono in modo speculare alcuni soggetti socialmente più “deboli”, come chi esercita attività irregolari o gli immigrati, specie se irregolari, che subirebbero un danno elevato a seguito dall’esercizio dei poteri sanzionatori e a causa della loro condizione hanno spesso difficoltà a contemplare la possibilità di denunciare i controllori corrotti/estorsori, che dunque accrescono considerevolmente il potere negoziale nelle loro richieste; e alcuni soggetti economicamente più “forti”, in virtù della loro possibile maggiore disponibilità a pagare tangenti conseguente alla rilevanza degli interessi e delle risorse in gioco nelle attività imprenditoriali o professionali oggetto di verifica.

## 2.4 La valutazione delle politiche anticorruzione in Toscana nelle relazioni dell'ANAC

Da ultimo, può essere utile un breve cenno alla valutazione offerta dall'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) sulle politiche di prevenzione della corruzione attuate a livello regionale. In termini generali, l'ultimo rapporto ANAC fornisce un quadro piuttosto critico delle modalità di attuazione delle disposizioni per il contrasto ai fenomeni corruttivi previste dalla legge 190/2012 e dai successivi piani nazionali anticorruzione (PNA). Particolarmente problematica risulta l'attuazione delle previsioni relative all'elaborazione e attuazione da parte degli enti pubblici – specie quelli territoriali di minori dimensioni – dei piani triennali per la prevenzione della corruzione (PTPC). La scarsa qualità riscontrata nei piani riflette alcune cause: (a) le *difficoltà organizzative* delle amministrazioni cui si applica la nuova politica anticorruzione, dovute in gran parte a scarsità di risorse finanziarie; (b) un *diffuso atteggiamento di mero adempimento* nella predisposizione dei PTPC limitato ad evitare le responsabilità che la legge fa ricadere sul responsabile per la prevenzione (RPC) e sugli organi di indirizzo politico; (c) *l'isolamento dei RPC* nella formazione del PTPC e il sostanziale disinteresse degli organi di indirizzo.

A giudizio dell'ANAC, i fattori su cui incidere per migliorare le politiche di prevenzione della corruzione, evitando che queste si riducano a un mero adempimento privo di qualsiasi efficacia, sono la differenziazione e la semplificazione dei contenuti del PNA, a seconda delle diverse tipologie e dimensioni delle amministrazioni, nonché l'investimento nella formazione e l'accompagnamento delle stesse nella predisposizione del Piano triennale.<sup>38</sup>

Nelle valutazioni dell'ANAC non emergono particolari criticità nel contesto toscano in relazione all'attuazione delle strategie di prevenzione della corruzione. Nella relazione del 2014, la Toscana è una delle regioni più "virtuose" quanto a numero di comuni che hanno adempiuto agli obblighi di segnalazione della nomina dei RPC.<sup>39</sup> Anche nell'anno successivo non si riscontrano rilievi significativi. Ad esempio, sui 101 richiami con richiesta di adeguamento trasmessi dall'ANAC alle amministrazioni/enti inadempienti soltanto una ha riguardato la Toscana. Proprio la regione Toscana (così come la Società Toscana Aeroporti e l'Autorità portuale di Livorno) ha richiesto l'avvio di una procedura di "vigilanza collaborativa", accolta dall'ANAC. Si tratta di una forma eccezionale di verifica, di tipo preventivo, corrispondente a quella adottata per i controlli sugli appalti dell'Expo 2015. La finalità è quella di garantire un corretto svolgimento delle procedure contrattuali, fino alla stessa esecuzione dell'appalto, prevenendo fenomeni corruttivi e impedendo le infiltrazioni delle organizzazioni criminali.

---

<sup>38</sup> Cfr. Autorità nazionale anticorruzione, Relazione annuale 2015, Roma, 14 luglio 2016, pp. 79-82, in <http://www.anticorruzione.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital%20Assets/anacdocs/Attivita/Pubblicazioni/RelazioniAnnuali/2016/ANAC.relazione2015.14.07.16.pdf>.

<sup>39</sup> Cfr. Autorità nazionale anticorruzione, Relazione annuale 2014, Roma, 2 luglio 2015, p.231, in <http://www.anticorruzione.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital%20Assets/anacdocs/Attivita/Pubblicazioni/RelazioniAnnuali/2015/ANAC.Relazione.2014.02.07.15.pdf>.

## 2.5 Future attività di ricerca e disseminazione

Come previsto dalla convenzione stipulata tra la Scuola Normale Superiore e la Regione Toscana questo Rapporto costituisce il primo risultato di un'intensa attività di ricerca e disseminazione che si svilupperà anche nel corso del 2017 e 2018, finalizzato alla realizzazione dei seguenti prodotti:

1. elaborazione di un database dove le informazioni raccolte saranno rese disponibili all'accesso e alla consultazione del pubblico, mediante un'attività di documentazione offerta dal Centro di documentazione "Cultura della Legalità Democratica" della Regione;
2. nello specifico, l'attività di raccolta dati – già in corso – è volta a estendere nel tempo e nello spazio l'indagine di tipo qualitativo e quantitativo tramite:
  - i. L'elaborazione di statistiche disaggregate
  - ii. L'analisi della rassegna stampa locale
  - iii. La codifica di lanci ANSA
  - iv. Il controllo incrociato con sentenze
3. pubblicazione di rapporti a cadenza annuale dove vengano resi pubblici e presentati i risultati della ricerca sui diversi profili di indagine, integrati da schede di approfondimento su temi di interesse più specifico;
4. attività di presentazione pubblica e disseminazione dei risultati della ricerca, rivolta in particolare agli amministratori pubblici.

APPENDICE METODOLOGICA

# Sviluppo di un archivio digitale sui fenomeni corruttivi e di criminalità organizzata in Toscana.

## Funzionalità di base

Di seguito sono elencati le principali funzionalità di base che verranno sviluppate con l'archivio

### Archiviazione documenti

Il sistema consente l'archiviazione di documenti di diverso formato: doc, txt, csv, xls, immagini (specificare il formato), pdf con lettura OCR, pdf immagini, file audio;

### Importazione documenti

Il sistema è in grado di importare i documenti memorizzati su file system e organizzati in cartelle e sotto-cartelle.

### Classificazione, catalogazione e annotazione dei documenti

Una volta caricati nel sistema i documenti possono essere classificati mediante termini presenti in una tassonomia predefinita. I documenti possono essere catalogati tramite un insieme di proprietà. Porzioni di testo dei documenti possono essere annotate mediante evidenziazione grafica e associazione di termini presenti in una tassonomia.

### Predisposizione all'analisi testuale

Sui documenti caricati nel sistema è possibile eseguire procedure di analisi testuale in grado di estrarre informazioni sulla base di modelli predefiniti.

### Ricerca delle informazioni

Il sistema permette la ricerca dei documenti tramite parole contenute e/o tramite termini di tassonomie associati all'intero documento o alle parti annotate. La ricerca consente di combinare più condizioni di ricerca tramite gli operatori booleani AND, OR e NOT. Ogni singola condizione può essere definita sulle parole del contenuto, sui valori delle proprietà o sui termini delle tassonomie.

### Risultato delle ricerche

I risultati delle ricerche vengono presentati con la modalità classica delle faccette che consiste in un elenco di documenti, frammenti di testo con le parole trovate evidenziate e le faccette che consentono di filtrare ulteriormente i risultati.

### Architettura web-based

L'interfaccia utente del sistema è basata su HTML5, JS, CSS. La logica lato server è implementata in linguaggio PHP facendo uso di framework, cms e librerie/componenti di terze parti.

### Accesso protetto e controllato basato su ruoli

Il sistema è accessibile esclusivamente agli utenti autorizzati tramite credenziali su protocollo HTTPS che garantisce lo scambio privato di informazioni tra client e server. L'accesso degli utenti ai documenti avviene secondo una politica basata sui ruoli. Un ruolo definisce esattamente quali operazioni sono consentite sui singoli documenti.

### **Tecnologia Open Source**

Il software di base è disponibile con licenza open source. Il software sviluppato ad hoc viene concesso al cliente in formato sorgente. I requisiti saranno tradotti in un sistema software prototipale funzionante su una piattaforma di sviluppo messa a disposizione dal soggetto sviluppatore a scopo di valutazione delle funzionalità di gestione dei contenuti e dell'interfacce di back-end e di front-end mediante il CMS "WordPress". Una volta approvato, il sistema prototipale e recepite le eventuali richieste di miglioramento con la conseguente revisione dei requisiti, si procederà con il completamento delle parti di software mancanti e all'espletamento delle operazioni sistemiche necessarie per l'implementazione di tutti i requisiti richiesti. Seguirà quindi una fase di test fino al rilascio finale (deploy) che avverrà mediante installazione del software sulla piattaforma messa a disposizione dal committente. I tempi previsti per le varie fasi dell'attività di sviluppo necessarie per il completamento dell'attività.

### **Cronoprogramma**

Per il mese di giugno verrà individuato il soggetto sviluppare della tecnologia richiesta in base alle funzionalità sopra elencate. Lo sviluppo nell'autunno nell'estate/autunno, test del sistema in autunno, per un rilascio finale agli inizi del 2018.

## CODEBOOK PER CODIFICA EVENTI DI CORRUZIONE (CECO) RICERCA REGIONE TOSCANA-SNS SU INFILTRAZIONI MAFIOSE E CORRUZIONE

**Fonte:** articoli di giornale da rassegna stampa Regione; banca dati MIDA (notizie ANSA).

**Unità di analisi:** sono unità di analisi e quindi casi della ricerca (le righe della matrice), tutti gli eventi di (potenziale) corruzione che abbiano ottenuto copertura mediatica dalle fonti analizzate nell'anno solare compreso fra il primo gennaio 2016 e il 31 dicembre 2016 (da estendere nel prosieguo della ricerca agli anni successivi).

**Evento di corruzione:** si definisce 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.) sociale (mobilitazioni, proteste, raccolta di firme, ecc.).

**Metodologia di identificazione degli eventi di corruzione:** uno stesso articolo può riportare notizie su diversi eventi di corruzione, tra loro collegati, o, più frequentemente, diversi articoli 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 o sociale all'emergere del caso all'attenzione del pubblico (per il tramite della stampa). Ad esempio, in caso di più articoli che riguardano una medesima inchiesta si procederà alla codifica di un unico evento, arricchendolo di ulteriori dettagli se gli articoli successivi presentano sviluppi che integrano e ampliano la gamma di informazioni ricavabili sulla vicenda.

In caso di reazioni divergenti la priorità viene 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 in una pluralità di abusi di potere di diverso tipo, sono comunque codificate come un solo evento di corruzione se si è in presenza di una risposta istituzionale e/o politica e/o sociale che, per quanto attivata da soggetti diversi, individua tali attività tra loro collegate come espressione di *una* violazione (o una serie o insieme di violazioni caratterizzate da continuità spaziale e temporale degli stessi soggetti coinvolti) degli standard previsti e si attiva per valutare l'eventuale applicazione di sanzioni. 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 o altri procedimenti sanzionatori (di natura contabile e disciplinare) sono considerati componenti 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, ecc.). Nell'esempio precedente l'evento codificato non sarà 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 articolo si dà 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 codificate come eventi di corruzione distinti. È il caso di un'inchiesta giornalistica nella quale si tratta delle molteplici inchieste giudiziarie che hanno investito un ente pubblico, ad esempio.

In ogni evento di corruzione si possono rilevare diverse pratiche (anche un ammontare potenzialmente molto 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.

