

Il contesto esterno: analisi e sintesi di alcuni studi sul fenomeno della criminalità e della corruzione nel territorio toscano e senese

Per l'analisi del contesto esterno da qualche anno utilizziamo anche la “**Relazione sull'attività delle Forze di Polizia, sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica e sulla criminalità organizzata**” (per l'anno 2019 https://documenti.camera.it/_dati/leg18/lavori/documentiparlamentari/IndiceETesti/038/003v04/INTERO.pdf), in cui si descrive, attraverso numeri e tabelle l'attività svolta dalle forze di polizia, come riportata nelle tabelle precedenti, lo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica nel territorio nazionale, il fenomeno della criminalità organizzata, la violenza di genere.

La suddetta Relazione contiene anche un focus sul fenomeno degli **atti intimidatori nei confronti degli amministratori locali**, come previsto dall'art. 4 del Decreto del Ministro dell'Interno, datato 17 gennaio 2018, che definisce la composizione dell'“**Osservatorio sul fenomeno degli atti intimidatori nei confronti degli amministratori locali**”, costituito con la legge 3 luglio 2017, n. 105.

L'**Osservatorio nazionale** ha come proprie articolazioni gli **Osservatori regionali** che sono attivi presso le Prefetture-Uffici Territoriali del Governo dei capoluoghi di Regione.

I Prefetti delle sedi capoluoghi di Province possono prevedere l'istituzione di **Sezioni provinciali** per l'esame e l'analisi di specifiche esigenze emerse dai rispettivi territori.

Presso il **Dipartimento della Pubblica Sicurezza – Direzione Centrale della Polizia Criminale, Servizio Analisi Criminale** opera, quale articolazione dell'anzidetto **Osservatorio nazionale**, il già citato **Organismo Tecnico**, presieduto dal Vice Direttore Generale della Pubblica Sicurezza - Direttore Centrale della Polizia Criminale e composto da rappresentanti del Dipartimento della Pubblica Sicurezza, del Dipartimento per gli Affari interni e territoriali, del Dipartimento per le Politiche del personale dell'amministrazione civile e per le Risorse Strumentali e Finanziarie nonché delle Forze di Polizia.

Per l'esame di specifiche problematiche è sempre fatta salva la facoltà del Presidente del suddetto **Organismo** di chiamare a partecipare alle riunioni altri soggetti, pubblici e privati, a vario titolo interessati alla prevenzione e/o al contrasto della fattispecie delittuosa in parola.

L'Organismo tecnico:

_ effettua un costante monitoraggio del fenomeno, anche mediante l'analisi dei dati forniti dagli **Osservatori regionali** e dalle Sezioni provinciali. A tal fine, anche in relazione ai diversi contesti territoriali, indirizza, a livello tecnico operativo, l'attività degli stessi, specificando la tipologia delle esigenze informative e le modalità di valutazione delle informazioni acquisite;

_ sulla base delle risultanze informative derivanti dall'attività di monitoraggio di cui sopra, valuta la pubblicazione, in un'apposita sezione del sito istituzionale del Ministero dell'Interno, dei dati in forma aggregata ed anonima sul fenomeno degli atti intimidatori agli amministratori locali;

_ propone all'**Osservatorio** iniziative e strategie di prevenzione e contrasto del fenomeno;

_ riferisce periodicamente all'**Osservatorio** sull'andamento del fenomeno e sugli sviluppi delle iniziative in corso.

Di seguito, il numero degli **atti intimidatori nei confronti degli amministratori locali** dal 2013 al 2019.

Il 2014 è stato l'anno con il numero totale maggiore di atti intimidatori, seguono il 2016, il 2013, il 2017 e poi il 2019. In Toscana è proprio il 2019 a segnare il maggior numero di casi, un dato che segna il 25% di aumento sia rispetto all'anno precedente che al 2013.

REGIONI	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	var% 2019/18	var% 2019/13
Abruzzo	4	6	4	4	3	15	14	-7%	250%
Basilicata	6	4	10	5	5	4	1	-75%	-83%
Calabria	90	109	75	113	79	58	54	-7%	-40%
Campania	48	63	49	48	52	47	57	21%	19%
Emilia Romagna	20	46	30	41	21	23	53	130%	165%
Friuli Venezia Giulia	4	7	13	9	18	20	19	-5%	375%
Lazio	43	37	35	29	31	25	20	-20%	-53%
Liguria	19	18	0	16	24	24	31	29%	63%
Lombardia	61	80	65	52	96	73	74	1%	21%
Marche	9	22	16	21	11	11	11	0%	22%
Molise	1	4	0	0	5	8	4	-50%	300%
Piemonte	27	28	47	27	35	24	39	63%	44%
Puglia	89	90	83	93	88	65	66	2%	-26%
Sardegna	86	67	77	77	66	78	50	-36%	-42%
Sicilia	99	136	65	89	64	57	84	47%	-15%
Toscana	25	33	19	25	10	25	30	20%	20%
Trentino Alto Adige	3	5	0	7	3	3	1	-67%	-67%
Umbria	6	5	0	3	2	0	5	//	-17%
Valle d'Aosta	0	0	0	0	0	0	0	//	//
Veneto	34	45	31	34	47	29	41	41%	21%
TOTALE	674	805	619	693	660	589	654	11%	-3%

Fonte: RELAZIONE AL PARLAMENTO SULL'ATTIVITÀ DELLE FORZE DI POLIZIA, SULLO STATO DELL'ORDINE E DELLA SICUREZZA PUBBLICA E SULLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA

L'esame dei dati relativi al **2019** in cui si sono verificati 65443 atti intimidatori, consente di rilevare un **aumento dell'11%** rispetto al 2018 in cui si erano registrati **589** episodi.

La regione che ha segnalato il maggior numero di atti intimidatori nell'ultimo anno è stata la **Sicilia** con **84** eventi criminosi rispetto ai 57 dell'anno precedente, ma la Regione

Nel periodo in esame, sono stati segnalati **2** episodi di intimidazione attribuibile a **criminalità organizzata**.

Inoltre possiamo osservare che dall'anno 2013 gli atti intimidatori a livello nazionale, hanno evidenziato un andamento altalenante. In particolare nel:

2014 si è registrato un aumento del **19,4%** con 805 casi rispetto ai 674 del 2013;

2015 si è evidenziata una flessione del **23,1%** con 619 episodi nei confronti degli 805 del 2014;

2016 si è verificato un incremento dell'**11,9%** con 693 eventi contro i 619 dell'anno precedente;

2017 il numero degli atti intimidatori è calato del **4,7%** con 660 atti in confronto ai 693 del precedente anno;

2018 il numero degli atti intimidatori ha avuto un decremento del **10,7%** con 589 atti in confronto ai 660 del precedente anno;

2019 gli atti intimidatori hanno registrato un aumento del **11%** con 654 atti in confronto ai 589 del precedente anno.

Come anticipato, altra fonte e spunto di riflessione molto interessante e importante è quella fornito dal **“Quarto Rapporto sui fenomeni di criminalità organizzata e corruzione”** curato dalla Scuola Normale di Pisa su commissione della Regione Toscana.

Esso ci fornisce l’opportunità di disporre di un quadro aggiornato e completo sui fenomeni di criminalità e corruzione nella nostra regione. Fenomeni che vanno trattati congiuntamente poiché, come emerge chiaramente dal Rapporto, sono sempre maggiori le interdipendenze che li caratterizzano.

Il rapporto è articolato in due macro-sezioni e approfondisce ed estende l’analisi svolta negli anni precedenti sulle linee evolutive dei fenomeni corruttivi e di criminalità organizzata in Toscana per l’anno 2019, offrendo un monitoraggio aggiornato rispetto al funzionamento delle principali politiche pubbliche adottate per prevenire e contrastare questi fenomeni.

La **prima sezione** approfondisce le analisi sui fenomeni di criminalità organizzata, mediante uno studio dei processi di espansione e riproduzione criminale in Toscana.

Vengono analizzate le principali tendenze evolutive e il repertorio d’azione criminale utilizzato da questi gruppi sia nei mercati illeciti che nell’economia legale della regione, con un aggiornamento sui beni confiscati presenti sul territorio.

Quattro principali focus tematici approfondiscono alcuni ambiti di interesse sempre relativi alla Toscana, nell’ordine: (1) un’indagine sull’accesso criminale della criminalità organizzata nel mercato dei contratti pubblici; (2) uno studio sulle strategie di riciclaggio di Cosa nostra; (3) un’indagine sistematica sulle forme di sfruttamento lavorativo nelle province toscane, con un approfondimento sul distretto di Prato; (4) una ricerca sulle connessioni tra gioco d’azzardo e criminalità organizzata.

La **seconda sezione** presenta, invece, i principali andamenti relativi alla corruzione politica e amministrativa in Toscana attraverso un aggiornamento sui risultati della content analysis di più di 300 eventi corruttivi nel 2019 su scala nazionale, codificati attraverso il progetto C.E.C.O., un approfondimento analitico e comparato tra i principali eventi intercorsi. A fine sezione viene proposto un focus tematico sulle politiche di prevenzione della corruzione nella sanità toscana, tramite un’analisi dei PTPC delle aziende del sistema sanitario regionale.

Di seguito evidenzieremo alcuni dei principali risultati del Rapporto regionale.

Dallo studio effettuato emerge che la Toscana si conferma uno dei territori privilegiati dalle mafie per **attività di riciclaggio e per la realizzazione di reati economico-finanziari** su larga scala nonostante, nel corso del 2019 non siano affiorate evidenze giudiziarie rispetto ad un radicamento organizzativo tradizionale delle mafie nazionali in Toscana.

Tra le principali mafie nazionali, i gruppi di ‘ndrangheta sono ad oggi gli unici a dimostrare di possedere le capacità organizzative e le risorse criminali necessarie per un possibile radicamento organizzativo sul territorio toscano, anche se, al momento, restano tracce solo di singoli soggetti, riconducibili al perimetro criminale ‘ndranghetista, che operano sul territorio.

