



Regione Toscana



SCUOLA
NORMALE
SUPERIORE

QUARTO RAPPORTO sui fenomeni di criminalità organizzata e corruzione in Toscana Anno 2019

SINTESI



QUARTO RAPPORTO SUI FENOMENI CORRUTTIVI E DI CRIMINALITÀ ORGANIZZATA IN TOSCANA. ANNO 2019

SINTESI

Il rapporto 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. Il rapporto è articolato in due macro-sezioni.

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 vengono illustrati i principali risultati della ricerca per ognuna delle due sezioni presenti nel rapporto.

SEZIONE I

Fenomeni di criminalità organizzata

Mercati illeciti e organizzazioni criminali

- Nel corso del 2019 non sono emerse evidenze giudiziarie rispetto ad un radicamento organizzativo tradizionale delle mafie nazionali in Toscana. Nonostante ciò, 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;
- 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. In un passato recente, però, anche alcuni gruppi di origine camorristica, con matrice talvolta autoctona e regionale, hanno dimostrato elevate capacità di proiezione criminale;
- 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;

**Ad oggi nessun
radicamento organizzativo
delle mafie nazionali**

**Strategie criminali ibride e
mimetismo ambientale
rallentano un riconoscimento
pieno del fenomeno**

Confermata la vocazione imprenditoriale delle mafie in Toscana

Si conferma 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 mimetismo delle mafie è fine stesso, non più mezzo, della loro azione criminale in Toscana

Fuori dal perimetro delle mafie nazionali, i fenomeni di criminalità organizzata si fanno più plurali e pulviscolari, soprattutto in un territorio come la Toscana;

- Dall'analisi di un campione di casi riguardanti forme organizzate di criminalità straniera in Toscana, alcuni elementi restano caratterizzanti: la nazionalità mista, con il frequente coinvolgimento di soggetti italiani all'interno del reticolo criminale; la sofisticazione e la transnazionalità dei traffici, in special modo se riferita ad attività di narcotraffico; un modello di business orientato quasi esclusivamente al profitto, piuttosto che al radicamento territoriale e relazionale nelle comunità in cui operano. Tra tutte le tendenze, l'ultima sembra la più reversibile nel caso si creino opportunità criminali favorevoli come, sembra emergere, nel caso del distretto di Prato;

La criminalità organizzata straniera in Toscana: nazionalità mista con partnership italiana, transnazionalità dei traffici e orientamento al profitto

Solo nel caso di alcune organizzazioni di nazionalità cinese, al momento, è ipotizzata la matrice mafiosa del modus operandi, in continuità con alcuni casi precedenti già giunti a sentenza definitiva nell'ultimo ventennio. Al contrario, nonostante i numerosi riscontri in altre realtà regionali, nel caso di gruppi di nazionalità albanese e nigeriana, ad oggi, non sono stati rilevati elementi che portano a formulare simili ipotesi anche per la Toscana;

Nel caso toscano la matrice mafiosa è più visibile in alcune organizzazioni cinesi

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 genesi 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;

Nazionalità straniera, ma spesso nate in Italia. Marginalità economica ed etnica l'humus ideale

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.

Deficit conoscitivo sulle comunità straniere vittimizzate spiega il ritardo nel riconoscimento di una possibile matrice mafiosa

Nell'ambito delle politiche contro fenomeni organizzati di criminalità straniera, insieme agli sforzi investigativi rivolti al contrasto degli autori di reato, divengono urgenti sia interventi a favore delle vittime, spesso restie a denunciare e a collaborare con le forze di polizia, sia maggiori sforzi

conoscitivi rispetto ai meccanismi di “socializzazione” dei reati all’interno delle comunità di connazionali, per comprendere se e in che misura questi delitti creino un effettivo clima di subordinazione e intimidazione diffusa;

La Toscana nodo centrale nella rete di importazione dello stupefacente in Italia

- 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;
- Il mercato toscano resta ad elevata internazionalizzazione, con organizzazioni straniere, come quelle albanesi, che dimostrano di aver acquisito posizioni di mercato privilegiate nell’importazione su larga scala dall’estero e nella vendita all’ingrosso sul territorio toscano. 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;
- 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;