## LISTA DELLE VARIABILI

01. **CASONUM** \_\_\_\_\_ (ID Evento uguale al codice MIDA, come da nomenclatura file)
02. **DATAART** (data del 1° articolo che parla dell'evento) YYMMDD  
 \* Data di pubblicazione della news MIDA, si crea dalla variabile "ID Evento"
03. **DATAEVEN** (eventuale data di reazione istituzionale/politica/sociale: YYMMDD)
04. **TIPOEVEN** (tipo di reazione istituzionale/politica/sociale; possibilità risposte multiple)
01. Inchiesta giudiziaria – notizia di indagini in corso-avviso di garanzia
  02. Inchiesta giudiziaria – ordinanza di custodia cautelare
  03. Inchiesta giudiziaria – arresto in flagranza di reato
  04. Inchiesta giudiziaria – rinvio a giudizio
  05. Inchiesta giudiziaria – fasi processuali (interrogatori; udienze; ecc.)
  06. Inchiesta giudiziaria – sentenza di primo grado
  07. Inchiesta giudiziaria – sentenza di secondo grado
  08. Inchiesta giudiziaria – sentenza di Cassazione
  09. Inchiesta giudiziaria – proscioglimento
  10. Inchiesta o sentenza Corte dei Conti
  11. Provvedimento disciplinare o altri controlli interni all'ente
  12. Provvedimento o istruttoria ANAC o altre Authorities
  13. Reazioni politiche (richiesta di provvedimenti disciplinari o dimissioni, esclusione da liste, ecc.)
  14. Reazioni pubbliche (campagne di protesta, manifestazioni, ecc.)
  15. Altro
05. **DATACORR** (data dell'episodio o degli episodi di corruzione, quando riportato/i: YYMMDD)
06. **LUOGOEVEN** (ad es., sede della Procura che ha emesso l'ordinanza)

Codice	Tipo	Variabile		
	B	Italia		Italia
	B	Estero		Stato estero ( <i>string</i> )
	REG	Regione	01	Piemonte
			02	Valle d'Aosta
			03	Lombardia
			04	Trentino-Alto Adige
			05	Veneto
			06	Friuli-Venezia Giulia
			07	Liguria
			08	Emilia-Romagna
			09	Toscana
			10	Umbria
			11	Marche
			12	Lazio
			13	Abruzzo
			14	Molise
			15	Campania
			16	Puglia
			17	Basilicata

			18	Calabria
			19	Sicilia
			20	Sardegna
	N_PROV	Provincia	001	Torino
			002	Vercelli
			003	Novara
			004	Cuneo
			005	Asti
			006	Alessandria
			007	Aosta
			008	Imperia
			009	Savona
			010	Genova
			011	La Spezia
			012	Varese
			013	Como
			014	Sondrio
			015	Milano
			016	Bergamo
			017	Brescia
			018	Pavia
			019	Cremona
			020	Mantova
			021	Bolzano - Bozen
			022	Trento
			023	Verona
			024	Vicenza
			025	Belluno
			026	Treviso
			027	Venezia
			028	Padova
			029	Rovigo
			030	Udine
			031	Gorizia
			032	Trieste
			033	Piacenza
			034	Parma
			035	Reggio nell'Emilia
			036	Modena
			037	Bologna
			038	Ferrara
			039	Ravenna
			040	Forlì
			041	Pesaro - Urbino
			042	Ancona
			043	Macerata
			044	Ascoli Piceno
			045	Massa
			046	Lucca
			047	Pistoia

			048	Firenze
			049	Livorno
			050	Pisa
			051	Arezzo
			052	Siena
			053	Grosseto
			054	Perugia
			055	Terni
			056	Viterbo
			057	Rieti
			058	Roma
			059	Latina
			060	Frosinone
			061	Caserta
			062	Benevento
			063	Napoli
			064	Avellino
			065	Salerno
			066	L'Aquila
			067	Teramo
			068	Pescara
			069	Chieti
			070	Campobasso
			071	Foggia
			072	Bari
			073	Taranto
			074	Brindisi
			075	Lecce
			076	Potenza
			077	Matera
			078	Cosenza
			079	Catanzaro
			080	Reggio di Calabria
			081	Trapani
			082	Palermo
			083	Messina
			084	Agrigento
			085	Caltanissetta
			086	Enna
			087	Catania
			088	Ragusa
			089	Siracusa
			090	Sassari
			091	Nuoro
			092	Cagliari
			093	Pordenone
			094	Isernia
			095	Oristano
			096	Biella
			097	Lecco

			098	Lodi
			099	Rimini
			100	Prato
			101	Crotone
			102	Vibo Valentia
			103	Verbano - Cusio - Ossola
			104	Olbia-Tempio
			105	Ogliastra
			106	Medio Campidano
			107	Carbonia-Iglesias
			108	Monza e della Brianza
			109	Fermo
			110	Barletta-Andria-Trani
		Comune		Lista comuni (exel)

07. LUOGOCORR (luogo/luoghi dove si è realizzata l'ipotizzata corruzione)

Codice	Tipo	Variabile		
	B	Italia		Italia
	B	Eestero		Stato estero ( <i>string</i> )
	REG	Regione	01	Piemonte
			02	Valle d'Aosta
			03	Lombardia
			04	Trentino-Alto Adige
			05	Veneto
			06	Friuli-Venezia Giulia
			07	Liguria
			08	Emilia-Romagna
			09	Toscana
			10	Umbria
			11	Marche
			12	Lazio
			13	Abruzzo
			14	Molise
			15	Campania
			16	Puglia
			17	Basilicata
			18	Calabria
			19	Sicilia
			20	Sardegna
	N_PROV	Provincia	001	Torino
			002	Vercelli
			003	Novara
			004	Cuneo
			005	Asti
			006	Alessandria
			007	Aosta
			008	Imperia
			009	Savona
			010	Genova

			011	La Spezia
			012	Varese
			013	Como
			014	Sondrio
			015	Milano
			016	Bergamo
			017	Brescia
			018	Pavia
			019	Cremona
			020	Mantova
			021	Bolzano - Bozen
			022	Trento
			023	Verona
			024	Vicenza
			025	Belluno
			026	Treviso
			027	Venezia
			028	Padova
			029	Rovigo
			030	Udine
			031	Gorizia
			032	Trieste
			033	Piacenza
			034	Parma
			035	Reggio nell'Emilia
			036	Modena
			037	Bologna
			038	Ferrara
			039	Ravenna
			040	Forlì
			041	Pesaro - Urbino
			042	Ancona
			043	Macerata
			044	Ascoli Piceno
			045	Massa
			046	Lucca
			047	Pistoia
			048	Firenze
			049	Livorno
			050	Pisa
			051	Arezzo
			052	Siena
			053	Grosseto
			054	Perugia
			055	Terni
			056	Viterbo
			057	Rieti
			058	Roma
			059	Latina
			060	Frosinone

			061	Caserta
			062	Benevento
			063	Napoli
			064	Avellino
			065	Salerno
			066	L'Aquila
			067	Teramo
			068	Pescara
			069	Chieti
			070	Campobasso
			071	Foggia
			072	Bari
			073	Taranto
			074	Brindisi
			075	Lecce
			076	Potenza
			077	Matera
			078	Cosenza
			079	Catanzaro
			080	Reggio di Calabria
			081	Trapani
			082	Palermo
			083	Messina
			084	Agrigento
			085	Caltanissetta
			086	Enna
			087	Catania
			088	Ragusa
			089	Siracusa
			090	Sassari
			091	Nuoro
			092	Cagliari
			093	Pordenone
			094	Isernia
			095	Oristano
			096	Biella
			097	Lecco
			098	Lodi
			099	Rimini
			100	Prato
			101	Crotone
			102	Vibo Valentia
			103	Verbano - Cusio - Ossola
			104	Olbia-Tempio
			105	Ogliastra
			106	Medio Campidano
			107	Carbonia-Iglesias
			108	Monza e della Brianza
			109	Fermo
			110	Barletta-Andria-Trani

	Comune		Lista comuni (exel)
--	--------	--	---------------------

**08. TIPOREATI** (in caso di procedimento giudiziario, reato o reati imputati)

01. Concussione
02. Indebita induzione
03. Corruzione
  - 03\_00. Corruzione (tipo non specificato)
  - 03\_01. Corruzione della funzione
  - ~~03\_02. Corruzione per atto d'ufficio~~
  - 03\_03. Corruzione per atto contrario ai doveri d'ufficio
  - 03\_04. Corruzione in atti giudiziari
  - 03\_05. Corruzione di incaricato di pubblico servizio
  - 03\_06. Istigazione alla corruzione
04. Corruzione internazionale
05. Corruzione privata
06. Traffico di influenze illecite
07. Peculato, malversazione, frode nelle pubbliche forniture
08. Turbativa d'asta
09. Voto di scambio
10. Associazione mafiosa, concorso esterno o favoreggiamento
11. Associazione a delinquere
- ~~12. Scambio politico mafioso~~
13. Altri reati

**09. NOME** Specificare il nome dell'ente o degli enti coinvolti negli episodi di corruzione – ricavabile da <https://www.istat.it/it/files/2016/09/Allegato2.pdf> per le pubbliche amministrazioni; se società pubblica o partecipata, inserire il nome).

01. Amministrazione pubblica (indicare: da <https://www.istat.it/it/files/2016/09/Allegato2.pdf>; se ente territoriale specificare quale – ad es., Comune di Pisa; Regione Toscana)
02. Società pubblica o a partecipazione pubblica (indicare il nome e il settore)
  - Nome: \_\_\_\_\_
  - Settore
    - 02\_01. Acqua
    - 02\_02. Energia
    - 02\_03. Rifiuti
    - 02\_04. Multiservizi
    - 02\_05. Trasporti locali
    - 02\_06. Riscossione tributi
    - 02\_07. Altri servizi
03. Società privata (in caso di corruzione privata)

**10. SETEPIS** Specificare il settore o i settori degli episodi di corruzione

01. Appalti per opere pubbliche
02. Appalti per forniture
03. Appalti per servizi



- 04. Governo del territorio (licenze, concessioni, ecc.)
- 05. Assistenza sociale e sussidi
- 06. Nomine, incarichi, assunzioni e carriere
- 07. Controlli verifiche, ispezioni e sanzioni (fiscali, lavoro, sanitari, ecc., ad eccezione dei procedimenti giudiziari)
- 08. Finanziamento imprese
- 09. Ambiente e territorio
- 10. Istruzione e università
- 11. Istituzionale (decisioni politiche e regolative)
- 12. Elettorale (compravendita del voto)
- 13. Giustizia e contenzioso
- 14. Gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio
- 15. Sanità
- 16. Altro

**11. FASEPIS** Specificare in quale fase/i della procedura si è verificato l'episodio di corruzione

01. Appalti

- 01\_00. Appalti (nessuna specifica)
- 01\_01. Programmazione
- 01\_02. Progettazione della gara
- 01\_03. Selezione del contraente
  - 01\_0301. Prezzo più basso
  - 01\_0302. Offerta economicamente più vantaggiosa/appalto concorso
  - 01\_0303. Trattativa privata
  - 01\_0304. Affidamento diretto
  - 01\_0305. Concessione
  - 01\_0306. Contraente generale, project financing
  - 01\_0307. Licitazione privata
  - 01\_0308. Altro
- 01\_04. Verifica dell'aggiudicazione e stipula del contratto
- 01\_05. Esecuzione del contratto
- 01\_06. Rendicontazione e controllo sull'esecuzione del contratto

02. Governo del territorio

- 02\_00. Governo del territorio (nessuna specifica)
- 02\_01. Pianificazione territoriale regionale, provinciale o metropolitana
- 02\_02. Processi di pianificazione comunale generale (Varianti specifiche, Fase di redazione del piano, Fase di pubblicazione del piano e raccolta delle osservazioni, Fase di approvazione del piano)
- 02\_03. Processi di pianificazione attuativa (Piani attuativi d'iniziativa privata, Piani attuativi di iniziativa pubblica, Convenzione urbanistica, Approvazione del piano attuativo, Esecuzione delle opere di urbanizzazione)
- 02\_04. Permessi di costruire convenzionati
- 02\_05. Processo attinente al rilascio o al controllo dei titoli abilitativi edilizi (Assegnazione delle pratiche per l'istruttoria, Richiesta di integrazioni documentali, Calcolo del contributo di costruzione, Controllo dei titoli rilasciati)
- 02\_06. Vigilanza