Il riconoscimento delle mafie o di soggetti a queste riconducibili è ostacolato, soprattutto in Toscana, dall’adozione di strategie criminali ibride, dettate da un modus operandi che combina insieme modalità e risorse illecite, con capacità e convivenze ricercate nel tessuto dell’economia legale. Il **mimetismo ambientale** così ottenuto, diviene spesso fine, non più mezzo, della loro azione criminale.

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

Il maggior pericolo rappresentato dalle organizzazioni criminali di nazionalità straniera non deriva tanto dalla pericolosità sociale delle attività illecite che le vedono spesso protagoniste, ma dalla riproduzione criminale del fenomeno. La matrice di queste organizzazioni, infatti, resta solo in parte straniera. La loro **genesì organizzativa** è il più delle volte **autoctona** e trae origine molto spesso proprio in Italia, sfruttando,

come accaduto in alcune realtà della Toscana, gravi condizioni di marginalità economica ed etnica che affliggono, in alcune circostanze, le comunità di stranieri residenti in regione.

Le comunità di stranieri a bassa inclusione sociale ed economica, presenti anche in Toscana, sono il primo bacino di manodopera criminale per queste organizzazioni, ma presentano, allo stesso tempo, un elevato livello di vittimizzazione soprattutto rispetto a quelle forme di criminalità che hanno una maggiore pericolosità sociale, come lo sfruttamento lavorativo e la tratta.

Confermata la centralità della Toscana nei **traffici nazionali e transnazionali di stupefacenti**, come dimostrato dai sequestri realizzati durante l'anno.

I sequestri di ingenti quantitativi di stupefacenti eseguiti al porto di Livorno nel corso del 2019 hanno superato i già elevati numeri degli scorsi anni. In un solo anno è stata sequestrata cocaina per un quantitativo superiore alla tonnellata (1100 kg) con due eccezionali sequestri: uno avvenuto nel maggio, per opera della Guardia di finanza e dell'agenzia delle Dogane pari a 644 kg di cocaina (per un valore stimato in circa 130 milioni di Euro), e un secondo maxi-sequestro di 300 kg realizzato nel semestre successivo. Sempre nella città di Livorno, nel gennaio 2019 sono stati sequestrati ben 830 kg di stupefacenti, di cui 564 kg di infiorescenze di marijuana e 266 kg di hashish. Dalle innumerevoli operazioni svolte nel 2019, la Toscana rappresenta una delle principali sedi operative nelle reti del traffico transnazionale promosse dai gruppi di nazionalità albanese.

Nello specifico, secondo le valutazioni della DIA, "la criminalità albanese sembra aver acquisito, in Toscana, una sorta di monopolio di tutta la filiera illecita relativa alla distribuzione degli stupefacenti, dimostrando capacità relazionali anche con altre compagini delinquenziali" (DIA 2019a: 409). Si tratta di organizzazioni molto resilienti, "di difficile disarticolazione, per la loro abilità nel rivitalizzarsi e rinnovarsi attraverso affiliazioni, consolidate dai legami familiari e dalla comune provenienza geografica, nonché per la capacità di mantenere legami anche all'estero" (DIA 2019b: 558). A volte le associazioni sono a matrice mista, italiana e albanese, come le due associazioni individuate in due indagini distinte dall'autorità di polizia in **provincia di Siena**. L'operazione denominata "Silvestre" ha visto infatti l'arresto di 19 soggetti accusati di associazione dedita al traffico e spaccio di sostanze stupefacenti, con nazionalità italo-albanese (OCC n. 3894/2018 RNR e n. 1969/2019 RG GIP emessa dal GIP del Tribunale di Siena il 4 ottobre 2019). Una seconda associazione, sempre in provincia di Siena, vedeva il coinvolgimento di cinque soggetti, tra albanesi ed italiani, dedico al traffico di cocaina.(OCC n. 2853/18 RGNR e n. 2423/19 RG GIP emessa dal GIP del Tribunale di Siena il 25 ottobre 2019).

L'attività di **spaccio su strada** assume talvolta, anche in Toscana, meccanismi di controllo territoriale, come dimostrato da alcune operazioni di polizia che hanno portato, in alcune occasioni, all'arresto di decine di spacciatori, tutti della medesima nazionalità, prevalentemente di origine nord-africana o sub-sahariana.

Le attività di spaccio sono caratterizzate dall'elevata diversificazione dell'offerta di stupefacente ed insieme da un'organizzazione orizzontale e frammentata, dove la difficile identificazione di una regia comune rende meno efficace, nel medio e lungo termine, l'azione di repressione.

I fenomeni di **sfruttamento sessuale o lavorativo** vantano una presenza radicata ed oramai cronicizzata in alcuni territori della Toscana, con casi di riduzione in schiavitù. Insieme alle attività di contrasto, si conferma l'importanza delle azioni di supporto delle vittime già implementate a livello regionale, e di un piano regionale anti-tratta che lenisca il problema di doppia vittimizzazione delle vittime coinvolte.

Economia legale e criminalità

Il Rapporto evidenzia una incidenza significativa, anche nel 2019, di gravi episodi **di criminalità economica**, a riprova di una progressiva riduzione del recinto di legalità in ampi settori dell'economia legale, all'interno dei quali i reati economico-finanziari sono sempre più strutturali.

Diversi episodi inerenti a fenomeni di criminalità economica confermano il ruolo essenziale ricoperto da diverse **figure professionali** – avvocati, commercialisti, ingegneri, architetti, geometri, ragionieri, etc.

Questi soggetti promuovono il livello di sofisticazione di questi delitti, ampliandone gli ambiti di proiezione criminale anche in contesti di criminalità organizzata.

Gli episodi del 2019 confermano questa specificità territoriale della Toscana rispetto ad altre regioni di Italia, vista **l'elevata specializzazione dimostrata dalla criminalità organizzata in questa regione rispetto a reati economici, tributari e di riciclaggio**. Si tratta di attività che richiedono un elevato tasso di professionalità che soltanto alcuni operatori contabili e finanziari possono offrire.

I dati raccolti nel 2019 confermano che il **riciclaggio e l'occultamento di capitali criminali** è il principale obiettivo degli investimenti delle mafie nell'economia regionale, prediligendo alcuni settori tradizionali come quello immobiliare e della ricettività/turismo.

Ad esempio, sono stati identificati degli investimenti in **provincia di Siena** di soggetti vicini, secondo l'autorità inquirente, ai gruppi di 'ndrangheta Bellocco-Piromalli-Rugolo e ai De Stefano- Tegano.

I sequestri hanno riguardato un immobile e il 50% di una società attiva nel settore agroalimentare e la vendita online. I prestanome, residenti in Toscana, rientravano dentro un sistema, con base in Calabria, dedito a reati economici e di riciclaggio, basato sull'evasione sistematica e fraudolenta delle imposte. Questo avveniva sia attraverso l'emissione e l'utilizzo di fatture relative ad operazioni inesistenti, sia attraverso l'omessa dichiarazione dei redditi prodotti, portando al fallimento le società non ritenute più idonee allo scopo illecito e riciclando i relativi proventi delittuosi.

Negli anni, però, sono anche emersi importanti **tentativi di imprenditorialità mafiosa** con una sede stabile in Toscana (costruzioni, tessile, rifiuti, intrattenimento).

In questo caso, le attività economiche legali svolte sono state tendenzialmente funzionali alla realizzazione di nuove attività illecite (reati tributari/fiscali, traffico di rifiuti, usura, stupefacenti, etc.), piuttosto che focalizzate all'acquisizione di segmenti del mercato tramite l'utilizzo di un metodo mafioso (dinamica emersa, invece, in altre regioni del centro e nord Italia).

Sono state ad esempio ritrovate in Toscana le ramificazioni del sistema di corruzione e infiltrazione mafiosa che ha regolato il mercato dei contratti pubblici del Comune di Reggio Calabria fino allo scioglimento dell'ente per supposta infiltrazione mafiosa. L'imprenditore calabrese, arrestato a Siena nell'ottobre del 2019 nell'ambito dell'operazione "Mala Gestio", è accusato di bancarotta fraudolenta, insieme ad altre sette persone, con collegamenti, in alcuni casi, col clan dei Tegano.

Le società che ruotavano anche attorno ad altri famigliari dell'arrestato erano mandatarie dell'erogazione di diversi servizi pubblici essenziali per conto del comune calabrese (OCCC n. 9401/15 RGNR- 1849/16 RGGIP-59/17 ROCC, emessa dal GIP presso il Tribunale di Reggio Calabria).

Altri episodi hanno confermato l'appetibilità del territorio toscano rispetto a fenomeni di riciclaggio criminale-mafioso anche nel nostro territorio. Vicino, ad esempio, a gruppi di camorra, un presunto prestanome, che anche **in provincia di Siena** avrebbe realizzato investimenti agevolando il clan camorristico dei Cava (DIA 2019b). Altra attività di riciclaggio scoperta **in provincia di Siena** in collegamento con un sodalizio criminale era costituito da una serie di società finalizzate alla "commissione di una serie indeterminata di delitti fiscali, in materia tributaria, di bancarotta fraudolenta e di riciclaggio, nonché di truffa ed altri reati contro il patrimonio ed in materia economico-finanziari con l'aggravante di aver commesso i fatti con la finalità di agevolare l'associazione mafiosa unitaria denominata 'ndrangheta". Il sistema era legato, secondo gli investigatori, alle principali 'ndrine della fascia tirrenica e dello stesso capoluogo reggino. L'operazione, denominata "Default" ed eseguita nel maggio del 2019, ha portato al sequestro preventivo d'urgenza di un complesso di immobili, ubicati a **Siena** e le quote di una società con sede legale a **Colle di Val d'Elsa** (SI), attiva nel commercio all'ingrosso e al dettaglio di prodotti alimentari e non, anche a mezzo internet (OCCC n. 3102/11 RGNR-5450/11 RGGIP-17/16 RMC, emessa dal GIP del Tribunale di Reggio Calabria).

