

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

Sintesi

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.



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.

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 straniere 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. Anche in quei contesti territoriali, tra i quali l'Emilia Romagna e l'Umbria invece, dove non si riconosceva una penetrazione criminale né in termini di insediamenti organizzativi né di una imprenditorialità mafiosa attiva e invasiva nell'economia locale, anche per via di presunte condizioni ambientali sfavorevoli alla penetrazione (maggiore benessere economico e sociale, maggiore inclusività e bassa marginalizzazione) sono state scoperte infiltrazioni profonde di gruppi di 'ndrangheta (inchiesta Aemilia), o altrove 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, ma anche di imprenditori e commercianti locali.

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 "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, **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.

Nella relazione scientifica vengono presentati alcuni 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.

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, 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.

1.2.1 Variazione nel tempo e confronti territoriali rispetto alla presenza di insediamenti criminali: le evidenze statistiche e investigative

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. 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. 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 (ex art. 416 c.p.). 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 presentate nel rapporto, 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.

Soffermandosi 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, le denunce per associazione a delinquere hanno conosciuto dagli anni novanta 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).

A confronto con altri territori dell'Italia centrale (cfr. figure nel rapporto), 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).

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-spie 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 giudice, 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 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, 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.

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. 203/91 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 consorcerie di origine italiana (se non in alcune eccezioni ben circoscrivibili), anche se indagini sull'area della Versilia, Lucchesia, Area Vasta e Valdarno in questi ultimi anni sembrano individuare simili dinamiche. 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 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. Il caso è 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). 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 particolare 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 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 Livorno¹, nel traffico internazionale di stupefacenti, in particolare cocaina, in ingresso in Europa e organizzato in gran parte da organizzazioni riconducibili all' 'ndrangheta. I cospicui sequestri e ritrovamenti di questi ultimi anni, trattandosi di traffico su

¹ 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.

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.

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). 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, 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.

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 coinvolto (il clan Birra-Iacomino di Ercolano). 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 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 silenti) 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, 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.

- 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)

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

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.

Il totale dei beni attualmente censiti in Toscana ammonta a 392 tra immobili e aziende. 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.

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. 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, in linea anche con i focus investigativi sviluppati negli ultimi decenni.

Guardando ai provvedimenti di sequestro nel tempo, il loro numero è incrementato negli ultimi anni. 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, 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.

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. 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 ad una figura di spicco del clan Bellocchio 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. 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 toscano², 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 geografica³, 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).

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. 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).

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.

² 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.

³ Cfr. nota precedente

Guardando alla prima decisione, escludendo dal calcolo i beni del territorio di Camporgiano (circa 100) 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 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 diventerà in Toscana 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. 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 dati⁴, 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, 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 rilevanza sono essenzialmente aziende agricole che includono quindi anche terreni, possono portare a durate ultradecennali del procedimento, come nel caso della tenuta di Suvignano.

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 bene alle comunità locali. Anche in Toscana si sono verificati casi di una certa gravità, e una nuova mappatura delle assegnazioni finali da parte degli enti territoriali è in corso. Su questo profilo, la Regione Toscana dovrebbe svolgere una funzione di impulso in accordo con l'ANCI per la formulazione di direttive comuni rispetto alla gestione e assegnazione dei beni da parte degli enti territoriali, come, per esempio, l'elaborazione di un modello di regolamento comunale adottabile da tutte le amministrazioni in regione. Oltre a questa iniziativa, la Regione potrebbe incentivare la valorizzazione dei beni attraverso la previsione di risorse finanziarie a progetto, utilizzando a riguardo anche i fondi 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.

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

⁴ Nel calcolo non sono inclusi i beni che insistono sui territori di Camporgiano (LU).

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 demografiche⁵, 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 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

⁵ La ridotte dimensioni demografiche degli enti è stata da più parti identificata come una possibile vulnerabilità all'espansione criminale.

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 alla 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.

Sezione II

Corruzione

Per quanto concerne il versante corruzione, la ricerca si articola principalmente su tre fronti: statistico, codifica e analisi dei contenuti.

2.1 Analisi statistiche

Il primo versante, quello statistico, è volto a raccogliere e sistematizzare, tra le altre fonti, dati ISTAT *disaggregati* – altresì non pubblicamente disponibili – sulle fattispecie penali rappresentanti forme di abuso di potere delegato per fini privati. Nel rapporto di maggio 2017, abbiamo presentato una prima ricognizione sui reati di noti, procedimenti archiviati e procedimenti iniziati tra gli anni 2006 e 2009. I dati indicano un trend altalenante per i reati economici di rilievo, seppur in marginale diminuzione nel corso dell’arco temporale analizzato. Siamo in contatto con gli uffici competenti ISTAT per ottenere dati disaggregati più aggiornati, da presentare nel prossimo rapporto.

La relazione per l’inaugurazione dell’anno giudiziario 2016 in Toscana ha consentito di effettuare una mappatura più aggiornata e accurata dell’evoluzione dei fenomeni di corruzione a livello regionale. Tuttavia, non essendovi omogeneità nella presentazione delle informazioni statistiche da parte dei Tribunali e delle Procure provinciali, i dati non consentono una diretta comparazione diacronica, ovvero tra aree territoriali diverse. La Corte d’Appello di Firenze rileva a 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 2.1 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.

Tabella 2.1: 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 2014/15	Concussione 2014/15	Peculato 2014/15	Reati contro la PA 2013/14	Corruzione e concussione 2013/14	Linea di tendenza
Tribunale di Arezzo	112	1	0	6	36	nd	in aumento ↑
Tribunale di Firenze	nd	13	nd	nd	nd	8	in aumento ↑

Tribunale di Grosseto	102	2	3	12	nd	nd	nd
Tribunale di Livorno	nd	2	0	5	nd	nd	stabile =
Tribunale di Lucca	139	0	1	1	127	nd	in aumento ↑
Tribunale di Pisa	13	nd	nd	nd	12	nd	stabile =
Tribunale di Pistoia	48	3	2	13	nd	nd	nd
Tribunale di Prato	17	nd	nd	nd	nd	nd	in aumento ↑
Tribunale di Siena	nd	nd	nd	2	nd	nd	stabile =

Nel caso di nuovi procedimenti per reati contro la P.A. iscritti nelle Procure dei Tribunali toscani tra il 2014 e il 2015, il panorama appare più frastagliato. Si segnala 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.

2.2 Codifica

Il secondo versante di ricerca riguarda 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*, 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.

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. 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 (analisi dei contenuti). 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 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 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; 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*.

Emergono tre dati chiari 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 il 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.

2.3 Analisi dei contenuti

Il focus tematico sui principali eventi di corruzione emersi in Toscana nel corso del 2016 si è concentrato su un insieme di 22 vicende, estrapolate tramite l'analisi della banca dati dell'archivio rassegna stampa della Regione Toscana e presentate sinteticamente nel rapporto di maggio 2017. Esse sono state selezionate in base alla loro rilevanza e significatività sotto diversi profili. 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 comprendono 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.

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 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*, 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 include:

- 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.

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.