- 03. Assistenza sociale
  - 03\_00. Assistenza sociale (nessuna specifica)
  - 03\_01. Programmazione e definizione criteri di erogazioni di sussidi e altri benefici
  - 03\_02. Accreditamento associazioni ed enti
  - 03\_03. Affidamento di servizi
  - 03\_04. Erogazione servizi e altri benefici
  - 03\_05. Vigilanza e controlli su servizi e benefici erogati
- 04. Nomine, incarichi, assunzioni, carriere
  - 04\_00. Nomine, incarichi, ecc. (nessuna specifica)
  - 04\_01. Programmazione gestione personale
  - 04\_02. Procedura di assunzione
  - 04\_03. Avanzamento di carriera
  - 04\_04. Riconoscimento di incentivi
  - 04\_05. Nomine
  - 04\_06. Affidamento di incarichi
- 05. Controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni
  - 05\_00. Controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni (nessuna specifica)
  - 05\_01. Definizione procedura di ispezione in ambito fiscale
  - 05\_02. Contestazione di violazioni in ambito fiscale
  - 05\_03. Definizione e pagamento sanzione in ambito fiscale
  - 05\_04. Altro in ambito fiscale
  - 05\_05. Definizione procedura di ispezione in ambito del lavoro
  - 05\_06. Contestazione di violazioni in ambito del lavoro
  - 05\_07. Definizione e pagamento sanzione in ambito del lavoro
  - 05\_08. Altro in ambito del lavoro
  - 05\_09. Definizione procedura di ispezione in ambito sanitario
  - 05\_010. Contestazione di violazioni in ambito sanitario
  - 05\_011. Definizione e pagamento sanzione in ambito sanitario
  - 05\_012. Altro in ambito sanitario
  - 05\_013. Definizione procedura di ispezione in altro ambito
  - 05\_014. Contestazione di violazioni in altro ambito
  - 05\_015. Definizione e pagamento sanzione in altro ambito
- 06. Finanziamento imprese
  - 06\_00. Finanziamento imprese (nessuna specifica)
  - 06\_01. Programmazione e allocazione risorse
  - 06\_02. Definizione criteri assegnazione risorse
  - 06\_03. Erogazione finanziamenti
  - 06\_04. Controllo sulle modalità di utilizzo
- 07. Ambiente e territorio
  - 07\_00. Ambiente e territorio (nessuna specifica)
  - 07\_01. Programmazione interventi e strumenti
  - 07\_02. Definizione procedura di ispezione in ambito ambientale
  - 07\_03. Contestazione di violazioni in ambito ambientale
  - 07\_04. Definizione e pagamento sanzione in ambito ambientale
- 08. Istruzione, università, formazione
  - 08\_00. Istruzione, università, formazione (nessuna specifica)
  - 08\_01. Ammissione e concorsi studenti

- 08\_02. Assunzione e selezione docenti (incluso nepotismo)
- 08\_03. Compravendita di esami e valutazioni
- 08\_04. Programmazione attività di formazione
- 08\_05. Accredimento enti di formazione
- 08\_06. Valutazione qualità servizi di formazione
- 09. Istituzionale e regolativa
  - 09\_00. Istituzionale e regolativa (nessuna specifica)
  - 09\_01. Processo legislativo a livello statale
  - 09\_02. Processo legislativo a livello regionale
  - 09\_03. Delibere e altri atti di giunte regionali
  - 09\_04. Delibere e altri atti di giunte comunali
  - 09\_05. Delibere e altri atti di consigli regionali
  - 09\_06. Delibere e altri atti di consigli comunali
  - 09\_07. Atti e ordinanze di Presidenti di Regione
  - 09\_08. Atti e ordinanze di Sindaco
  - 09\_09. Regolamentazione
  - 09\_010. Nomine in organi politici
- 10. Elettorale
  - 10\_00. Elettorale (nessuna specifica)
  - 10\_01. Compravendita di voti per elezioni locali
  - 10\_02. Compravendita di voti per elezioni nazionali
  - 10\_03. Compravendita di voti per primarie di partito
  - 10\_04. Compravendita di voti per elezioni europee
  - 10\_05. Compravendita di voti per referendum
  - 10\_06. Pagamenti in cambio di inserimento in lista di candidati
  - 10\_07. Pagamenti per avallare frodi elettorali (presentazione liste o scrutinio)
- 11. Giustizia
  - 11\_00. Giustizia (nessuna specifica)
  - 11\_01. Compravendita di sentenze in ambito penale
  - 11\_02. Compravendita di sentenze in ambito civile
  - 11\_03. Compravendita di sentenze in ambito tributario
  - 11\_04. Compravendita di sentenze in ambito amministrativo
  - 11\_05. Compravendita di sentenze in altro ambito
  - 11\_06. Compravendita di testimonianze
  - 11\_07. Pagamenti per cancellazione e/o falsificazione di prove
  - 11\_08. Pagamenti per condizionare i tempi della procedura giudiziaria
  - 11\_09. Pagamenti in cambio di atti o mancata emanazione di atti nel procedimento giudiziario
- 12. Gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio
  - 12\_00. Gestione delle entrate, spese e patrimonio (nessuna specifica)
  - 12\_01. Privatizzazione e alienazione di risorse pubbliche
  - 12\_02. Concessioni di beni demaniali
  - 12\_03. Gestione di entrate e tributi
  - 12\_04. Definizione dei criteri di gestione del patrimonio immobiliare
  - 12\_05. Assegnazione case popolari
  - 12\_06. Gestione della spesa
- 13. Altro

- 12. EMERG** (utilizzo di strutture e criteri emergenziali o straordinari nella procedura)
- 01. No
  - 02. Sì
- 13. NUMATPUB** (numero di attori pubblici coinvolti, a tre cifre '000')
- 14. TIPATPUB** (tipo di attori coinvolti, sfera pubblica)
- 01. Attori politici istituzionali
    - 01\_00. Politico (nessuna specifica)
    - 01\_01. Parlamentare
    - 01\_02. Consigliere regionale
    - 01\_03. Consigliere comunale
    - 01\_04. Ministro o sottosegretario
    - 01\_05. Assessore regionale
    - 01\_06. Assessore comunale
    - 01\_07. Presidente regione
    - 01\_08. Sindaco
    - 01\_09. Europarlamentare
  - 02. Attori pubblici
    - 02\_01. Attore pubblico (nessuna specifica)
    - 02\_02. Manager/dirigente pubblico
      - 02\_0201. Soggetto nominato da organi politici in enti pubblici, consorzi, ecc.
      - 02\_0202. Soggetto nominato da organi politici in società pubbliche
      - 02\_0203. Soggetto di altra nomina politica
    - 02\_03. Dipendente pubblico
    - 02\_04. Funzionario pubblico
    - 02\_05. Medico del servizio sanitario nazionale
    - 02\_06. Infermiere del servizio sanitario nazionale
    - 02\_07. Docente universitario
    - 02\_08. Magistrato
    - 02\_09. Cancelliere
  - 03. Attori politici e non istituzionali
    - 03\_01. Funzionario o dirigente di partito
    - 03\_02. Sindacalista
- 15. RUOLATPUB** (ruolo degli attori pubblici nella corruzione; codificarne uno per ciascun ruolo nel caso)
- 01. Destinatario risorse o altra utilità/beneficio in cambio di abusi di potere
  - 02. Fornitore di informazioni ai destinatari di risorse (su inchieste, ecc.)
  - 03. Fornitore di servizi di occultamento degli scambi occulti
  - 04. Connivente coi destinatari di risorse
  - 05. Garante della "regolarità" degli scambi occulti
  - 06. Garante della carriera dei destinatari di risorse
  - 07. Intermediario
  - 08. Altro
- 16. TIPATPRIV** (tipo di attori privati coinvolti)

01. Dirigente o rappresentante cooperativa
02. Commerciante
03. Libero professionista
04. Cittadino comune (nessuna specifica, oppure disoccupato, pensionato, invalido, studente)
05. Immigrato
06. Dirigente bancario
07. Impiegato bancario o consulente finanziario
08. Rappresentante di associazione
09. Rappresentante del clero
10. Amministratori o rappresentanti di fondazioni politiche
11. Amministratori o rappresentanti di fondazioni private
12. Gran maestro o altro rappresentante di loggia massonica
13. Attore dedito a traffici illeciti di beni o servizi
14. Attore appartenente ad organizzazioni di stampo mafioso
15. Imprenditore

**17. RUOLATPRIV** (ruolo degli attori privati nella corruzione)

01. Offerente risorse o altra utilità/beneficio ai destinatari in cambio di abusi di potere che lo avvantaggiano
02. Fornitore di informazioni ai destinatari di risorse (su inchieste, ecc.)
03. Fornitore di servizi di occultamento degli scambi occulti
04. Connivente coi partecipanti agli scambi
05. Partecipante ad accordo collusivo in un cartello di attori privati
06. Garante della "regolarità" degli scambi occulti
07. Intermediario
08. Vittima (in caso di concussione)
09. Altro

**18. SETECON** (settore/i economico/i cui sono destinate le risorse dello scambio occulto)

Codice	Tipo	Variabile		
		ATECO	01	Agricoltura, silvicoltura e pesca
			02	Estrazione di minerali da cave e miniere
			03	Attività manifatturiere
			04	Fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata
			05	Fornitura di acqua; reti fognarie, attività di gestione dei rifiuti e risanamento
			06	Costruzioni
			07	Commercio all'ingrosso e al dettaglio; riparazione di autoveicoli e motocicli
			08	Trasporto e magazzinaggio
			09	Attività dei servizi di alloggio e di ristorazione
			10	Servizi di informazione e comunicazione
			11	Attività finanziarie e assicurative
			12	Attività immobiliari
			13	Attività professionali, scientifiche e tecniche
			14	Noleggio, agenzie di viaggio, servizi di supporto alle imprese
			15	Amministrazione pubblica e difesa; assicurazione sociale obbligatoria
			16	Istruzione

			17	Sanità e assistenza sociale
			18	Attività artistiche, sportive, di intrattenimento e divertimento
			19	Altre attività di servizi
			20	Attività di famiglie e convivenze come datori di lavoro per personale domestico; produzione di beni e servizi indifferenziati per uso proprio da parte di famiglie e convivenze

**19. RISPUB** (risorse utilizzate dagli attori pubblici nell'abuso di potere)

01. Decisioni di programmazione o regolazione
02. Decisioni discrezionali relative ad atti specifici
03. Omissione di decisioni, omissione di atti
04. Informazioni riservate
05. Informazioni ricattatorie
06. Protezione politica o burocratica
07. Accesso a contatti (capitale sociale)
08. Altro

**20. RISPRIV** (risorse utilizzate dagli attori privati per indurre l'abuso di potere)

01. Denaro
02. Beni materiali
03. Servizi
04. Informazioni confidenziali
05. Informazioni ricattatorie
06. Accesso a contatti (capitale sociale)
07. Protezione
08. Assunzione di personale
09. Voti e altre forme di sostegno politico
10. Violenza e intimidazione
11. Altro

**21. DEFTANG** (modalità di definizione delle risorse private utilizzate come contropartita)

01. Negoziata in ogni scambio
02. Definita in base a una regola applicata solo tra quegli attori (ad es.: una certa somma per ogni "piacere" del funzionario pubblico)
03. Definita in base a una regola avente una valenza generale (ad es.: % valore appalto pubblico)
04. Casuale e/o variabile
05. Altro

**22. AMMTANG** (ammontare in euro del valore complessivo delle risorse private utilizzate come contropartita nel caso codificato)

**23. NUMTANG** (numero complessivo degli episodi di pagamento di risorse private ad agenti pubblici nel caso codificato)

24. **MEDTANG** (valore medio in euro – se è possibile calcolarlo – delle risorse private pagate per ciascuno scambio occulto)
25. **FREQTANG** (frequenza media delle interazioni con trasferimento di risorse private dagli stessi attori privati agli stessi attori pubblici)
01. Una volta soltanto
  02. Settimanalmente
  03. Mensilmente
  04. Annualmente
  05. Sporadicamente
26. **VALRISPUB** (valore complessivo in euro delle risorse pubbliche oggetto di abuso utilizzate come contropartita nel caso codificato)
27. **NUMRISPUB** (numero di trasferimenti di risorse pubbliche oggetto di abuso nel caso codificato)
28. **MEDRISPUB** (valore medio in euro delle risorse pubbliche oggetto di abuso utilizzate come contropartita nel caso codificato)
29. **PERCORR** (ampiezza dell'arco temporale espresso in mesi che va dal primo all'ultimo episodio di corruzione rilevato nel caso codificato)
30. **PARTITI** (partiti che hanno esponenti politici coinvolti nel caso codificato)
01. PD
  02. FI
  03. M5S
  04. Lega Nord
  05. Fd'I
  06. SI
  07. MDP
  08. AP-NCD
  09. CoR
  10. UDC
  11. SVP
  12. PSI
  13. Verdi
  14. FN
  15. La Destra
  16. Altri e liste civiche di sinistra/centrosinistra
  17. Altri e liste civiche di centro
  18. Altri e liste civiche di destra/centrodestra
  19. Liste civiche non classificabili
  20. Altri
31. **FORMPROT** (eventuali forme di protesta all'emergere della vicenda di corruzione)
01. Petizione

- 02. Volantinaggio
- 03. Assemblea pubblica
- 04. Azioni simboliche
- 05. Corteo
- 06. Sciopero
- 07. Sciopero della fame
- 08. Sit-in
- 09. Disturbo di eventi pubblici/blitz
- 10. Occupazione di edifici
- 11. Accampamento/occupazione di piazza con tende
- 12. Azione violenta contro oggetti
- 13. Azione violenta contro persone
- 14. Altro