Sempre nel 2019, un'indagine della Procura della Repubblica di Rimini ha coinvolto due gestori di un hotel a **Chianciano Terme**, chiuso al momento dell'arresto. Secondo le accuse degli investigatori, i due soggetti, nel tentativo di aggirare dei provvedimenti di prevenzione patrimoniale, sarebbero accusati di estorsione, riciclaggio e intestazione fittizia di beni a svariate società che gestiscono aziende ed alberghi.

Le varie istituzioni della Toscana, sia locali che dell'amministrazione centrale, hanno dimostrato un atteggiamento proattivo nella **prevenzione e nel contrasto di alcuni dei fenomeni ad elevato rischio criminalità organizzata**.

Almeno **tre iniziative promosse** nel corso del 2019 hanno dimostrato un possibile cambio di approccio nella risposta antimafia sul territorio toscano, non più improntato su un modello reattivo, ma mosso da una logica della prevenzione, in linea con un modello più proattivo. Tra questi è da segnalare il rinnovo del **protocollo di legalità** tra la Prefettura di Firenze e gli enti locali della provincia rappresenta una delle iniziative di prevenzione più significative nel corso del 2019.

Il protocollo, infatti, prevede degli strumenti innovativi di prevenzione che, con le parole del Prefetto, “alzano l’asticella” di legalità per quanto concerne il mercato dei contratti pubblici. L’innovazione non sta soltanto nel maggior “approfondimento” del sistema di controlli, che divengono più mirati e approfonditi anche per contratti al di sotto delle soglie previste dalla legislazione nazionale e da quella comunitaria, ma, elemento di interesse che andrebbe esteso in più province, anche nell’ “estensione” del sistema di sorveglianza e prevenzione anche rispetto a nuovi settori di attività della pubblica amministrazione, come l’edilizia privata, l’urbanistica, le concessioni per attività commerciali. Si tratta, infatti, di settori ad elevato rischio di infiltrazione criminale che, pur riguardando attività economiche private, richiedono una necessaria interazione, di carattere autorizzativo o concessorio, con l’amministrazione pubblica. Da qui l’esigenza di applicare il sistema di filtro di legalità antimafia anche ad attività economiche sospette che rientrano in questi ambiti. In particolare, viene previsto il filtro di legalità sui privati che cedano ai Comuni territori per uso pubblico, sulle concessioni edilizie private oltre i 2.000 metri quadri e sugli interventi infrastrutturali di urbanizzazione.

Rispetto ad alcune attività commerciali, come gli esercizi di ristorazione e somministrazione bevande, caffè, bar, strutture ricettive, di intrattenimento, di giochi, di scommesse, di vendita al dettaglio e all’ingrosso, i Comuni firmatari del protocollo si impegnano a comunicarne le variazioni di proprietà con cadenza quadrimestrale.

Il focus del protocollo diventa più ampio, nelle intenzioni del Prefetto, infatti, l’obiettivo è “mettere al sicuro il territorio controllando non solo gli appalti pubblici ma anche il tessuto produttivo”.

Di simile impatto sono anche altre due iniziative. La prima ha visto promotrice sempre la Prefettura di Firenze, con la firma di un protocollo anti-usura che ha previsto l’istituzione di un Osservatorio con il coinvolgimento di una platea ampia di interlocutori e attori, tra i quali sedici istituti bancari e venticinque tra istituzioni e associazioni di categoria.

La **seconda iniziativa** si riferisce alla riforma regionale della normativa sui contratti pubblici per opera delle istituzioni regionali che ha previsto un rafforzamento delle disposizioni organizzative sulle procedure per l’affidamento di lavori in materia di appalti pubblici (L.R. n. 18/2019, pubblicata nel B.U. Toscana il 19 aprile 2019).

Infine si rilevano importanti sviluppi sia sul fronte della **repressione giudiziaria** del fenomeno che nei provvedimenti di **contrasto patrimoniale**. Nel corso del 2019 vi sono stati infatti rilevanti evoluzioni in riferimento a procedimenti che negli anni scorsi hanno riguardato gravi fenomeni di infiltrazione criminale nel territorio toscano e sono divenuti definitivi alcuni provvedimenti molto rilevanti sia sotto il profilo del valore economico del patrimonio confiscato, che della matrice criminale di riferimento (anche per gravi reati economici e contro la pubblica amministrazione).

I beni confiscati in Toscana

In Toscana il numero totale dei beni confiscati (fonte ANBSC), senza includere un provvedimento dall’esito giurisdizionale ancora incerto, è di **489 beni totali** presenti, con un **incremento** rispetto all’anno precedente di circa 61 beni (+14%).

I **beni attualmente in gestione** sono 343 (70% del totale), in aumento rispetto all’anno precedente (+19%).

Le destinazioni sembrano aver avuto una battuta d’arresto.

Nello scorso rapporto furono censiti 66 nuovi beni destinati con un incremento del +93% rispetto alla finestra temporale precedente. Mentre restano ancora 163 i beni giunti a confisca definitiva, e quindi potenzialmente destinabili. Due le possibili spiegazioni: cambio di governance presso l’ANBSC e la crisi pandemica (i dati si riferiscono anche al primo semestre 2020).

L'accesso criminale nel mercato dei contratti pubblici

Il rapporto, come già detto precedentemente include dei focus, uno dei quali particolarmente interessante per la nostra analisi e pertanto riporteremo la sintesi del Rapporto, per questo focus, quasi in forma integrale.

Lo studio effettuato sull'**accesso criminale nel mercato dei contratti pubblici**, offre una prima analisi sistematica delle strategie e degli episodi di accesso criminale nel mercato dei contratti pubblici toscano.

Si tratta di un primo studio preliminare a partire dall'analisi di 38 episodi di accesso criminale selezionati e avvenuti nell'ultimo decennio che hanno riguardato il territorio toscano (43 gli operatori economici selezionati).

La ricerca individua alcune delle modalità prevalenti di accesso criminale, le loro linee evolutive più recenti e i meccanismi di pendolarismo criminale delle aziende contigue alla criminalità organizzata, sia in ingresso che in uscita dalla Toscana.

Secondo i dati del Casellario imprese di ANAC, la Toscana è al **9° posto su scala nazionale** per numero di provvedimenti interdittivi comunicati all'Autorità dal 2014 al 2018 (41 comunicazioni) e al **14° posto ponderando per il numero di imprese attive sul territorio**.

Nell'ultimo biennio il **numero di comunicazioni** è aumentato rispetto al biennio precedente (+32%), in linea rispetto alla media nazionale.

Va ricordato tuttavia che, tenuto conto del numero limitato di casi, non è possibile trarre delle conclusioni sull'invasività del fenomeno in alcune province rispetto ad altre: non sembrano, infatti, emergere delle specificità territoriali rispetto alle diverse province. Per fare un esempio, **in provincia di Siena**, ultima nella distribuzione degli operatori economici per attività economica principale, sono stati numericamente e qualitativamente **rilevanti i provvedimenti di interdizione antimafia emessi** nei confronti di operatori economici impegnati in opere pubbliche o destinarie di autorizzazioni/concessioni sul territorio senese. Diversamente, la provincia di Firenze, seconda per numero di eventi, ha visto soltanto nell'aprile del 2020 l'emissione di un provvedimento ostativo da parte della Prefettura del capoluogo, a distanza di otto anni dall'ultima decisione.

Si evidenzia inoltre che, nel mercato dei contratti pubblici, a differenza di altre regioni a recente espansione criminale, prevalgono dinamiche di **pendolarismo economico-criminale** rispetto a forme più stanziali.

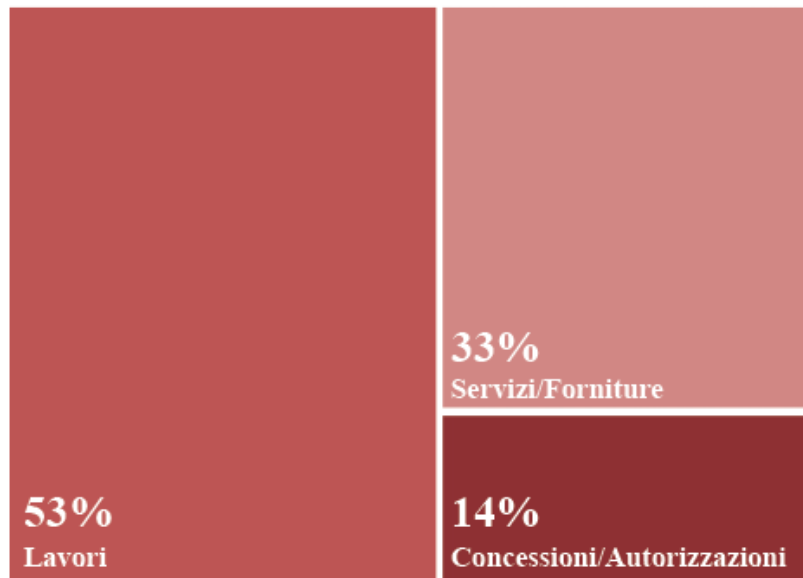
Le imprese con pregiudizi antimafia, infatti, mantengono prevalentemente sede legale o operatività nei territori d'origine del clan, non mirando a forme di insediamento economico stabile nel territorio toscano.

Il 63% degli episodi analizzati ha visto protagoniste imprese con sede legale nel Meridione, nel restante numero dei casi si trattava di operatori economici con sede in Toscana, ma che, comunque, in molte occasioni, partecipavano soltanto a lavori pubblici nei propri territori di provenienza (pendolarismo criminale di ritorno).

Dall'analisi degli episodi emersi in Toscana, l'accesso criminale **non** si realizza tendenzialmente attraverso il ricorso ad un **metodo mafioso classico**, che include forme di intimidazione esplicite ed implicite, ma piuttosto tramite **strategie 'convenzionali' di alterazione della concorrenza**.

Su 43 operatori censiti, il 53% di questi è stato coinvolto nell'ambito dei lavori pubblici, seguito da servizi e forniture (33%), e, in ultimo, delle autorizzazioni e concessioni (14%).

Mercato dei contratti pubblici e tentativi di accesso criminale

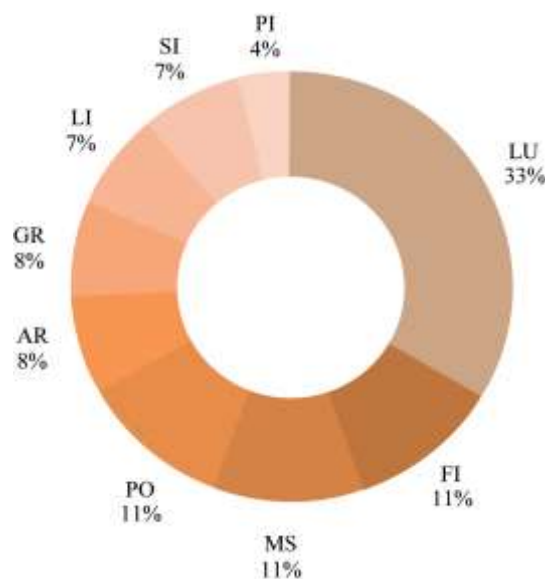


Negli ultimi anni l'ambito dei servizi ha visto un incremento significativo (oltre il 70% degli operatori coinvolti negli ultimi cinque anni).

Rispetto alla distribuzione geografica dei casi di accesso criminale documentati, circa 2/3 riguardano il territorio della Toscana, a seguire Campania (12%) e Calabria (5%), in quanto vi sono stati casi con operatori economici con sede legale in Toscana, ma attività economica svolta fuori dai suoi confini regionali.

La distribuzione provinciale degli operatori con sede legale in Toscana vede al primo posto la provincia di Lucca (33% del totale), seguita da Firenze, Massa-Carrara, Prato (a pari merito con l'11% degli operatori censiti) e Arezzo (8%).

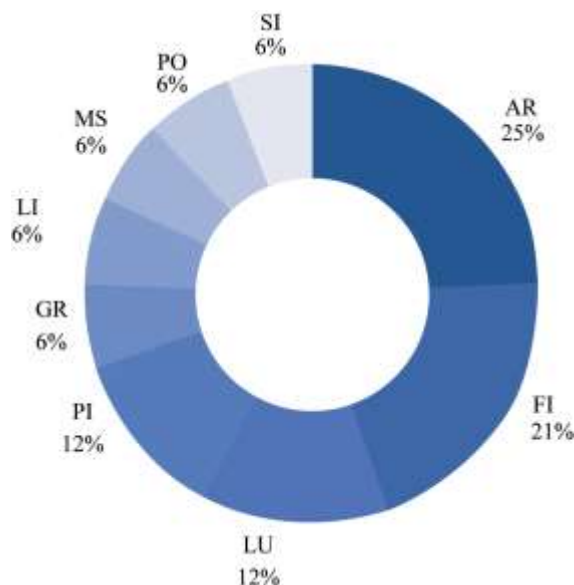
Distribuzione territoriale delle imprese con sede in Toscana coinvolte in episodi di accesso criminale nel mercato dei contratti pubblici



Gli eventi di accesso criminale, invece, evidenziano una distribuzione provinciale differente, includendo anche i casi di imprese provenienti da fuori regione.

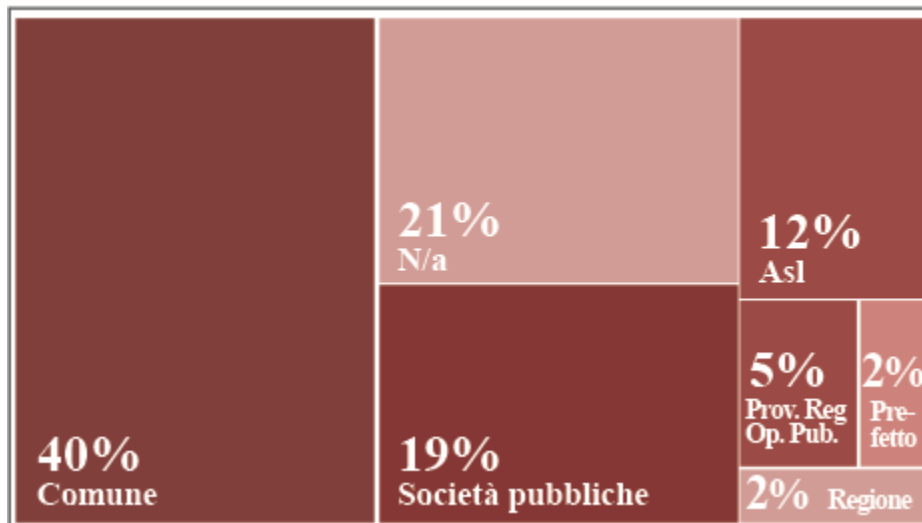
Le province di Arezzo e Firenze, da sole, ospitano quasi la metà dei casi censiti negli ultimi dieci anni (rispettivamente il 25% e il 21% sul totale).

Distribuzione territoriale di episodi in Toscana di accesso criminale nel mercato dei contratti pubblici



Il panorama delle stazioni appaltanti interessate almeno in un'occasione da **fenomeni di accesso criminale** è ampio. Dall'analisi dei dati raccolti per la ricerca citata, si conferma il **primato dei comuni**. Il 40% degli episodi hanno visto infatti i comuni come principali stazioni appaltanti, seguono le società a partecipazione pubblica/concessionarie (20%) e le ASL (12%) che rappresentano importanti punti nodali per forme di condizionamento mafioso delle opere pubbliche (insieme rappresentano 1/3 dei casi selezionati). Gli organismi di rango regionale non incidono in maniera significativa al totale degli eventi emersi, anche se da questo dato non è possibile derivarne una minore vulnerabilità rispetto a fenomeni di accesso criminale.

Tipologia di stazione appaltante o di enti coinvolti in episodi di accesso criminale



Dalla ricognizione dei casi emersi e selezionati, inoltre, non è possibile stabilire una relazione tra ampiezza demografica dell'ente locale interessato e la vulnerabilità rispetto a fenomeni di accesso criminale nel mercato dei contratti pubblici. Le evidenze, così come le possibili ipotesi, conducono ad esiti talvolta contraddittori.

Ad un primo esame, i capoluoghi di provincia sembrerebbero più interessati da tentativi di accesso criminale, ma il dato è molto probabilmente da ricondurre al più elevato numero di opere o servizi dati in appalto per un valore superiore alle soglie previste dalla legislazione antimafia per l'attivazione del sistema dei controlli e di monitoraggio.

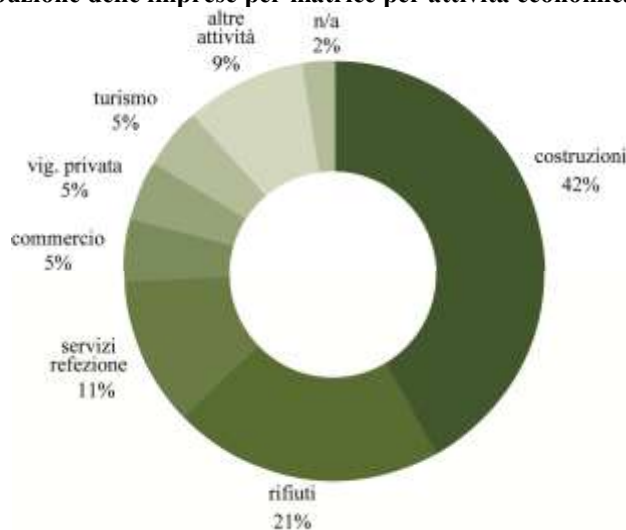
Rispetto ai comuni di medie e piccole dimensioni, non sono limitati gli episodi di accesso criminale, anche per lavori dal valore economico contenuto e sotto soglia – condizioni queste che garantiscono un maggior grado di **mimetismo criminale** delle imprese non attivando controlli antimafia più approfonditi.

Le maggiori opportunità criminali in piccoli comuni potrebbero anche derivare dalle maggiori carenze in termini di personale amministrativo che affliggono gli enti di queste dimensioni, da cui ne potrebbero conseguire minori capacità gestionali rispetto a quegli appalti pubblici ad elevato rischio di accesso criminale.

Gli episodi riguardano anche stazioni appaltanti fuori dal territorio toscano ma che hanno visto il coinvolgimento di operatori economici con sede legale in Toscana.

Le principali attività economiche per le quali si è verificato un accesso criminale sono le costruzioni/ edilizie (42%) e i rifiuti (21%), che comprendono anche le attività di trasporto e trattamento rifiuti e inerti, oltre che lavori di manutenzione e gestione di discariche. Tra i servizi quelli relativi ad attività di ristorazione/refezione sono tra i più importanti (11%), ma si evidenzia un'elevata diversificazione della tipologia di attività che all'interno di questa categoria si sono rivelate suscettibili di pregiudizi antimafia (es. gestione aree-blu e parcheggi, servizi di disinfestazione, servizi alberghieri/ricettività).

Distribuzione delle imprese per matrice per attività economica svolta



Rispetto alla matrice criminale, quella **camorristica** prevale sulle altre (56% degli episodi censiti), con una specializzazione nel settore dei rifiuti e costruzioni, mostrando una più elevata diversificazione economica rispetto alle altre matrici. Segue l'ndrangheta (26%) con una specializzazione negli appalti per servizi e per quanto riguarda i lavori nel settore delle costruzioni. Almeno per l'arco temporale preso in esame, la presenza di consorterie siciliane è invece limitata a pochi casi, ma rilevanti per le dimostrate capacità di penetrazione nel sistema degli appalti.

Dallo studio effettuato nel Rapporto regionale emerge che le dinamiche che guidano l'azione criminale degli operatori economici sotto condizionamento mafioso sono molteplici e flessibili, soprattutto quando promosse nel mercato dei contratti pubblici.

In questo contesto infatti le variabili di rischio rispetto ad un loro riconoscimento nel mercato sono certamente maggiori rispetto al settore privato, data l'interazione con una **legislazione preventiva** più sviluppata e, innanzitutto, la presenza di **attori istituzionali e non governativi** solo in un numero limitato di casi, si spera, collusi alle stesse logiche criminali.