**32. NUMPART** (numero di partecipanti all'evento di protesta)

**33. INTPOL** (intervento coercitivo delle forze dell'ordine)

- 01. No
- 02. Sì

**34. CAMPAGNA** (se l'azione di protesta fa parte di una campagna anticorruzione più ampia. Una campagna è un insieme di eventi di protesta sullo stesso tema, discontinui nel tempo e nello spazio, organizzati dagli stessi attori o organizzazioni)

- 01. No
- 02. Sì

**35. NOME CAMP**

Nome, parola chiave della campagna: \_\_\_\_\_

**36. TARGET** (istituzione, gruppo, organizzazione cui si chiede di intervenire)

- 01. Governo
- 02. Forze dell'ordine
- 03. Magistratura
- 04. Imprese
- 05. Parlamento
- 06. Enti locali
- 07. Authorities (ANAC, ecc.)
- 08. Banche
- 09. Altro

**37. TARGLIV** (livello del bersaglio della protesta; nel caso di livelli multipli, indicare il più elevato)

- 01. Quartiere
- 02. Comune
- 03. Provincia



- 04. Regione
- 05. Nazione
- 06. Livello UE
- 07. Livello internazionale
- 08. Non chiaro

**38. SVELA** (meccanismi che per primi svelano e fanno emergere la vicenda di corruzione)

- 01. Inchiesta della magistratura avviata a seguito di *confessione di uno dei partecipanti* attivi alla corruzione
- 02. Inchiesta della magistratura avviata a seguito di *segnalazione di un soggetto che si riteneva danneggiato* dalla corruzione
- 03. Inchiesta della magistratura avviata da una segnalazione di potenziale illecito di individuo (funzionario o privato) non direttamente coinvolto/*whistleblowing*
- 04. inchiesta della magistratura avviata a seguito di *conflitti derivanti da contrasti tra i partecipanti* alla corruzione
- 05. Inchiesta della magistratura avviata a seguito di *segnalazione anonima*
- 06. Inchiesta della magistratura avviata a seguito di *segnalazione ad opera di comitati, associazioni, movimenti, gruppi di cittadini, partiti*
- 07. Inchiesta della magistratura avviata a seguito di *segnalazione di irregolarità proveniente da Authorities (ANAC, Antitrust, ecc.) o altre istituzioni pubbliche (Banca d'Italia, ecc.)*
- 08. Inchiesta della magistratura avviata a partire da notizia di reato derivante da *indagini su diverso reato*
- 09. Servizio giornalistico
- 10. Denuncia di blog o altra fonte di informazione online
- 11. Denuncia pubblica di comitati, associazioni, movimenti, gruppi di cittadini, partiti
- 12. Altro

**39. SUNTO** (breve riassunto)

Chi, come, cosa, perché; copiare e incollare eventuali citazioni testuali e letterali tra virgolette di atti giudiziari e intercettazione: \_\_\_\_\_

**40. TESTIM** (riportare tra virgolette eventuali intercettazioni, confessioni, testimonianze, interviste e dichiarazioni di protagonisti rilevanti per il caso in esame)

**41. COSTOMON** (se possibile, quantificare il costo monetario in euro complessivo derivante dalla vicenda di corruzione che grava sui bilanci pubblici)

**42. ALTRICOSTI** (se possibile, individuare gli altri tipi di costi politici, economici e sociali derivanti dalla vicenda di corruzione)

- 01. Danno ambientale
- 02. Negazione del principio di uguaglianza nell'accesso ai servizi offerti dallo stato
- 03. Negazione dei diritti politici nella competizione democratica
- 04. Negazione del principio di concorrenza tra gli imprenditori
- 05. Negazione del riconoscimento di merito e competenze nelle carriere amministrative
- 06. Negazione del diritto alla salute
- 07. Facilitazione azione organizzazioni criminali e mafiose

- 08. Inefficienza amministrativa e tempi più lunghi nelle procedure burocratiche
- 09. Negazione del diritto alla giustizia
- 10. Altro

## Raccolta e studio di fenomeni di criminalità organizzata e corruzione in Toscana sulla rassegna stampa regionale e locale.

Con questa parte della ricerca, si intende reperire e rendere fruibile documentazione di natura giornalistica avente a oggetto casi di criminalità organizzata e corruzione nel territorio toscano. La documentazione, volta principalmente allo studio di casi di tipo qualitativo, potrà altresì essere impiegata per integrare il dataset quantitativo e approfondire le istanze identificate in caso di irreperibilità di statistiche disaggregate a livello regionale.

### *Disegno di ricerca*

Vengono riportati qui di seguito i dettagli del disegno di ricerca per il versante rassegna stampa. Questa prima fase della ricerca, circoscritta agli eventi occorsi durante l'anno 2016, ha monitorato le notizie riportate sulle principali testate di respiro regionale e locale. La fonte di accesso alle notizie è *Toscana Notizie – Agenzia di informazione della Giunta regionale*. Il novero completo di parole chiave incluse, con rispettivi ritorni in merito all'effettiva rilevanza legale e giudiziaria delle notizie, è riportato nelle Tabelle 1 e 2. L'inclusione della maggior parte di parole chiave è intellegibile, facendo riferimento a determinate fattispecie di illecito e alla loro declinazione nel gergo tecnico e legale; oltreché note organizzazioni criminali e loro articolazioni regionali.

Per quanto concerne le parole chiave incluse nell'analisi di eventi legati alla criminalità organizzata in Toscana, termini quale sequestr\*, confisc\* e incend\*<sup>40</sup> sono identificati quali possibili indicatori o c.d. "eventi spia" di attività illegali. L'inclusione di specifiche parole chiave implica, come sempre, vantaggi e svantaggi. Questo è senz'altro il caso di incend\*, parola chiave che cattura anche eventi di natura apparentemente non-criminale, ma nel complesso ritenuta meritoria di inclusione quale evento spia per antonomasia. Altre parole chiave, quali attentat\* e usura, entrate a far parte del linguaggio giornalistico corrente, sono invece state escluse per l'eccessivo *noise* creato nella fase di ricerca. Con l'aumento di attività di contrasto al terrorismo internazionale, il riferimento ad attentati, e al contestuale dispiegamento di forze dell'ordine, è aumentato esponenzialmente in ambito giornalistico.

---

<sup>40</sup> L'impiego di parole troncate con asterisco finale permette di catturare declinazioni singolari e plurali senza dover ricorrere a ricerche multiple.

Il termine usura sembra invece esser impiegato prevalentemente nella sua accezione di logoramento e deterioramento di infrastrutture.

Due criteri hanno informato la cernita di notizie. Il primo è l'effettiva rilevanza legale e giudiziaria dell'illecito riportato; dalla selezione sono pertanto escluse interviste, opinioni, editoriali e notizie a sfondo storico-culturale non direttamente rilevanti all'identificazione di specifiche attività criminali. Il secondo è l'estensione del novero di ritorni alle manifestazioni e mobilitazioni in opposizione a criminalità organizzata e corruzione; in linea con gli obiettivi prefissati, la ricerca tiene pertanto conto delle attività di contrasto promosse dalla società civile.

**Tabella 1. Criminalità organizzata: ritorni per parola chiave**

<i>Criminalità organizzata</i>	<i>Parola chiave</i>	<i>Ritorni effettivi*</i>
	Incend*	89
	Mafia	15
	Sequestr*	233
	Confisc*	39
	Riciclaggio	31
	Caporalato	18
	Criminalità organizzata	21
	Camorra	10*
	Ndrangheta	5*
	"Cosa Nostra"	0*

\* N.B. Per gli articoli in cui si presentavano due o più parole chiave in contemporanea sono stati vendono qui presentati sinteticamente con soltanto una delle parole corrispondenti presenti. Nel caso delle parole relative alle mafie storiche, queste sono essenzialmente ricomprese nella parola Sequestr\*

**Tabella 2. Corruzione: ritorni per parola chiave**

<i>Corruzione</i>	<i>Parola chiave</i>	<i>Ritorni effettivi</i>
	Corruzione	227
	Turbativa d'asta	76
	Concussione	19
	Finanziamento illecito	6

### *Istruzioni per ricerca e salvataggio dei ritorni effettivi*

- Ricerca avanzata
- Cerca: parola chiave (una per volta, selezionare 'Tutte le parole')
- Cerca nella data testata: dal 01/01/2016 al 31/12/2016
- Testate: Corriere Fiorentino – Repubblica Firenze – Nazione Firenze – Tirreno (vedi lista completa sotto)
- Salvataggio news in formato PDF

### **Testate da selezionare**

1. CHIANTI SETTE
2. CITY FIRENZE
3. CORRIERE AREZZO
4. CORRIERE DI LIVORNO
5. CORRIERE GARFAGNANA
6. CORRIERE MAREMMA
7. CORRIERE SIENA
8. IL GIORNALE DI CASTELNUOVO DI GARFAGNANA
9. LEGGO FIRENZE
10. MANIFESTO FIRENZE
11. METROPOLI - CAMPI BISENZIO
12. METROPOLI CHIANTI
13. METROPOLI PRATO
14. NAZIONE AREZZO
15. NAZIONE EMPOLI
16. NAZIONE FIRENZE
17. NAZIONE FIRENZE - SOLO SCANDICCI
18. NAZIONE FIRENZE SPECIALE
19. NAZIONE GROSSETO
20. NAZIONE LIVORNO
21. NAZIONE LUCCA
22. NAZIONE MASSA CARRARA
23. NAZIONE PISA
24. NAZIONE PISTOIA
25. NAZIONE PONTEDERA - VIVI VALDERA

26. NAZIONE PONTEDERA VALDERA
27. NAZIONE PRATO
28. NAZIONE SIENA
29. NAZIONE VIAREGGIO
30. NUOVO CORRIERE DI FIRENZE
31. NUOVO CORRIERE DI LUCCA
32. NUOVO CORRIERE DI PRATO
33. PISAINFORMAFLASH.IT
34. PISATODAY.IT
35. QS - AREZZO
36. QS - EMPOLI
37. QS - FIRENZE
38. QS - GROSSETO
39. QS - LIVORNO
40. QS - LUCCA
41. QS - MASSA CARRARA
42. QS - PISA
43. QS - PISTOIA
44. QS - PONTEDERA
45. QS - PRATO
46. QS - SIENA
47. QS - VIAREGGIO
48. REPUBBLICA FIRENZE
49. REPUBBLICA FIRENZE - SPECIALE
50. TIRRENO CECINA ROSIGNANO
51. TIRRENO EMPOLI
52. TIRRENO GROSSETO
53. TIRRENO LIVORNO
54. TIRRENO LUCCA
55. TIRRENO MASSA CARRARA
56. TIRRENO PIOMBINO ELBA
57. TIRRENO PISA
58. TIRRENO PISTOIA
59. TIRRENO PONTEDERA
60. TIRRENO PONTEDERA EMPOLI
61. TIRRENO PRATO
62. TIRRENO PRATO PISTOIA MONTECATINI

- 63. TIRRENO VIAREGGIO
- 64. TOSCANA OGGI LA SETTIMANA DI LIVORNO
- 65. TOSCANA OGGI LA VOCE DI PRATO
- 66. TOSCANA OGGI LUCCA
- 67. TOSCANA OGGI SIENA/COLLE/MONTALCINO
- 68. UNITÀ FIRENZE E TOSCANA
- 69. ZOOM - IL SETTIMANALE DI SIENA

### *Archiviazione notizie*

Tenendo a mente la creazione della piattaforma concordata nell'ambito della convenzione con la Regione Toscana, è stata preliminarmente elaborata una modalità di archiviazione delle notizie in grado di agevolare il caricamento dei file nella fase successiva del progetto. Onde evitare la raccolta e duplice archiviazione di notizie analoghe, è stato ritenuto necessario creare un ID individuale per ogni articolo scaricato. Questa procedura permette che ogni eventuale risultato già catalogato, non venga salvato nuovamente. Di seguito riportata la modalità di salvataggio guida.