L'analisi dei 38 episodi di accesso criminale esaminati nel Rapporto regionale ha individuato alcune linee di tendenza che valgono per il mercato toscano, qui esaminato, ma anche per molte altre realtà italiane. Nonostante alcuni quadri normativi regionali differenti e alcune *best practices locali* (come i **protocolli di legalità**), il **sistema di regole preventivo e di controllo contro possibili infiltrazioni mafiose negli appalti** è comune per tutte le stazioni appaltanti italiane.

A variare sono altre variabili ambientali, come la "qualità", sotto tanti aspetti, delle stesse istituzioni locali e periferiche dell'amministrazione locale, la struttura dell'economia locale, sia quella legale che quella criminale.

Di seguito riportiamo alcune delle principali tendenze individuate, focalizzando la nostra attenzione sull'illustrazione di alcuni dei casi più esemplificativi del senese avvenuti nell'ultimo decennio, e per i quali è stato possibile svolgere da parte dei ricercatori che hanno redatto il rapporto regionale, degli approfondimenti documentali.

Nonostante le variegata modalità di accesso criminale e i diversi ambiti di accesso (lavori/servizi e forniture/concessioni), la criminalità organizzata in Toscana sembrerebbe al momento preferire una **funzione puramente imprenditoriale**, piuttosto che di regolazione criminale del mercato.

Dai casi emersi, l'accesso criminale spesso si consuma con la semplice partecipazione alla contrattazione pubblica, come un qualunque altro operatore economico. Non emerge, quindi, il tentativo di costruire, magari su una preesistente rete locale di scambi corruttivi, un sistema autonomo di governo criminale dello stesso mercato e dei diversi attori che vi operano (es. politici, amministrativi ed imprenditoriali, professionisti, etc.). Non sono emerse evidenze, per esempio, di forme di protezione-estorsione nei cantieri, o di imposizione di particolari forniture o manodopera da utilizzare nelle opere. Prevarrebbe, quindi, un **logica di azione prevalentemente economica**, mirata al profitto e agli utili derivabili dalle attività di riciclaggio, rispetto, invece, ad una **logica di appartenenza più territoriale** (Sciarrone & Storti 2019).

In poche e limitate circostanze, sono emerse forme di regolazione illegale di cartelli di imprese, che però restano circoscritte a strategie di *pendolarismo criminale*, quindi, prodotto di condotte promosse dai territori di radicamento storico di queste organizzazioni. Inoltre non si è osservato negli episodi emersi, il forte coinvolgimento di attori autoctoni toscani, come beneficiari di servizi di protezione mafiosa.

In altre realtà del Centro (procedimento *Mafia Capitale*) e Nord del paese (procedimento *Aemilia e Infinito*), al contrario, la funzione di regolazione è stata svolta in maniera più incisiva, potendo contare su uno stabile insediamento territoriale e su un paniere di risorse di scambio più ampio (inclusa la possibilità di supporto elettorale).

Questa **logica d'azione economica** è individuabile in tutti i casi che saranno da qui esaminati, e giustifica, per molti aspetti, le **strategie mimetiche** messe in campo dalle imprese sotto condizionamento mafioso.

In poche, anche se significative, occasioni, soprattutto nel caso di Cosa Nostra, è emerso il tentativo di far operare nel mercato toscano gli stessi cartelli di imprese sotto protezione mafiosa già nei territori di origine.

Come descritto nel caso sotto esaminato, si tratta in realtà di tentativi precedenti al periodo di analisi dello studio riportato nel rapporto regionale (anni novanta e precedenti al 2005), ma molto rilevanti anche alla luce dei più recenti episodi, che hanno visto coinvolti alcuni gruppi di 'ndrangheta su scala nazionale e con il coinvolgimento, si ipotizza, anche di operatori toscani (inchiesta Cumbertazione, cfr. Secondo Rapporto 2017).

“Alcuni approfondimenti investigativi realizzati tra la fine degli anni novanta e i primi anni duemila avevano fotografato l’interessamento da parte di Cosa Nostra per il mercato dei contratti pubblici in Toscana. Le indagini, raggruppate in un progetto investigativo denominato «Turn over», pur non avendo avuto un proseguo in sede penale, riuscirono a svelare un sistema finalizzato alla turbativa fraudolenta di gare d’appalto in cui avrebbero svolto un ruolo importante delle cordate di imprese siciliane, alcune delle quali ricondotte specificamente, attraverso la regia affaristica di abili fiduciari, alla sfera di influenza di Cosa Nostra (CPCOM 2006).

Nel caso in esame, si trattava di ambiti contrattuali di non eccezionale rilevanza economica, ma “i cui soggetti imprenditoriali coinvolti e le modalità di svolgimento delle procedure di aggiudicazione (*rectius*, di affidamento) denotavano la penetrazione nella realtà toscana (e segnatamente, nelle zone di **Siena**, Pisa e Firenze) di interessi e metodi criminali assolutamente analoghi a quelli oggetto di collegate indagini delle DDA di Messina Catania e Palermo” (DNA 2006, 533).

A termine dell’indagine, circa 500 soggetti furono segnalati all’Autorità Giudiziaria per i reati di cui agli artt. 416, 353 e 482 c.p..

Come riconosciuto dagli uffici della DDA fiorentina, che archiverà per assenza di un quadro probatorio solido e sufficiente, Cosa Nostra, oltre a ‘controllare’ il fenomeno degli appalti pubblici in Sicilia, dal 1996 avrebbe “esteso tale illecita attività ad altre regioni italiane ed in particolare alla Toscana.

In questa regione, infatti, è stata accertata la partecipazione di imprese edili siciliane, in cordata, in circa 300 appalti. Nel corso delle acquisizioni documentali sono stati inoltre individuati un gran numero di altre gare dove hanno partecipato le imprese indagate ed altre loro collegate. Sono, in pratica, 536 le imprese edili siciliane che sono state individuate a seguito delle acquisizioni e tra queste sono state rilevate turbative commesse da 256 imprese, per un totale parziale di 415 persone con responsabilità penali, in 78 gare d’appalto” (CPCOM 2006: 238). Secondo gli investigatori, **l’inefficace sistema di monitoraggio degli appalti** ai tempi esistente in Toscana, prima della piena messa in funzionamento dell’attuale Osservatorio regionale, garantiva ampi margini di occultamento dei tentativi di turbativa degli appalti pubblici banditi nella regione.

Sempre secondo i magistrati, “sebbene la Regione Toscana avesse istituito un osservatorio sugli appalti, non tutti gli Enti comunicavano i dati, anche perché l’omissione praticamente non prevedeva sanzione. In questo senso era assolutamente imprevedibile che proprio presso la Provincia di Firenze venissero individuate 30 gare dove risultava una considerevole presenza di imprese siciliane, ed in 14 casi, queste si sono aggiudicate la gara” (CPCOM 2006: 238).

In quella fase, la DDA fiorentina ipotizzava due ulteriori fattori che avrebbero facilitato la messa in funzionamento del sistema di turbativa delle gare:

(a) **la presenza di personale criminale fidato sul territorio**, di supporto ai tentativi di accesso criminale da parte delle imprese sotto protezione mafiosa;

(b) l’esistenza di **legami collusivi e corruttivi con referenti nel tessuto locale della pubblica amministrazione e degli organi di indirizzo politico**. Il quadro delle indagini, afferma la DDA, “lasciabilmente supporre che «Cosa Nostra», per potere operare in Toscana, considerata la distanza e quindi le difficoltà logistiche, necessiti di persone che sul territorio favoriscano l’individuazione di appalti idonei” (CPCOM 2006: 239).

La seconda ipotesi rispetto a **collusioni con la pubblica amministrazione** non trovò sufficienti conferme in sede di indagine, né al momento sono emerse nelle recenti operazioni promosse dalla DDA fiorentina (intervista INT_1).

Rispetto, invece, alla presenza di **soggetti criminali già stanziatisi nel territorio toscano**, alcuni appartenenti alle prime file dell’ala imprenditoriale di Cosa Nostra, come quelle dei Virga e dei Madonia, si erano insediati nel territorio toscano, sviluppando importanti interessi imprenditoriali con “strettissimi legami ed interessi in comune” (DNA 2006). Tutto comprovato, secondo gli

investigatori di allora, dalla comune partecipazione di soggetti orbitanti attorno alle due famiglie a gare pubbliche indette nel territorio regionale.

Secondo la Procura, la loro presenza avrebbe fatto “da traino” per il cartello di imprese siciliane, facilitandone l’approdo nel mercato toscano (DNA 2006). Oltre alle aziende del palermitano, altre imprese provenivano dall’agrigentino, alcune di queste già note per alcuni procedimenti penali in corso in Sicilia sulle cordate di imprese favorite da Cosa Nostra.

Una di queste, **nel senese**, era riuscita ad aggiudicarsi, per esempio, in subappalto, dei lavori per la realizzazione dello stadio comunale di Siena (CPCOM 2006: 239)..

Sempre nella **stessa provincia**, in occasione di un appalto per la realizzazione di un centro anziani, secondo le ricostruzioni degli investigatori, le offerte presentate e manipolate dalla cordata sarebbero state spedite tutte dallo stesso Ufficio Postale di un comune toscano nella medesima data “con numeri di protocollo progressivi e recherebbero timbri in ceralacca palesemente falsi anche ad un’indagine superficiale essendo stati impressi in taluni casi con vecchie monete da 200 lire con lo stemma dell’Arma e della Guardia di Finanza, il che dimostra la totale assenza dei dovuti controlli formali da parte della Stazione Appaltante” (CPCOM 2006: 240).

Simili accordi e cointeressenze sarebbero anche emerse da un’approfondita analisi delle fidejussioni, in alcuni casi vendute dagli stessi ‘agenti’ o falsificate, e presentate dalle aziende partecipanti.

Dalla loro analisi sono divenuti più chiari collegamenti tra imprese prima non individuati e le comuni strategie di turbativa delle gare. Come già indicato sopra, le indagini non portarono a nessun sviluppo in sede penale, con rammarico da parte della Commissione Parlamentare Antimafia, che si occupò dell’indagine, ma certamente alzò per la prima volta la **soglia di attenzione sugli appalti toscani da parte delle autorità.**”

Nuove forme più sofisticate di cartelli vedono la luce nelle forme di raggruppamenti temporanei di imprese, che permettono un maggior grado di mimetismo criminale. Gli episodi di accesso criminale in Toscana confermano infatti quale principale forma di mimetismo criminale l’uso strumentale del consorzio e dei raggruppamenti non stabili di imprese (ATI) per accedere al mercato degli appalti.

Si evidenzia dunque che gli episodi di accesso criminale nell’ambito dei contratti per servizi e forniture, e per autorizzazioni e concessioni pubbliche, sono aumentati in maniera significativa negli ultimi anni, mostrando un deficit in termini di strumenti di prevenzione e contrasto esistente rispetto al quale, nell’ultimo anno, sono state promosse sul territorio regionale importanti iniziative istituzionali, alcune delle quali riportate nell’analisi precedente relativa alla economia legale e criminalità.

Lo sfruttamento lavorativo in Toscana.

In Toscana sono pochi gli studi e le indagini aventi come focus lo **sfruttamento lavorativo**. Fanno eccezione le analisi condotte sulla peculiare situazione delle aziende del distretto del tessile e dell'abbigliamento di Prato, di cui queste hanno messo in luce l'alta percentuale di lavoratori in nero e/o irregolarmente soggiornanti e varie irregolarità in materia di orari di lavoro, di salario, di salute e sicurezza. Ciò appare in contraddizione con l'aumento di denunce e di indagini, registrato in varie province toscane, ai sensi del reato di intermediazione illecita e di sfruttamento lavorativo (art. 603 bis c.p.), introdotto nel 2016 con la l. 9 ottobre 2016, n. 199.

Il "Quarto Rapporto sui fenomeni di criminalità organizzata e corruzione" che stiamo analizzando, dedica un ampio focus alle **caratteristiche, evoluzioni e tendenze dei fenomeni di sfruttamento lavorativo** in Toscana, un fenomeno diffuso anche nella nostra provincia e oggetto di analisi e studio anche da parte della Provincia di Siena, nell'ambito del Progetto "Satis"- **Sistema Antitratta Toscano Interventi Sociali**.

La Toscana è **la quinta regione in Italia** per il numero di procedimenti relativi a reati di sfruttamento lavorativo, alla pari con la Campania (17 le inchieste censite in questi anni da Adir-Flai Cgil, pari al 7% del totale nazionale).

In tutte le procure toscane, ad eccezione di quelle di Lucca e di Grosseto, sono stati censiti uno o più procedimenti penali in corso per grave sfruttamento lavorativo: quattro a Prato, tre a Firenze, due a Livorno, Pisa, **Siena**, Massa e Pistoia, uno ad Arezzo.

La distribuzione delle inchieste per settore o comparto produttivo vede l'**agricoltura** figurare al primo posto (6 procedimenti), seguita da pelletterie e confezioni (5), volantinaggio (3), pesca (2) e ristorazione (1), confermando così che la diffusione **dei fenomeni di caporalato** non si limita all'agricoltura, ma investe anche altri settori produttivi.

Si evidenzia inoltre come elevato il rischio di un **aumento dei casi di sfruttamento lavorativo** nel settore turistico-alberghiero, della ristorazione, del lavoro di cura e domestico, come effetto della crisi economica innescata dall'emergenza pandemica.

Nel territorio senese, secondo una ricerca (Carcione, Modafferi, 2020), il **lavoro sommerso e il lavoro sfruttato** si concentrano e, a volte, si sovrappongono, nei settori e nei comparti produttivi meno qualificati e ad alta intensità di lavoro come agricoltura, ristorazione, alberghiero, pulizie, servizi alla persona.

La presenza di lavoro grigio o di contratti atipici come quello a chiamata, di sotto-salario, di sottoinquadramento, di prolungamento non pagato della giornata e della settimana lavorativa appare molto diffusa nella ristorazione e nei servizi legati al turismo.

I casi di sfruttamento segnalati all'interno di attività ristorative riguardano tanto il capoluogo che la Val d'Elsa e la Val di Chiana.

Le irregolarità descritte non sembrano fare capo a organizzazioni criminali, ma appaiono poste in essere da **piccole realtà imprenditoriali** le cui finalità sono esclusivamente di riduzione del costo del lavoro. Ciò non impedisce che in alcune situazioni la dimensione economica dello sfruttamento possa essere rilevante, da casi di mancato pagamento a salari orari pari a due/tre euro l'ora e a pagamenti a cottimo, applicato ai lavoratori da alcune ditte di pulizie negli appalti ad alberghi e altre strutture ricettive.

Il fenomeno dell'**intermediazione illecita** coinvolge, nel territorio senese, principalmente **l'agricoltura, i servizi di pulizia e l'edilizia** e si realizza attraverso il ricorso a società contoterziste e cooperative spurie, a cui vengono esternalizzate le fasi produttive a maggiore intensità di lavoro. In ambito sindacale, viene riferita l'esistenza di cooperative di servizio completamente irregolari, aventi sede legale fittizia a Roma e in città del sud Italia. Il ruolo delle cooperative spurie nel settore edile e agricolo, nei servizi di pulizia appare piuttosto rilevante, con modalità di selezione e controllo dei lavoratori e modus operandi delle reti criminali connotati su base familiare, etnica o nazionale.

In agricoltura e nei servizi a bassa qualificazione emergono casi di **estorsione** di parte del salario attuate da datori o da intermediari, che costringono il lavoratore a fornire il codice della propria carta al fine di

prelevare una quota del salario corrisposto. Sono inoltre rappresentati casi di **truffa** in occasione di vertenze sindacali o di accesso dei lavoratori ai Centri di Assistenza Fiscale, laddove i lavoratori scoprono che non sono mai stati loro versati i contributi o che le aziende presso le quali sono stati occupati si dichiarano fallite o sono state cedute a soggetti terzi, rendendo inefficaci eventuali azioni di rivalsa.

Le situazioni di sfruttamento più gravi riguardano, anche nella **provincia di Siena**, l'agricoltura.

Oltre all'individuazione di diversi luoghi di arruolamento per il lavoro a giornata, è emersa la vicenda della denuncia all'Ispettorato del Lavoro di un gruppo di richiedenti asilo ospiti di un Cas della provincia, per essere stati costretti a lavorare in nero e non aver mai ricevuto la retribuzione pattuita.

Alla denuncia sarebbero seguite indagini che però, avendo il titolare chiuso la ditta agricola incriminata e continuato l'attività attraverso un'altra azienda intestata a un familiare, avrebbero subito notevoli rallentamenti.

Il principale **target oggetto di sfruttamento lavorativo** è costituito dai richiedenti asilo, al cui interno si osservano situazioni di particolare vulnerabilità per i cittadini pakistani e bengalesi. In particolare, condizioni di assoggettamento connesse allo sfruttamento lavorativo sarebbero presenti nella comunità pakistana.

Da quanto emerge nel Rapporto della Regione, inoltre, a novembre 2018 è stata smantellata una rete di sfruttamento del lavoro agricolo di braccianti stranieri, richiedenti asilo o titolari di protezione internazionale, che sarebbe stata attiva in 6 province toscane (Pistoia, Prato, Firenze, **Siena**, Lucca, Arezzo e Pisa). Sulla base delle risultanze investigative, sono stati arrestati tre cittadini stranieri (due pachistani e un marocchino residenti ad Agliana) con l'accusa di sfruttamento e di intermediazione illegale e denunciate altre quattro persone, fra cui un consulente del lavoro, a cui sono contestate frodi nelle fatturazioni e nelle comunicazioni con Inps e Inail, mentre le aziende agricole che avevano affidato gli appalti non risultano implicate. Una trentina di lavoratori sfruttati avrebbe confermato il quadro accusatorio.

Carchedi (2018) stima che **nel senese il lavoro informale in agricoltura** coinvolga circa il 20% della forza-lavoro e il 5-7% delle aziende, pari a 430-600 unità. All'interno di questo gruppo di aziende l'utilizzo di forme d'intermediazione illegali assumerebbe caratteristiche strutturali, a volte pianificate, all'inizio della stagione di raccolta, dalle stesse aziende tramite accordi informali di piazza che stabilirebbero i livelli salariali. Tali meccanismi, oltre a generare un significativo risparmio su costo del lavoro e a influire sulle retribuzioni di tutti gli occupati, alterano in modo importante le dinamiche di mercato.

I salari giornalieri dei braccianti reclutati attraverso **caporali** si differenzerebbero soprattutto in base al tipo di mobilità. I salari inferiori (20-25 euro) spetterebbero alla fascia di lavoratori stagionali a mobilità transnazionale, mentre la fascia di lavoratori a mobilità a breve raggio percepirebbe salari compresi fra 30 e 35 euro. Nel caso in cui il reclutamento dei lavoratori da parte dei caporali avvenga nei paesi di origine, le configurazioni societarie utilizzate ricalcano quelle più volte evidenziate: cooperative, SRL, società individuali con partita iva.

Le evidenze delineate sono in linea con quanto rilevato da Oliveri (2017) che, nel caso della **viticoltura a Siena**, osserva la centralità degli appalti ad aziende o a cooperative senza terra, le cui funzioni principali sono di indebolire le tutele contrattuali e retributive dei lavoratori e di garantire alle aziende appaltatrici ampi margini di flessibilità organizzativa.

Portando a sintesi gli elementi e gli indicatori di grave sfruttamento lavorativo analizzati, di seguito si rilevano le più significative tendenze registrate a livello regionale:

- La **sproporzione** esistente fra l'elevato numero di arresti, denunce e procedimenti penali in atto per **reati di grave sfruttamento lavorativo e l'esiguo numero di lavoratori titolari di permesso** art 18 rilasciati per sfruttamento lavorativo è l'elemento di fondo che caratterizza il sistema di contrasto italiano e toscano. Nonostante i dati a disposizione indichino in modo chiaro che il fenomeno emerge in maniera crescente, sia a seguito di indagini ed ispezioni che di segnalazioni e denunce dei lavoratori, risultano inadeguate tutela e protezione sociale dei lavoratori sfruttati.