- Salvataggio notizia nella cartella '2016', sottocartella 'corruzione' o 'mafia' – a seconda della fattispecie di evento riportato
- Creazione ID secondo modalità DATA\_FATTISPECIE\_TESTATA\_SEQUENZANEWS; nello specifico YYMMDD\_TY\_TE\_SEQU.pdf, ove:
  - YYMMDD = anno (a due cifre), mese, giorno
  - TY = 01 'corruzione', 02 'mafia'
  - TE = 01 'Corriere Fiorentino', 02 'Repubblica Firenze', 03 'Nazione Firenze', 04 'Tirreno
  - SEQU = 0001, 0002, ecc.
    - Esempio: ID articolo ad oggetto *corruzione* (ipotetica 32<sup>a</sup> news rilevata in ordine cronologico per l'anno assegnato), riportato il giorno 25 maggio 2016 su *Repubblica Firenze*: 160525\_01\_02\_0032.pdf

# **UN SISTEMA DI INDICATORI DI ANOMALIA PER IL MERCATO DEI CONTRATTI PUBBLICI TOSCANO**

Firenze, marzo 2017



## RICONOSCIMENTI

Il lavoro è stato curato da Giuseppe Gori (ricercatore IRPET) con il coordinamento di Patrizia Lattarulo, Dirigente dell'Area Economia pubblica e territorio dell'IRPET.

Per l'Osservatorio Regionale Contratti Pubblici hanno collaborato: Andrea Bertocchini (Responsabile del Sistema Informativo Contratti Pubblici SITAT e della Sezione regionale dell'Osservatorio dell'Autorità Nazionale Anti-Corruzione), Barbara Lasagni e Ivana Malvaso (Dirigente Settore Contratti).

## Indice

1. INTRODUZIONE	4
2. IL SET DEGLI INDICATORI DI ANOMALIA	5
3. L'ANALISI INFERENZIALE	10
4. CONCLUSIONI	13
APPENDICE	14

## 1.

### Il set degli indicatori di anomalia

---

Il tema dell'efficienza del mercato del public procurement ha acquisito negli ultimi anni sempre maggior rilievo a fronte della stretta sulle risorse disponibili per gli enti locali. In questo contesto, a fare le spese dell'incremento della stringenza dei vincoli di finanza pubblica, è stata in maggior misura la componente dei lavori pubblici. La crisi, in particolare, ha aumentato la consapevolezza dell'importanza di tali investimenti per il rilancio dei sistemi economici locali e di quello nazionale, e al contempo ha favorito una maggior attenzione al tema della loro efficacia. Discorso simile vale però anche per le altre componenti della spesa pubblica che passa per il mercato degli appalti, ovvero quella per acquisto di servizi e di beni (forniture). Anche in questo caso infatti si è assistito negli ultimi anni a un rilancio del tema della centralizzazione della spesa e/o dell'aggregazione delle stazioni appaltanti (soprattutto in sanità), con l'obiettivo di razionalizzare la domanda di beni e servizi, coniugando efficacia della spesa e contenimento dei costi per la pubblica amministrazione.

I temi dell'efficienza della spesa e quello della legalità trovano naturale e sostanziale sovrapposizione nel caso del mercato di contratti pubblici dove le frequenti maggiorazioni di costo, i ritardi nella consegna e i disservizi che a vario titolo vengono sperimentati dagli utenti finali sono spesso conseguenza di fenomeni di corruzione. A questo proposito, il passaggio del sistema di monitoraggio del mercato da AVCP a ANAC, ha determinato un incremento dell'attività di controllo sull'attività delle stazioni appaltanti. Aspetto, questo, ulteriormente rafforzato dalle prescrizioni della nuova normativa in materia di contratti pubblici contenuta nel D.Lgs. 50/2016 (Codice Appalti) che prevede un ruolo di vera e propria regia di ANAC in merito ad aspetti cruciali del sistema, quale quello della certificazione delle stazioni appaltanti e della qualificazione delle imprese.

Tuttavia, a fianco dell'attività di controllo puntuale sugli aspetti di legalità dei singoli contratti, manca un sistema di controllo fondato su indicatori di natura puramente statistica, che consentano di verificare la congruità dei contratti rispetto alle caratteristiche dei contratti simili. Uno strumento di questo tipo, non centrato sugli aspetti puramente normativi, consentirebbe agli organismi che esercitano la funzione di monitoraggio, di concentrare l'attenzione sul più ampio insieme dei contratti "anomali" al fine di operare le necessarie verifiche che includano sia aspetti formali che sostanziali.

Consentirebbe inoltre di ampliare e qualificare l'analisi aggregata delle determinanti di alcuni aspetti di rilievo connessi al tema dell'efficienza del mercato.

Questi ultimi, in particolare, includono caratteristiche delle strutture di mercato settoriali e regionali quale ad esempio il grado di concentrazione del mercato, ma anche i fenomeni del ritardo nell'esecuzione, e della maggiorazione di costo, che sono gli indicatori di performance più comunemente utilizzati.

In questo lavoro sviluppiamo un primo esempio di analisi di questo tipo. Presentiamo infatti un sistema di indicatori di anomalia costruito sulla base dei dati dell'Osservatorio Regionale sui Contratti pubblici della Regione Toscana e una sua prima implementazione a fini inferenziali. Il paragrafo 2 è appunto dedicato alla descrizione dell'archivio utilizzato, alla descrizione della metodologia di calcolo degli indicatori e alla descrizione del set di indicatori ottenuti per alcuni sottogruppi di particolare interesse. Il paragrafo 3 presenta invece una prima analisi, limitata al caso dei lavori pubblici, delle determinanti dei ritardi nella consegna dell'opera, ovvero degli scostamenti di tempo riscontrati a fine lavori rispetto alla durata contrattuale. Quest'analisi utilizza, a fianco di altre variabili, gli indicatori di anomalia relativi alla fase di affidamento come predittori della probabilità del verificarsi di ritardi e fornisce, quindi, un primo riscontro sulla loro valenza informativa.

## 2.

### Il set degli indicatori di anomalia

La natura del set di indicatori di anomalia che proponiamo in questo lavoro è principalmente *data-driven*, ovvero dipende in gran parte dalle caratteristiche osservate del mercato dei contratti pubblici. In questo senso, l'attribuzione del carattere di anomalia a un singolo contratto non dipende dal fatto che questo rientri o meno in un range di caratteristiche definite ex-ante (e segnatamente sulla base di prescrizioni normative o regolamentari) ma piuttosto che si collochi o meno in un intervallo di valori variabile in base alla configurazione che un insieme contratti simili assume a una certa data o in un arco di tempo definito. L'analisi che proponiamo, dunque, oltre a essere in grado di cogliere aspetti che per loro natura non sono regolati e per i quali non sarebbe quindi possibile definire altrimenti alcuna soglia di anomalia, è anche dinamica, in quanto è in grado di cogliere aspetti legati alla naturale evoluzione del mercato. Un esempio che interessa i due punti appena richiamati è quello della percentuale di ribasso di aggiudicazione, per la quale non è previsto alcun limite e che è allo stesso tempo soggetta a importanti variazioni che dipendono dalle condizioni generali di mercato (ad esempio una crisi del mercato dovuta a un rallentamento della domanda).

L'archivio utilizzato alla data di questo rapporto, include tutte le informazioni degli archivi del Sistema Informativo SITAT dell'Osservatorio Regionale dei Contratti Pubblici della Regione Toscana e del sistema SIMOG dell'Autorità Nazionale Anti-Corruzione relative al periodo 2009-2016<sup>1</sup>. La tabella seguente ne presenta una breve descrizione.

Tabella 1. L'archivio utilizzato. Contratti per tipologia, modalità di realizzazione e esito della procedura. Anni 2009-2016

Tipologia	Numero	Modalità di realizzazione			Esito	
		Singoli	Convenzioni /AQ	Adesioni	Aggiudicati	Eseguiti
Lavori	26,468	25,025	740	703	15,966	7,336
Servizi	31,683	25,060	3,352	3,271	14,345	2,985
Forniture	28,275	13,670	8,616	5,989	14,668	2,944
Totale	86,426	63,755	12,708	9,963	15,966	7,336

Gli indicatori di anomalia - tutti definiti al livello del singolo lotto/contratto<sup>2</sup> come variabile dicotomica (1/0, anomalo/non anomalo) - sono di due tipologie: a soglia fissa o a soglia variabile. Nel primo caso, la soglia sulla base della quale il contratto è definito anomalo è unica per tutte le osservazioni (ad esempio: importo delle sospensioni superiore al 25% della durata contrattuale). Nel secondo caso, che è quello che caratterizza l'approccio metodologico proprio di questo lavoro, il valore soglia di anomalia varia in base al gruppo di osservazioni omogenee al quale il singolo lotto/contratto appartiene<sup>3</sup>. Il valore di una variabile registrato in corrispondenza di ciascuna osservazione è stato infatti confrontato con quello di osservazioni simili per importo, tipo di contratto/settore, e procedura di scelta del contraente.

In particolare, al fine di ottenere sia la corretta identificazione di gruppi omogenei, sia un contenuto numero di gruppi di osservazioni, l'operazione di stratificazione dell'universo dei contatti, è stata effettuata ricorrendo a due diversi set di variabili: uno per la fase di affidamento e uno per quella di esecuzione.

Per quanto riguarda la **fase di affidamento**, infatti, si è fatto ricorso, accanto alla classe di importo del contratto, a una classificazione delle procedure di scelta del contraente e a una classificazione tipologica aggregata, che distingue meramente tra contratti di lavori, servizi, forniture e forniture sanitarie.

<sup>1</sup> L'integrazione delle due Banche Dati consente di ricomprendere tutte le procedure avviate (CIG) e tutte le informazioni relative all'iter di affidamento ed esecuzione di tutti i contratti soggetti rispettivamente agli obblighi di tracciabilità dei pagamenti di cui alla L. 136/2010 e s.m.i. ed agli obblighi informativi di cui al comma 8 art. 7 del D.Lgs. 163/06 (nonché, per gli Enti del territorio, a quelli del capo II della L.R. 38/07 e s.m.i.). Ovvero dei contratti di importo pari o superiore a 40mila euro per i quali sia stata almeno avviata la procedura di affidamento e che interessino il territorio toscano per la localizzazione della Stazione Appaltante o come luogo di esecuzione di un contratto che possa dunque essere riconducibile anche, ad esempio, ad una Amministrazione centrale dello Stato.

<sup>2</sup> Rimane la possibilità di definire analoghi indicatori per stazione appaltante e responsabile unico del procedimento (RUP) come aggregazione degli indicatori definiti a livello di singolo lotto.

<sup>3</sup> Per quanto riguarda gli accordi quadro e le convenzioni (CIG padre) e le relative adesioni (CIG figlio) si è scelto di operare nel modo seguente: le informazioni relative alla fase di aggiudicazione sono state desunte dai CIG padre e assegnate ai rispettivi CIG figlio.

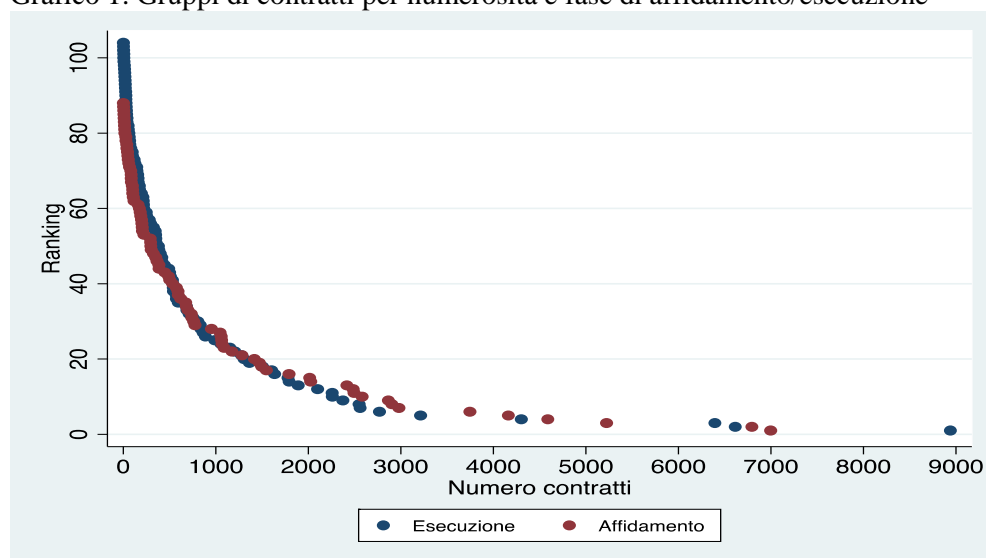
Nel caso della **fase di esecuzione**, il numero delle variabili di stratificazione è stato ridotto a due, escludendo la procedura di scelta del contraente. Al contempo, al fine di ottenere un maggior dettaglio sulla tipologia di contratto, quest'ultima è stata estesa utilizzando informazioni relative alla categoria CPV (“*common procurement vocabulary*”, per i servizi e le forniture) e alla categoria prevalente OG/OS (ovvero al settore, per i lavori).