Il **rafforzamento del sistema degli interventi di contrasto e di prevenzione** del grave sfruttamento lavorativo e del caporalato appare la principale *conditio sine qua non* per una gestione del fenomeno

basata su principi non emergenziali, ma ancorati a una tutela effettiva delle componenti più vulnerabili della forza-lavoro.

· La **diffusione dei casi di grave sfruttamento lavorativo** appare nel complesso omogenea, pur essendo influenzata da differenziazioni e specificità per settori produttivi e sistemi di lavoro, aree geografiche, fasce di lavoratori a rischio. In tutte le province toscane, a eccezione di Lucca e Grosseto, sono in corso uno o più **procedimenti per sfruttamenti lavorativo, caporalato, riduzione in schiavitù o tratta per sfruttamento lavorativo**. Se per alcuni territori – area metropolitana Firenze- Prato, **Siena** e Grosseto – e tipologie di sfruttamento lavorative, gli studi e le attività investigative e repressive sembrano fornire dunque tendenze piuttosto precise, in altre province e settori produttivi il fenomeno sembra manifestarsi in proporzione ridotta o le evidenze disponibili appaiono ancora molto limitate.

· **L'agricoltura** è il settore di riferimento della maggior parte dei **procedimenti penali per intermediazione illegale e sfruttamento del lavoro** e dove emergono con più chiarezza indicatori e segnali relativi alla presenza di **organizzazioni criminali**. Nelle province di Grosseto e **Siena** è forte il **radicamento di reti e organizzazioni criminali straniere, che reclutano e controllano quote consistenti del lavoro migrante avventizio**, anche attraverso accordi informali con professionisti e aziende agricole italiane.

· La situazione di Prato è stata oggetto di approfondimento anche attraverso il ricorso a interviste a testimoni privilegiati e l'analisi degli atti di quattro recenti procedimenti giudiziari per sfruttamento lavorativo e caporalato.

· Le **forme di sfruttamento lavorativo** rilevate sul territorio toscano sono varie. A fronte di una diffusione significativa di lavoro sommerso in svariati comparti e settori (ristorazione, turismo, servizi a bassa qualificazione, logistica) il **caporalato** è circoscritto all'agricoltura e in misura minore all'edilizia e al lavoro domestico e di cura. Sono pressoché assenti riscontri oggettivi in merito alle forme estreme di sfruttamento lavorativo, la tratta e la riduzione in schiavitù, anche se in un importante distretto, come quello pratese, la presenza di indicatori di grave sfruttamento lavorativo configura, per migliaia di addetti, condizioni di lavoro e di vita ai limiti dell'assoggettamento. Sul fronte delle **vittime**, diversi elementi convergono nell'individuare i richiedenti asilo e i titolari di protezione internazionale come le fasce maggiormente a rischio di reclutamento illegale e di grave sfruttamento lavorativo.

· Le **evidenze sulla crisi economica e occupazionale** in atto, a seguito della pandemia e dei relativi provvedimenti di contenimento del contagio, segnalano due tendenze principali. In primo luogo, in Italia il **blocco delle attività produttive non essenziali** durante la fase più acuta della pandemia ha **limitato, ma non annullato, l'attività di organizzazioni e reti criminali riconducibili a fenomeni di caporalato e di sfruttamento lavorativo**. In secondo luogo, a causa dell'impatto già determinato dalla pandemia sull'economia e sul mercato del lavoro, sul territorio toscano il **rischio di un aumento di fenomeni di sfruttamento lavorativo appare maggiore** nel settore turistico-alberghiero, della ristorazione, del lavoro di cura e domestico.

La corruzione perseguita in Toscana e in Italia: analisi delle tendenze più recenti

La **sezione 2** del Rapporto regionale esamina i **Fenomeni di corruzione**.

Emerge che in Toscana, come nel resto d'Italia, le nuove forme di "corruzione organizzata" mettono in evidenza uno spostamento del baricentro invisibile dell'autorità di organizzazione, gestione e governo degli scambi occulti dagli attori partitici e politici – secondo il "vecchio" modello svelato da "mani pulite" – sia **verso dirigenti e funzionari pubblici**, sia **verso il settore privato**: imprenditori, mediatori, faccendieri, professionisti, gruppi criminali.

Da un'analisi in profondità emerge una diffusa e condivisa conoscenza delle prassi informali che regolano le interazioni tra i partecipanti alle pratiche corruttive: le "regole della corruzione" – ad esempio, quella che sancisce lo "scambio di cortesie" nella presentazione di offerte fittizie nelle gare di appalto, sono comunemente accettate e rispettate tra gli attori privati, grazie a collante fiduciario maturato nel corso del tempo. La logica dominante tra gli attori privati coinvolti appare di **natura collusiva**, non concorrenziale, e alcuni attori privati – professionisti, imprenditori – possono assumere un ruolo egemone all'interno di questi circuiti corruttivi/collusivi, di fatto organizzando le gare di appalto.

La raccolta ed analisi degli episodi più significativi di corruzione avvenuti sul territorio toscano rileva nell'ultimo quadriennio fin qui esaminato un **tendenziale incremento dei nuovi casi significativi emersi**, con una parziale inversione di tendenza nell'ultimo anno: dai 6 del 2016 si passa ai 13 del 2017, ai 19 del 2018, ai 14 del 2019 .

Si conferma inoltre **la vulnerabilità del settore degli appalti alla corruzione**: l'evidenza infatti di un nesso tra corruzione e appalti emersa nei rapporti 2016-2018 trova conferma anche nel corso del 2019. Nell'ultimo anno in Toscana gli eventi di corruzione esaminati continuano ad evidenziare la vulnerabilità del settore: l'attività contrattuale per la realizzazione di opere pubbliche, per l'acquisto di forniture e di servizi, negli enti locali, nei lavori stradali o in altri settori – tra cui quello sanitario – è un'area particolarmente a rischio.

Anche quello dei **controlli**, specie quelli legati alla sicurezza, ma anche di ordine sanitario, si confermano dall'analisi dei principali eventi emersi nel 2019 un settore nel quale le pratiche di corruzione non sono episodiche. Segnale incoraggiante, in almeno due vicende, l'evento di corruzione è stato sventato dalla denuncia del soggetto nei confronti del quale era stata avanzata una profferta di denaro. Negli altri casi la pratica è apparsa frutto di una reiterazione nel tempo, anche associata a forme di peculato.

Si segnala inoltre che due nuovi casi di corruzione investono l'ambito sanitario, settore nel quale anche negli anni precedenti era emersa un'elevata vulnerabilità alle pratiche di corruzione, confermata dal significativo numero di inchieste, nelle quali sono affiorate modalità "originali" per occultare contropartite e retribuzioni indebite (finanziamenti alla ricerca, sponsorizzazioni, finanziamenti di eventi, congressi, associazioni, benefit personali). Questo segnala la necessità di una **particolare attenzione nei controlli** – anche attraverso l'utilizzo di red-flags – in un settore che, a seguito dell'emergenza per la pandemia da covid-19, sta subendo un sovraccarico di domande e aspettative, investito di responsabilità che investono non soltanto l'erogazione dei servizi, ma anche della gestione di risorse nelle **procedure straordinarie** relative ad acquisti e forniture

Altro elemento da tenere in considerazione riguarda il numero di soggetti protagonisti nell'evento di corruzione: nell'insieme di 52 nuovi eventi di (potenziale) corruzione analizzati emersi tra il 2016 e il 2019, si rileva che meno della metà, ossia soltanto **25**, presentano un numero di attori inferiore a 5.

Si tratta in questi casi di forme di scambio occulto presumibilmente di tipo occasionale, una corruzione spicciola con contropartite di limitato valore, tra agenti pubblici con un ruolo medio-basso nell'amministrazione pubblica, corruttori (o vittime) in una posizione svantaggiata – spesso categorie deboli come immigrati, prostitute, ambulanti etc.

La "**cattiva amministrazione**" è il principale sintomo di questo tipo di corruzione.

Per quanto di piccolo cabotaggio, nel 2019 queste pratiche corruttive con pochi attori protagonisti corruzione vedono in 5 casi una regolazione “consuetudinaria” e reiterata degli abusi di potere pubblico, coinvolgendo anche figure di intermediari.

Sempre nel quadriennio 2016/2019 in 25 casi, cioè l'altra metà rispetto al totale, è presente un numero di attori coinvolti pari o superiore a 5, in 10 dei quali vi sono più di 10 soggetti – fino a un tetto di quasi 150 soggetti coinvolti.

Trova conferma la sussistenza di **molteplici reti di transazioni frequenti e “disciplinate”**, strutturate attorno a meccanismi che riducono l'incertezza relativa al rispetto di regole e patti di corruzione.

Anche in Toscana alcuni settori di intervento pubblico – appalti, ma anche rilascio permessi, sicurezza, concorsi pubblici – sono esposti al radicarsi di forme di corruzione sistemica. In queste “aree grigie” di relazioni informali, illegali o criminali ad opera di “colletti bianchi” può emergere una domanda di servizi di enforcement dei soggetti aventi una caratura mafiosa capace di dare stabilità agli scambi occulti, rendendoli incubatrice di ulteriori attività corruttive e illecite.

Tra gli **attori protagonisti della corruzione** emerge il ruolo centrale di diverse **figure professionali** – avvocati, commercialisti, ingegneri, architetti, geometri, ragionieri, medici, etc. – nelle reti della corruzione, specie quella sistemica.

Accanto agli imprenditori (presenti in 34 casi) e ai funzionari/dirigenti pubblici (25 casi), in poco meno della metà – 21 su 52 – dei nuovi eventi analizzati nel triennio si rileva una presenza di professionisti, spesso con un ruolo attivo di promotori, camera di compensazione, facilitatori, intermediari tra gli altri attori coinvolti. Al contrario, i soggetti con responsabilità politica sono presenze marginali: nel quadriennio 2016/2019 essi appaiono in appena 4 casi, nessun nuovo caso nel 2019.