Fase di affidamento	Numero di categorie	Fase di esecuzione	Numero di categorie
Classe di Importo	4	Classe di Importo	4
Procedura di scelta del contraente	6	Tipologia di contratto estesa	30
Tipologia di contratto	4		

Le tabelle 1A-3A in Appendice presentano il dettaglio delle categorie delle variabili di stratificazione utilizzate.

La stratificazione delle osservazioni effettuata a partire dalle variabili sopra descritte restituisce un insieme di 93 gruppi di contratti nella fase di affidamento e 112 gruppi nella fase di esecuzione. Come è possibile desumere dal grafico 1, che rappresenta su una stessa scala i gruppi ordinati in base alla loro numerosità, le due diverse stratificazioni consegnano un quadro molto simile, con un numero piuttosto ridotto di gruppi (circa 20) che contengono almeno 1.000 osservazioni.

Grafico 1. Gruppi di contratti per numerosità e fase di affidamento/esecuzione



A titolo di esempio, la tabella 2 presenta il dettaglio dei primi 10 gruppi per numerosità definiti con riferimento agli indicatori della fase di affidamento. Questi comprendono, in totale, circa 43.000 osservazioni, ovvero il 50% del totale dei contratti presenti in archivio.

Tabella 2. Primi dieci gruppi per numerosità, fase di affidamento

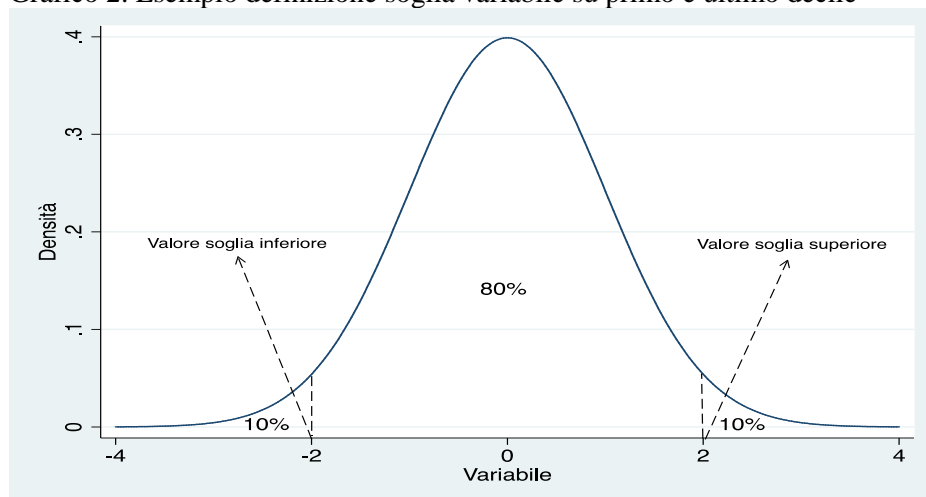
Gruppo	Classe di importo	Procedura di scelta del contraente	Tipologia	Numero
1	40mila-150mila	Affidamento diretto	Servizi	6,997
2	40mila-150mila	Procedura Negoziata senza previa pubblicazione bando	Lavori pubblici	6,794
3	150mila-1mln	Procedura Negoziata senza previa pubblicazione bando	Lavori pubblici	5,223
4	40mila-150mila	Affidamento diretto	Lavori pubblici	4,588
5	40mila-150mila	Procedura Negoziata senza previa pubblicazione bando	Servizi	4,161
6	150mila-1mln	Procedura Aperta	Servizi	3,746
7	40mila-150mila	Procedura Aperta	Servizi	2,979
8	40mila-150mila	Procedura Aperta	Forniture sanitarie	2,903
9	150mila-1mln	Procedura Aperta	Lavori pubblici	2,865
10	150mila-1mln	Procedura Aperta	Forniture sanitarie	2,581

Per ciascun gruppo di osservazioni simili, sono stati dunque definiti come anomali i valori ricadenti nel primo decile della distribuzione, nell'ultimo decile o in entrambi i decili, in base al tipo di variabile e al tipo di indicatore presi in considerazione. Ad esempio, la variabile “numero di imprese offerenti” è caratterizzata da

una soglia di anomalia definita sul primo decile della distribuzione di ciascun gruppo di osservazioni, mentre la variabile “numero di sospensioni” ha soglia di anomalia definita sull’ultimo decile e la variabile “durata contrattuale” ha soglia definita sia sul primo che sull’ultimo decile.

Il grafico seguente fornisce un esempio di definizione dei valori soglia di anomalia su una generica variabile. Nell’esempio, l’indicatore di anomalia assumerebbe valore 1 (anomalia presente) se il valore della variabile per l’osservazione in esame fosse inferiore a -2 o superiore a 2. I due valori corrispondono infatti al primo e all’ultimo decile della distribuzione della variabile.

Grafico 2. Esempio definizione soglia variabile su primo e ultimo decile



Per rendere attendibile l’indicazione fornita dalle soglie di anomalia così calcolate, nessun indicatore è stato definito in corrispondenza di gruppi di numerosità inferiore alle 20 osservazioni. La tabella 3 presenta una breve descrizione degli indicatori di anomalia relativi ai singoli lotti.

Tabella 3. Indicatori di anomalia riferiti al singolo lotto.

<b>Indicatore di anomalia – fase di affidamento</b>	<b>Tipologia di soglia</b>
Tempo per la redazione e pubblicazione del bando (dalla consegna della progettazione)	<10p & >10p
Durata periodo di pubblicazione (giorni)	<10p & >10p
Tempo dal termine ricezione offerte all’aggiudicazione definitiva (giorni)	<10p & >10p
Tempo dall’aggiudicazione definitiva all’inizio dell’esecuzione (giorni)	<10p & >10p
Tempi amministrativi (termine ricezione offerte - data verbale di inizio esecuzione) (giorni)	<10p & >10p
Durata contrattuale esecuzione (giorni)	<10p & >10p
Rapporto durata contrattuale esecuzione lavori/ importo aggiudicato (giorni/1.000 euro)	<10p & >10p
Periodo di pubblicazione anomalo (data di scadenza presentazione offerte)	1/08- 31/08 e 24/12- 6/01
Oneri per la sicurezza (% su importo lotto)	<10p & >10p
Numero offerte pervenute	<10p
Numero offerte pervenute / importo lotto (offerte/100.000 euro)	<10p & >10p
Percentuale di offerte escluse (su totale ammesse)	<10p & >10p
Percentuale di offerte ammesse (su totale offerte)	<10p
Ribasso di aggiudicazione	>10p
Impresa già aggiudicataria di più di 2 appalti presso la stessa SA	-
Adozione della procedura d’urgenza	-
Numero offerte pervenute pari a 1	-
<b>Indicatore di anomalia – fase di esecuzione</b>	<b>Tipologia di soglia</b>
Scostamento del tempo di esecuzione rispetto ai termini contrattuali (%)	>10p
Scostamento del costo totale dell’opera rispetto all’importo di aggiudicazione (%)	>10p
Numero varianti	>10p
Importo varianti (% dell’importo aggiudicato)	>10p
Importo medio varianti (% dell’importo aggiudicato)	>10p
Numero sospensioni	>10p
Durata cumulata sospensioni (% della durata contrattuale)	>10p
Durata media sospensioni (% della durata contrattuale)	>10p
Numero proroghe	>10p
Ammontare giorni di proroga (% della durata contrattuale)	>10p

Durata media proroghe (% della durata contrattuale)	>10p
Percentuale di SAL su importo totale / percentuale durata contrattuale trascorsa	< 50%
Importo varianti > dell'importo di ribasso	>ribasso
Durata cumulata sospensioni superiore a 25%	>25%
Ammontare giorni di proroga percentuale superiore a 25%	>25%
Volume adesioni scarso	<25% dell'importo aggiudicato a 2 anni dall'aggiudicazione
Volume adesioni superiore a aggiudicato	>importo aggiudicato
Ammontare giorni di proroga percentuale superiore a 25%	>25%

Al fine di fornire una prima statistica descrittiva sull'esito dell'analisi, riportiamo nella tabella seguente i valori delle soglie inferiore e superiore (primo e ultimo decile) ottenuti per alcune variabili di interesse e riferiti ai primi 10 gruppi per numerosità elencati in Tabella 2<sup>4</sup>. La variabile "tempi amministrativi" rappresenta la durata, in giorni, del periodo che va dalla data termine per la presentazione delle offerte (fissata nel bando/avviso) alla data del verbale di inizio esecuzione.

Tabella 4. Valori soglia di alcune variabili-indicatore per gruppo di osservazioni

Gruppo	Imprese offerenti		Ribasso (%)		Tempi amministrativi (giorni)		Oneri sicurezza (%)		Durata Contrattuale su importo aggiudicato (giorni/1.000 Euro)	
	Min	Max	Min	Max	Min	Max	Min	Max	Min	Max
1	1	3	-	-	28	170	0	0.2	1.2	13.3
2	1	7	-	-	38	224	0	7.1	0.5	3.1
3	1	14	-	-	43	240	0	10.0	0.2	1.5
4	1	7	-	-	40	228	0	7.0	0.4	3.7
5	1	2	-	-	28	194	0	0.7	0.5	12.7
6	1	9	0	40.3	66	334	0	1.6	0.6	5.6
7	1	5	0	43.2	22	22	0	0.0	1.6	21.5
8	1	3	0	19.2	173	331	0	0.0	0.9	3.9
9	4	109	10	28.1	83	342	0	7.5	0.2	1.4
10	1	6	0	57.8	85	401	0	0.0	0.3	4.6

Si noti che in alcuni casi le soglie minime e massime non risultano definite. Nella maggior parte dei casi questo deriva semplicemente dall'assenza di valori registrati per la specifica variabile nello specifico gruppo di osservazioni. Nel caso della percentuale di ribasso di aggiudicazione questo deriva invece dall'esclusione dei valori riportati dalle stazioni appaltanti in corrispondenza di procedure di scelta del contraente non competitive, e quindi esclusi dall'analisi. Presentiamo adesso, sempre con riferimento ai dieci gruppi di osservazioni più numerosi alcune statistiche descrittive relative all'incidenza delle anomalie in fase di affidamento.

Tabella 5. Numero e incidenza anomalie per gruppo di osservazioni

Gruppo	Incidenza anomalie (%)			Media della percentuale di anomalie su dato presente (%)			Numero medio anomalie		
	Totale	Affidamento	Esecuzione	Totale	Affidamento	Esecuzione	Totale	Affidamento	Esecuzione
1	100	56	100	25	11	97	2	1	1
2	100	64	100	25	13	88	2.4	1.2	1.1
3	100	71	100	21	13	62	3.2	1.5	1.6
4	100	70	100	28	16	90	2.5	1.4	1.1
5	100	58	97	25	12	95	2	1	1
6	100	57	98	24	11	92	2.1	1.1	1
7	100	51	100	26	11	98	1.9	0.9	1
8	100	48	96	25	10	95	1.9	0.9	1
9	100	71	100	19	12	54	3.3	1.7	1.6
10	99	58	91	22	11	89	2.1	1.1	0.9

<sup>4</sup> A questo proposito, è bene sottolineare che la numerosità dei gruppi riportata in Tabella 2 non coincide necessariamente con quella rilevata ai fini del calcolo della distribuzione di ciascuna variabile-indicatore, essendo tali variabili spesso caratterizzate dalla presenza di valori mancanti. Ne consegue che l'ordinamento dei gruppi in corrispondenza di una specifica variabile-indicatore può variare rispetto a quello riportato in Tabella 2.

Le prime tre colonne della Tabella 5 riportano l'incidenza dei casi di anomalia per ciascun gruppo. Il dato è riferito alla presenza di almeno un caso di anomalia per singolo lotto. Dai risultati emerge come tutti i lotti appartenenti a tutti i gruppi selezionati presentino almeno un valore anomalo. Il dato non cambia significativamente estendendo l'analisi a tutti i 93 gruppi di osservazioni presenti in archivio: solo il 5% dei gruppi registra un'incidenza inferiore al 100%, per un valore minimo pari comunque all'89%. Osservando invece la disaggregazione per fase (colonna 2 e colonna 3), emerge come il maggior numero di casi di anomalia sia concentrato nella fase di esecuzione, mentre la quota di contratti anomali in fase di affidamento varia tra il 50% e il 70%.

Le colonne (4-6) presentano invece il dato sul valore medio di gruppo dell'incidenza di anomalie sui dati presenti a livello di singola osservazione. Questo dato permette di tenere conto dell'effettiva disponibilità di informazioni sulla base delle quali è stato calcolato l'indicatore di anomalia. Con riferimento al primo gruppo di osservazioni, ad esempio, emerge come in media, un quarto delle informazioni presenti per ogni lotto ricadano in un intervallo anomalo. In questo caso si fa più marcata la distanza tra i valori registrati in fase di affidamento e esecuzione, suggerendo una maggior incidenza di anomalie in fase di esecuzione.

Il dato sul numero medio di anomalie per osservazione (ultime tre colonne della Tabella 5) presenta invece una sostanziale differenza tra i diversi gruppi di osservazioni, dove varia tra 1.9 e 3.2. La media di questo valore, sul totale dei gruppi presenti in archivio, si attesta attorno a 2. A questa eterogeneità, si aggiunge, come nel caso del dato sull'incidenza, quella tra valori registrati in fase di affidamento e esecuzione che è meglio desumibile dalla distribuzione della somma delle anomalie, riassunta nella seguente tabella.

Tabella 6. Distribuzione della somma dei valori anomali. Tutti i contratti.

Anomalie	Totale		Affidamento		Esecuzione	
	Numero	%	Numero	%	Numero	%
N=0	109	0.13	31,744	36.7	2,068	2.39
N=1	31,615	36.6	24,880	28.8	80,512	93.2
N=2	24,423	28.3	15,982	18.5	2,043	2.4
2 < N <=4	23,946	27.7	12,179	14.1	1,133	1.3
N >4	6,333	7.3	1,641	1.9	670	0.8
Totale	86,426	100	86,426	100	86,426	100

In particolare, si noti come circa il 37% dei contratti non presenti anomalie nella fase di affidamento, mentre solo il 2.4% dei contratti non ne presenti in fase di esecuzione. In compenso, la distribuzione dei contratti per somma di anomalie in fase di esecuzione appare decisamente polarizzata, con circa il 93% delle osservazioni che presentano un unico valore anomalo, mentre quella relativa alla fase di affidamento segnala una maggior incidenza di contratti con numero di anomalie pari o superiori a 2 (circa il 30%).

L'incidenza e il numero di casi di anomalia può essere analizzato anche in relazione a sottoinsiemi di osservazioni diversi da quelli utilizzati ai fini del calcolo delle soglie di anomalia. La tabella 7 fornisce un esempio ristretto al sottoinsieme dei contratti di lavori pubblici, aggregati per settore, tipologia e per natura giuridica della stazione appaltante. La tabella riporta, per brevità, solo il numero medio di anomalie e evidenzia valori tendenzialmente superiori rispetto ai dati presentati in Tabella 5.

Tabella 7. Numero e incidenza anomalie per gruppo di osservazioni

Settore	Stratificazione		Numero medio anomalie		
	Stazione Appaltante	Tipologia	Totale	Affidamento	Esecuzione
Edifici	Comuni	Recupero/Restauro/Ristrutturazione	3.4	1.7	1.7
Edifici	Comuni	Manutenzione	3.4	2	1.4
Edifici	Comuni	Nuova Costruzione	3.2	1.6	1.6
Trasporto	Comuni	Nuova Costruzione	3.5	1.7	1.8
Trasporto	Comuni	Manutenzione	3.2	1.7	1.5
Marittimi e Fluviali	Enti di bonifica e di sviluppo agricolo	Manutenzione	3.4	2.1	1.2
Edifici	Imprese a partecipazione pubblica	Manutenzione	3.2	1.8	1.4
Impianti e Reti	Imprese a partecipazione pubblica	Manutenzione	2.8	1.8	1
Trasporto	Province	Manutenzione	3.3	1.9	1.4
Edifici	Province	Manutenzione	3.6	2.1	1.6



L'alta incidenza delle anomalie che abbiamo evidenziato nell'ultima parte di questa sezione suggerisce che una percentuale decisamente marginale dei contratti presenti in archivio mostra un profilo "mediano" su tutte le dimensioni analitiche, ovvero in relazione a tutti i possibili indicatori elencati in tabella 3. Questo risultato, sebbene non scontato in principio, è comunque largamente atteso in considerazione della strategia di individuazione dei valori anomali che abbiamo adottato. In base a quest'ultima, infatti, una percentuale di contratti compresa tra il 10% e il 20% ricade sistematicamente nel gruppo dei lavori anomali. Una più precisa individuazione dei "contratti anomali" non può tuttavia prescindere dall'analisi del ruolo che le diverse anomalie hanno nel determinare specifici fenomeni di natura negativa, quali ad esempio sospensioni, ritardi, maggiorazioni di costo. Come sarà più chiaro nel resto del lavoro, questo tipo di analisi permette di focalizzare l'attenzione su un set più ristretto di anomalie.

### 3.

#### L'analisi inferenziale

---

Il sistema di indicatori è, come già descritto, uno strumento caratterizzato da una duplice valenza: è infatti utilizzabile sia in maniera puramente operativa, perché consente agli operatori del settore di identificare i contratti anomali e provvedere alla verifica puntuale dei dati inseriti dalla stazione appaltante, sia in una più analitica perché consente (i) di verificare l'incidenza di specifiche anomalie a livello di specifici gruppi di contratti, come nel caso dell'analisi descrittiva del paragrafo precedente e (ii) di integrare il set delle informazioni disponibili utili per l'analisi dell'efficienza del mercato dei contratti pubblici. Quest'ultimo tipo di analisi richiede ovviamente un approccio inferenziale e costituisce l'argomento di questa sezione del lavoro. A questo proposito, è bene ricordare che le dimensioni di efficienza del mercato più precisamente quantificabili sono quella temporale, che implica un'analisi della durata delle diverse fasi di affidamento e di realizzazione degli interventi appaltati e quella finanziaria, che tiene conto sia dei risparmi ottenuti dagli enti appaltanti in fase di aggiudicazione (i ribassi) sia degli eventuali scostamenti dei costi dall'importo di aggiudicazione, riscontrati a fine lavori.

La durata delle fasi che precedono l'avvio dei lavori riveste particolare importanza, soprattutto in tempi di crisi. La possibilità e la capacità delle stazioni appaltanti di dare tempestivamente avvio ai lavori limitando il peso temporale della componente più propriamente amministrativa può infatti essere dirimente per sostenere efficacemente la domanda aggregata in un contesto recessivo. Allo stesso modo l'eccessiva durata della fase di esecuzione postone la sua fruizione da parte della collettività e l'espletamento della sua funzione economica. Le maggiorazioni di costo si traducono invece in un'erosione significativa del risparmio legato ai ribassi ottenuti in fase di aggiudicazione.

In letteratura, le *performances* della fase di esecuzione (rispetto dei tempi e dei costi contrattuali) e quelle della fase antecedente (tempi di progettazione, di aggiudicazione e ribassi) sono spesso considerate correlate: si associa ad esempio a maggiori ribassi di aggiudicazione, una maggiore ricontrattazione in corso d'opera, con conseguente dispersione dei risparmi ottenuti. Allo stesso modo si associano a procedure semplificate (le negoziate) - che garantiscono spesso più brevi tempi di aggiudicazione - una meno accurata selezione del contraente, con conseguente incremento (tra le altre cose) della probabilità di ritardo nella consegna dell'opera. In questo contesto, lo scopo di questo lavoro è quello di contribuire a spiegare l'incidenza degli scostamenti positivi di tempo nella fase di esecuzione (ritardi) dei lavori pubblici.

L'analisi fa uso degli indicatori di anomalia relativi alla sola fase di affidamento e di alcune variabili aggiuntive che caratterizzano il contratto ma che non sono state incluse tra le variabili di stratificazione utili alla definizione delle soglie di anomalia. Si tratta, in particolare, della *tipologia dell'opera* (nuova costruzione, recupero/restauro/ristrutturazione, manutenzione), della *natura giuridica della stazione appaltante*, del *criterio di aggiudicazione* (offerta economicamente vantaggiosa basata sulla qualità, massimo ribasso) e infine del *settore dell'opera*.

La definizione degli indicatori di anomalia viene inoltre modificata per tener conto di questo specifico tipo di analisi. In questo senso, gli indicatori che derivano da soglie di anomalia definite sia sul primo che sull'ultimo decile della distribuzione della variabile vengono ridefiniti sulla base di una soglia specificata o sul primo o sull'ultimo decile, secondo quanto segue (Tabella 8).

Tabella 8. Ridefinizione soglie di anomalia per alcuni indicatori

<b>Indicatore di anomalia ridefiniti</b>	<b>Tipologia di soglia</b>
Tempo per la redazione e pubblicazione del bando (dalla consegna progettazione)	<10p
Durata periodo di pubblicazione (giorni)	<10p
Tempo dal termine ricezione offerte all'aggiudicazione definitiva (giorni)	<10p
Tempo dall'aggiudicazione definitiva all'inizio dell'esecuzione (giorni)	<10p
Tempi amministrativi (termine ricezione offerte - data del verbale di inizio esecuzione) (giorni)	<10p
Durata contrattuale esecuzione (giorni)	>10p
Rapporto fra durata contrattuale esecuzione lavori e importo aggiudicato (giorni per 1.000 euro)	<10p
Oneri per la sicurezza (% su importo lotto)	<10p
Percentuale di offerte escluse (su totale ammesse)	>10p

La variabile dipendente “ritardo nell’esecuzione” definita come lo scostamento percentuale tra la durata effettiva dell’esecuzione lavori e quella prevista dal contratto. In questa prima analisi vogliamo valutare i fattori che influiscono sulla probabilità che l’evento ritardo si verifichi, indipendentemente dalla sua entità. Utilizziamo a questo scopo un approccio di tipo logistico (regressione *logit*), specificando la nostra regressione come:

(1)

$$\Pr(Y_i = 1) = \frac{\exp(.)}{1 + \exp(.)}$$

Dove la variabile ritardo ( $Y_i$ ), è definita come variabile dicotomica (0/1) per i soli lavori eseguiti. Avremo quindi  $Y_i = 1$  se l’esecuzione del lavoro sarà stata completata in ritardo e 0 altrimenti. L’argomento della funzione esponenziale (1) è il seguente:

(2)

$$(.) = \beta_1 SA_i + \beta_2 criterio_i + \beta_3 settore_i + \beta_4 tipologia_i + \beta I_i$$

nel quale compaiono le variabili categoriche *stazione appaltante* ( $SA$ ), *criterio di aggiudicazione*, *settore* e *tipologia* e il vettore degli indicatori di anomalia ( $I_i$ ). Riportiamo di seguito i risultati della stima.

Tabella 9. Ritardo nell’esecuzione dei lavori. Risultati della stima

	Coeff.	Std. Err.	[95% Conf. Interval]	
<b>Indicatori di anomalia</b>				
Rapporto fra durata contrattuale esecuzione lavori e importo aggiudicato	0.66***	0.21	0.25	1.08
Durata periodo di pubblicazione	-0.01	0.25	-0.50	0.49
Tempo dal termine ricezione offerte all'aggiudicazione definitiva	0.10	0.20	-0.28	0.48
Tempo dall'aggiudicazione definitiva all'inizio dell'esecuzione	-0.21	0.19	-0.58	0.16
Periodo di pubblicazione anomalo	0.56***	0.21	0.16	0.97
Adozione della procedura d'urgenza	0.74	1.01	-1.24	2.71
Numero offerte pervenute su importo lotto	0.54*	0.28	-0.02	1.10
Percentuale di offerte escluse (su totale ammesse)	0.42**	0.20	0.03	0.81
Ribasso di aggiudicazione	-0.05	0.20	-0.45	0.34
Impresa già aggiudicataria di più di 2 appalti presso la stessa SA	-0.10	0.36	-0.81	0.60
<b>Natura giuridica della SA</b>				
Locali (base)	1	-	-	-
Centrali	-0.31	0.29	-0.89	0.27
Regionali	0.51	0.47	-0.41	1.44
Aziende del servizio sanitario nazionale	0.12	0.29	-0.44	0.69
Università e Enti di Ricerca	-0.38	0.38	-1.13	0.37
Concessionari	-0.75***	0.15	-1.04	-0.45
Altre	-0.30	0.32	-0.93	0.34
<b>Criterio di aggiudicazione</b>				
Massimo ribasso (base)	1	-	-	-
OEPV	0.59***	0.17	0.26	0.91
<b>Settore dell’opera</b>				

	Trasporto (base)	1	-	-	-
	Edifici	0.96***	0.11	0.75	1.17
	Energia, Acqua, Gas e Rifiuti	0.99***	0.21	0.58	1.40
	Territorio	1.20***	0.23	0.75	1.65
<b>Tipologia</b>					
	Nuova costruzione (base)	1	-	-	-
	Manutenzione	-0.10	0.12	-0.34	0.14
	Recupero/Restauro/Ristrutturazione	0.26**	0.11	0.05	0.48
Numero osservazioni		1666			
Log likelihood		-941.5			

Statistical significance: \* $p < 0.10$ , \*\* $p < 0.05$ , \*\*\* $p < 0.01$

In considerazione del fatto che l'obiettivo dell'analisi risiede nell'individuazione degli indicatori di anomalia che hanno maggior capacità predittiva rispetto all'evento "ritardo", possiamo concentrare l'attenzione esclusivamente sul segno e sulla significatività dei loro coefficienti, tralasciando i coefficienti delle restanti variabili. L'inclusione di queste ultime nel modello, infatti, ha il solo scopo di cogliere l'eterogeneità che residua dalla stratificazione effettuata in fase di costruzione degli indicatori di anomalia.