Nel corso del 2019 in due vicende viene alla luce, quale movente ipotizzato o conclamato del coinvolgimento in attività di corruzione o di peculato di “pubblici ufficiali” e funzionari pubblici, la loro **dipendenza patologica dal gioco** – in un altro caso invece è chiamata in causa la sindrome da shopping compulsivo. Fragilità individuali che si traducono in ulteriori costi sociali (si rinvia alla sezione di questo rapporto dedicata al tema del gioco d'azzardo e delle ludopatie).

Dopo il picco del 2018, notiamo anche un **decremento di notizie legate a fenomeni corruzione** in Toscana, che presenta nel 2019 un totale di 20 eventi codificati – ammontanti al 6% del novero di casi analizzati su scala nazionale, percentuale in calo rispetto al 7% del 2018.

Rispetto al biennio precedente, i settori maggiormente interessati da eventi di corruzione sono stati anche nel 2019, come negli anni precedenti, **gli appalti** – complessivamente circa il 43% dei casi, in crescita rispetto all'anno precedente. Costante rispetto al biennio precedente in termini percentuali – 5,4% di casi – nel **governo del territorio**. In linea con gli anni precedenti anche gli eventi di corruzione che riguardano **nomine e incarichi** (6,9%) e **controlli e verifiche** (8,4%). Si riduce sensibilmente l'emergere di casi di corruzione nella gestione delle entrate fiscali.

In Toscana si rileva comunque un incremento dei **casi di corruzione nel settore delle nomine**, 5 nel 2019 rispetto al solo caso del 2018, costanti i casi di corruzione nelle verifiche da 4 a 5 tra il 2018 e il 2019, in tutto 5 i casi di corruzione – in calo dai 9 dell'anno precedente – nel settore degli appalti.

Dalla codifica dei lanci stampa relativa al 2019 si staglia, in continuità con il dato emerso già negli anni precedenti, una “fotografia” articolata della corruzione emersa nell'ultimo triennio. La Toscana, da questo punto di vista, non si distacca dalle linee di tendenza prevalenti a livello nazionale. In Italia sui media e sui quotidiani di corruzione si parla molto – quasi 3000 lanci nel quadriennio considerato, oltre 1600 eventi nel corso del quadriennio – soprattutto nelle prime fasi dei procedimenti giudiziari, in occasione degli avvisi di garanzia e delle ordinanze di custodia cautelare, via via a calare in occasione delle sentenze.

Di seguito alcuni dei maggiori eventi di corruzione in provincia di Siena segnalati nella stampa nel 2019 .

Febbraio 2019

- **Siena, Arezzo e Grosseto.** Processo "Clean City"/ "Ato Sei Toscana": maxi gara da 3,5 miliardi di euro per l'affidamento ventennale del servizio Rifiuti nella Toscana Sud. Una gara, bandita da Ato Toscana Sud, che ha visto vincere il raggruppamento Sei Toscana, ma ritenuta truccata secondo l'ipotesi degli inquirenti. Sono sei gli imputati, con accuse che vanno dalla **turbativa d'asta alla corruzione**, fino all'induzione indebita. Nel novembre 2019 il giudice ha rinviato a giudizio tre indagati con le accuse di turbativa d'asta e corruzione, prosciogliendo altri tre.

- Firenze, Pisa e **Siena**: Concorsi pilotati per le Cattedre di Diritto tributario. Indagini concluse, dopo i 7 arresti per **corruzione** universitaria. Lo scenario tratteggiato nell'inchiesta è quello di presunti accordi sistematici tra professori di diritto tributario che avrebbero rilasciato abilitazioni in cambio di favori. Si tratta di concorsi nazionali per l'abilitazione scientifica (non per cattedre universitarie), ovvero procedure per l'insegnamento in ambito accademico. I professori in questione sono accusati di aver ricevuto «utilità di far abilitare i candidati da ciascuno personalmente sponsorizzati, in proprio o per conto di aderenti alla propria associazione e di non far abilitare i candidati ritenuti di ostacolo alle carriere loro o dei loro allievi e/o associati».

- **Siena, Arezzo e Grosseto.** Sospensione dall'incarico della soprintendente alle Belle arti e al paesaggio, in attesa di giudizio, accusata **di abuso d'ufficio e di concussione** nei confronti di una funzionaria del suo ufficio, in relazione a una pratica di "sanatoria e accertamento di compatibilità paesaggistica dopo frazionamento" abusivo di una villa, non tenendo conto del parere contrario del comune, con un vantaggio patrimoniale ai proprietari. La funzionaria, palesando dubbi sulla pratica a causa dell'aumento di volume e di superficie rispetto allo stato autorizzato, avrebbe ricevuto pressioni, un de-mansionamento e provvedimenti disciplinari per far cambiare il giudizio negativo e accelerare l'iter.

Marzo 2019

- **Siena.** **Accuse di turbativa d'asta, calunnia e auto-riciclaggio** nei confronti di un imprenditore, che nell'ipotesi degli inquirenti avrebbe stipulato una convenzione fittizia con una parrocchia per facilitare la partecipazione al bando di gara della prefettura per l'accoglienza dei migranti.

Giugno 2019

- **Siena.** Arrestata un'avvocatessa accusata di **peculato continuato, falso materiale e falso ideologico**. Secondo l'ipotesi degli inquirenti si sarebbe sistematicamente appropriata, nel corso di vari anni, delle risorse economiche di anziani (alcuni ricoverati in Rsa) di cui era amministratore di sostegno.

Quella che emerge in Italia e in Toscana è una corruzione dove al centro della scena si collocano **attori burocratici piuttosto che politici**.

Tra gli attori politici, a livello locale i più coinvolti sono sindaci e assessori, mentre tra gli attori istituzionali medici e magistrati sono presenti in modo non irrilevante.

Il conferimento a società pubbliche o semipubbliche di funzioni decisionali, responsabilità e poteri, si traduce in un frequente coinvolgimento di manager pubblici in "abusi di potere", sia in Italia che in Toscana. Un approccio "aziendalistico" alla corruzione scaturisce anche dall'identità imprenditoriale della maggioranza dei soggetti coinvolti. Meno frequente in Italia, ma più diffusa in Toscana, la corruzione spicciola che coinvolge il comune cittadino.

Concludiamo con la sintesi dell'analisi che il Presidente della Regione Toscana Eugenio Giani fa nella **presentazione del Rapporto**:

“Il mondo intero sta attraversando uno dei periodi di maggiore difficoltà nella tenuta dei sistemi produttivi e sociali a causa della pandemia scatenata dal Covid 19. In questo quadro di forte difficoltà il rischio che viene paventato da parte degli esperti e delle istituzioni che hanno competenze in ambito di sicurezza è che le organizzazioni criminali si approfittino della situazione di grave difficoltà in cui si trovano molte imprese italiane. Gli imprenditori potrebbero divenire preda degli usurai e il crimine potrebbe mettere le mani su parti rilevanti del patrimonio di imprese del nostro paese.

La Toscana, pur non essendo una delle regioni di tradizionale presenza della criminalità organizzata, ormai da anni appare come una regione in cui il crimine mafioso è presente ed attivo. Il rischio che la crisi sanitaria possa avere conseguenze come quelle sopra accennate è quindi concreto e va combattuto con ogni strumento a disposizione...(omissis)...

Il Rapporto mette in evidenza alcuni punti di attenzione che vale la pena di sottolineare e porre alla discussione pubblica.

*Innanzitutto appare chiara una **vulnerabilità dell'economia legale** rispetto alle infiltrazioni di natura criminale: è come se spazi sempre maggiori di criminalità si infiltrassero nei gangli di un sistema che nella sua globalità permane sano. Questo avviene in un quadro di “mimetismo ambientale”, come lo chiamano i ricercatori, ovvero in una situazione in cui modalità e risorse illecite trovano il loro humus all'interno dell'economia legale.*

L'accesso al mercato dei contratti pubblici così come lo sfruttamento in ambito lavorativo o il gioco d'azzardo, per citare altri punti che emergono dal Rapporto, sono tutti campanelli di allarme di fenomeni che occorre seguire e contrastare al fine di evitare che gli spazi di illegalità si amplino ulteriormente.

Anche sui beni confiscati, che hanno visto un aumento nel corso dell'ultimo periodo, occorre proseguire l'impegno conoscitivo e divulgativo che la Regione porta avanti da anni grazie al proprio Osservatorio. Ed occorre spronare le autorità competenti affinché venga accelerata la fase di restituzione alla collettività di questi beni.

*La Regione è al loro fianco in questa azione. Ne è una dimostrazione l'acquisizione della **Tenuta di Suvignano a** partire dal 2018 e l'azione di valorizzazione del bene confiscato che la Regione sta portando avanti da allora.*

*In ambito di **corruzione** da una parte si conferma l'esistenza di una zona d'ombra che riguarda sempre più gli attori privati che operano nell'ambito di quell'area “cuscinetto” a contatto con la pubblica amministrazione. Dall'altra parte il Rapporto studia l'andamento degli eventi di corruzione nella regione, evidenziando in particolare ciò che accade nell'ambito sanitario, nel quale l'aumentato afflusso di risorse pubbliche dovuto al Covid 19 richiede un surplus di attenzione e di vigilanza.*

*L'impegno di conoscenza e divulgazione delle ricerche in ambito di criminalità e corruzione continuerà ad essere forte nel corso della legislatura appena nata. Accanto a questo occorre rafforzare l'attività di prevenzione, sia mettendo a disposizione delle autorità anticorruzione degli enti toscani il patrimonio di conoscenze che si sta rapidamente accumulando, sia svolgendo un'azione di coordinamento in ambiti più sensibili. Pensiamo ai **contratti pubblici**, ma anche **all'ambiente**. Questo dovrà avvenire in un quadro di piena collaborazione con le istituzioni dello Stato. La presenza della Regione sui temi della legalità e della sicurezza è tradizionalmente forte e dovrà esserlo sempre di più negli anni a venire.”*