Tra gli indicatori inclusi nel modello, solo 4 presentano dunque coefficienti significativi: il rapporto tra la durata contrattuale e l'importo aggiudicato (espresso in termini di giorni per 1.000 euro), il rapporto tra numero di offerte pervenute e l'importo del lotto (espresso in termini di offerte per 100.000 euro), la percentuale di offerte escluse sul totale delle offerte ammesse e la variabile che identifica la pubblicazione del bando/avviso come ricadente in un periodo anomalo dell'anno (1/08- 31/08 e 24/12- 6/01). Tutti gli indicatori significativi, a esclusione dell'ultimo elencato, sono caratterizzati da soglia di anomalia definita sulla base percentilica. Tra questi, solo l'indicatore relativo alla percentuale di offerte escluse è definito sull'ultimo decile della distribuzione del gruppo di osservazioni omogenee.

A titolo di esempio, i risultati della stima indicano che la presenza di relativamente basso rapporto tra la durata contrattuale e l'importo aggiudicato (e quindi ricadente nel primo percentile della distribuzione) è un forte predittore del ritardo nella consegna dell'opera.

Sulla base dei risultati ottenuti, è possibile ottenere una previsione della probabilità di ritardo per ciascun lavoro che non sia già eseguito, e che presenti tutte le informazioni utilizzate ai fini della stima del modello. La tabella 10 presenta la media di queste predizioni per i gruppi di lavori più numerosi<sup>5</sup>, definiti sulla base delle stesse variabili utilizzate in Tabella 7.

Tabella 10. Media della probabilità di ritardo per alcuni gruppi di lavori pubblici

Stratificazione				
Settore	Stazione Appaltante	Tipologia	N	Prob. Media ritardo
Edifici	Comuni	Nuova Costruzione	34	0.76
Edifici	Comuni	Recupero/Restauro/Ristrutturazione	26	0.81
Culturali	Comuni	Recupero/Restauro/Ristrutturazione	26	0.81
Trasporto	Comuni	Nuova Costruzione	21	0.68
Trasporto	Comuni	Manutenzione	11	0.56
Trasporto	Comuni	Recupero/Restauro/Ristrutturazione	24	0.71
Edifici	Imprese a partecipazione pubblica	Nuova Costruzione	19	0.64
Trasporto	Imprese a partecipazione pubblica	Recupero/Restauro/Ristrutturazione	23	0.56
Trasporto	Province	Manutenzione	14	0.55
Edifici	Province	Manutenzione	10	0.73

La più alta media della probabilità di ritardo è registrata in corrispondenza dei lavori di recupero, restauro e ristrutturazione appaltati dai comuni (71-81%) mentre all'estremo opposto si collocano i contratti che hanno ad oggetto interventi di manutenzione in ambito trasportistico (55%).

I risultati dell'analisi permettono poi, come accennato in precedenza, di concentrare l'analisi delle anomalie sugli unici indicatori significativi. A questo proposito, proponiamo la statistica relativa all'incidenza delle anomalie già presentata in Tabella 5, restringendo questa volta l'analisi ai 4 indicatori che sono risultati buoni predittori della probabilità di ritardo. L'incidenza è calcolata per i 10 gruppi di lavori più numerosi, tra quelli risultanti dalla stratificazione utilizzata per il calcolo delle soglie di anomalia.

<sup>5</sup> Qui la numerosità è appunto definita, a differenza di quanto riportato in Tabella 7, dai lavori non ancora eseguiti e che presentano tutte le informazioni utilizzate ai fini della stima del modello.

Tabella 11. Incidenza anomalie rilevanti per gruppo di osservazioni

Classe di importo	Procedura di scelta del contraente	Numero	Tutte	Incidenza anomalie (%)			
				Rapporto fra durata contrattuale esecuzione lavori e importo aggiudicato	Numero di offerte pervenute su importo lotto	Percentuale di offerte escluse (su totale ammesse)	Periodo di pubblicazione anomalo
40mila-150mila	Procedura Negoziata senza previa pubblicazione bando	6,794	18.2	1.6	4.9	2.4	10.3
150mila-1mln	Procedura Negoziata senza previa pubblicazione bando	5,223	26.1	4.9	7.3	7.0	9.6
40mila-150mila	Affidamento diretto	4,588	16.4	1.6	5.1	1.9	8.5
150mila-1mln	Procedura Aperta	2,865	27.8	5.7	7.4	7.4	10.2
150mila-1mln	Affidamento diretto	1,089	23.9	4.4	7.3	5.2	9.0
40mila-150mila	Procedura Aperta	1,046	16.0	0.6	2.9	2.8	11.2
1mln-5.225mln	Procedura Aperta	953	29.0	4.5	7.3	6.9	12.3
150mila-1mln	Altra procedura	775	19.6	0.0	8.0	7.5	5.2
40mila-150mila	Procedura Negoziata previa pubblicazione bando	735	12.5	0.8	2.3	1.4	8.7
150mila-1mln	Procedura Negoziata previa pubblicazione bando	502	27.3	4.0	6.4	6.4	13.3

Si noti che l'incidenza delle prime tre anomalie (colonne 3-5) - calcolata in questo caso sul numero totale delle osservazioni del gruppo - è inferiore al valore del 10%, che per costruzione assumerebbe se fosse calcolata escludendo le osservazioni che presentano valore mancante. Lo stesso argomento non vale invece per il dato in colonna 2, che rappresenta l'incidenza dei casi in cui è presente almeno un'anomalia per singolo lotto, dato che almeno un indicatore (periodo di pubblicazione anomalo) è correttamente definito su tutte le osservazioni.

#### 4. Conclusioni

In questo lavoro abbiamo presentato un nuovo approccio alla definizione di un sistema di indicatori di anomalia per il mercato dei contratti pubblici. La finalità del sistema di indicatori è quella di consentire una verifica, sia puntuale che aggregata, della congruità delle caratteristiche dei contratti rispetto a requisiti di natura non formale, ma direttamente derivanti dalla pratica di mercato. In questo senso, la maggior parte degli indicatori di anomalia è stata ottenuta utilizzando un approccio data-driven, che consta nella definizione di soglie di anomalia variabili sia in relazione al periodo di osservazione, sia in relazione alle caratteristiche osservate di insiemi omogenei di contratti. Per ogni variabile di interesse (ad esempio la percentuale di ribasso di aggiudicazione, il numero di sospensioni in fase di esecuzione) il valore registrato da un singolo contratto è così definito anomalo se si colloca in un intervallo "estremo" rispetto alla media dei valori registrati nello stesso periodo da un gruppo di contratti simili per importo, procedura di scelta del contraente e tipologia.

Il sistema di indicatori che abbiamo sviluppato è basato sull'analisi delle caratteristiche dei contratti osservate grazie agli archivi del Sistema Informativo SITAT dell'Osservatorio Regionale dei Contratti Pubblici della Regione Toscana e del sistema SIMOG dell'Autorità Nazionale Anti-Corruzione.

Oltre alla definizione del sistema di indicatori, il lavoro ha affrontato il tema del loro utilizzo a fini predittivi. In particolare, è stata testata la loro capacità di spiegare alcuni fenomeni di natura patologica connessi al tema dell'efficienza del mercato dei contratti pubblici. Tra questi fenomeni rientrano l'incidenza dei ritardi nell'esecuzione dei lavori e quella del *cost overrun* (ovvero il verificarsi di uno scostamento positivo tra il costo finale dell'opera e l'importo di aggiudicazione).

Questa specifica analisi riveste una duplice importanza. Se da un lato consente infatti di ampliare il set delle informazioni disponibili per lo studio di questi fenomeni, dall'altra consente di validare gli stessi indicatori, fornendo al soggetto che monitora il mercato un'indicazione più precisa sulla priorità delle variabili da tenere in considerazione al fine di individuare i casi di effettiva anomalia.

## Appendice

Tabella 1A. Contratti per classe di importo e tipologia di contratto (aggregata)

Classe di Importo	Lavori	Servizi	Forniture	Forniture Sanitarie	Totale
40mila-150mila	13,837	17,600	7,016	8,732	47,185
150mila-1mln	10,860	10,784	3,609	6,261	31,514
1mln-5.225mln	1,514	2,678	624	1,552	6,368
>5.225mln	257	621	136	345	1,359
<b>Totale</b>	<b>26,468</b>	<b>31,683</b>	<b>11,385</b>	<b>16,890</b>	<b>86,426</b>

Tabella 2A. Contratti per procedura di scelta del contraente e tipologia di contratto (aggregata)

Procedura di scelta del contraente	Lavori	Servizi	Forniture	Forniture Sanitarie	Totale
Procedura Aperta	5,047	8,606	2,509	6,399	22,561
Procedura Negoziata previa pubblicazione bando	1,311	1,244	525	349	3,429
Procedura Negoziata senza previa pubblicazione bando	12,260	7,230	2,402	4,251	26,143
Adesione ad Accordo Quadro/Convenzione	723	3,544	1,979	3,847	10,093
Affidamento diretto	5,690	9,222	3,004	537	18,453
Altro	1,360	1,816	963	1,608	5,646
<b>Totale</b>	<b>26,391</b>	<b>31,662</b>	<b>11,382</b>	<b>16,991</b>	<b>86,426</b>

Tabella 3A. Contratti per tipologia (estesa, con categoria CPV per servizi e forniture e categoria OG/OS per lavori pubblici)

Tipologia/Settore	Numero	%
Lavori - Trasporto	4,313	5
Lavori - Edifici	5,237	6
Lavori - Ambientali	503	1
Lavori - Marittimi e Fluviali	1,381	2
Lavori - Impianti e Reti	1,284	1
Lavori - Impianti Vari	1,118	1
Lavori - Culturali	1,067	1
Altri lavori	10,431	12
Servizi fognari, di raccolta dei rifiuti, di pulizia e ambientali	4,999	6
Servizi architettonici, di costruzione, ingegneria e ispezione	1,472	2
Servizi di riparazione, manutenzione e installazione	4,058	5
Servizi sanitari e di assistenza sociale	3,699	4
Software e servizi informatici	3,081	4
Servizi finanziari e assicurativi e immobiliari	2,650	3
Servizi per le imprese: servizi giuridici, di marketing, di consulenza, di reclutamento, di stampa e di sicurezza, di ricerca e sviluppo	2,608	3
Servizi di trasporto, poste e telecomunicazioni	2,318	3
Altri servizi	7,920	9
Apparecchiature mediche, prodotti farmaceutici e attrezzature di laboratorio	17,289	20
Attrezzature di trasporto e prodotti ausiliari per il trasporto	2,317	3
Prodotti derivati dal petrolio, combustibili, elettricità e altre fonti di energia	1,481	2
Macchine per ufficio ed elaboratori elettronici, attrezzature e forniture, esclusi i mobili e i pacchetti software	1,402	2
Mobili (incluso mobili da ufficio), arredamento, apparecchi elettrodomestici (escluso illuminazione) e prodotti per pulizie	891	1
Macchinari industriali	820	1
Prodotti alimentari, bevande, tabacco e prodotti affini	663	1
Attrezzature per radiodiffusione, televisione, comunicazione, telecomunicazione e affini	580	1
Macchine e apparecchi, attrezzature e articoli di consumo elettrici; illuminazione	547	1
Sostanze chimiche	484	1
Altri beni	1,813	2
<b>Totale</b>	<b>86,426</b>	<b>100</b>