Nuovo record di sequestri di cocaina al porto di Livorno: 1100kg solo nel 2019

Importazione su larga scala e vendita all’ingrosso, i gruppi albanesi governano una fetta sempre maggiore del mercato

Economia legale e criminalità

- 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;

La criminalità economica è fattore strutturale in molti settori dell’economia legale

L'elevata incidenza della criminalità economica in Toscana è ad oggi la principale vulnerabilità rispetto a possibili infiltrazioni mafiose

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. 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);

- Sul fronte delle misure di prevenzione patrimoniale si attestano i principali successi sul fronte del contrasto antimafia, con un maggiore allineamento tra i diversi organi giurisdizionali toscani. Nel corso del 2019 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);
- Come analizzato in un approfondimento del rapporto, Prato e la sua provincia rimangono un territorio sul quale Cosa nostra continua ad essere presente e svolgere i propri affari illeciti. Le attività di Cosa nostra a Prato riguardano un giro vorticoso di fatture per operazioni inesistenti relative al commercio di pallet. La principale finalità della presenza in Toscana riguarda, dunque, il riciclaggio del denaro, strategia volta a rendere più difficile il sequestro dei beni da parte delle agenzie di contrasto. Sebbene il meccanismo fosse piuttosto rudimentale, la Guardia di Finanza ha accertato un volume di affari fittizio per circa 106 milioni di Euro, tramite il quale sarebbero stati riciclati oltre 38 milioni di Euro.

I beni confiscati in Toscana

**489 i beni confiscati
(+14% rispetto al 2018)**

In Toscana il numero totale dei beni confiscati (fonte ANBSC), senza includere un provvedimento dall'esito giurisdizionale ancora incerto (cfr. sezione 1.2 del rapporto), è di **489 beni totali presenti**, con un incremento rispetto all'anno precedente di circa 61 beni (+14%).

**343 i beni in gestione (+20%),
146 i beni destinati (+6)**

I beni attualmente in gestione sono 343 (70% del totale), in aumento rispetto all'anno precedente (+19%), con alcune province che fanno da traino rispetto al dato regionale: Pistoia (+138%), Prato (+62%) e Firenze (+69%);

**Battuta d'arresto nella
destinazioni dei beni: solo +6%
rispetto allo scorso censimento**

I beni che risultano destinati sono 146 (30% del totale), con un incremento di 9 beni rispetto allo scorso censimento (+6%). 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);

- I beni sono **distribuiti in 69 comuni della Toscana** (23% dei comuni toscani). A guidare la classifica regionale per numero di beni è il comune di Marciano della Chiana (41 beni), seguito da Prato (40 beni), Arezzo (32 beni) e Firenze (25 beni). Rispetto all'anno scorso, aumenta in maniera rilevante il numero di beni presenti presso **i capoluoghi di provincia**, riequilibrando **il gap territoriale** con i comuni di ridotta dimensione demografica identificato nelle precedenti analisi. Tra gli incrementi più sensibili registrati rispetto all'anno precedente vi sono quelli dei comuni di **Prato (+38%)** e **Firenze (+79%)**;

Numerosi i beni giunti a confisca definitiva, ma in attesa di essere destinati

- Con riferimento alle province toscane, quella di Arezzo rimane la prima in Toscana per numero di beni sotto confisca (83 beni, in lieve calo rispetto allo scorso anno), seguita da Pistoia (16%), Prato (12%) e Pisa (11%)¹. Rispetto al precedente censimento, si osservano incrementi significativi nelle province di Pistoia (+60% di beni), Prato (+58%) e Firenze (+36%). I dati delle altre province restano mediamente stabili. Le principali variazioni sono dovute ad un incremento nel numero di aziende nel caso della provincia di Firenze (numero duplicato in un anno), nel numero degli immobili nel caso di Pistoia, o, ancora, nel numero di entrambe le tipologie di beni come nel caso di Prato.

Aumento significativo dei beni confiscati in alcuni capoluoghi di provincia

- Di questi sono **beni immobili l'88% del totale**, mentre il rimanente sono **aziende (12%)**. Rispetto all'anno precedente, in aumento sia il numero di beni immobili (+13%) sia quello delle aziende (+20%).
- **La distribuzione dei beni immobili ancora in gestione** vede al primo posto le unità immobiliari a fine abitativo (54% del totale), seguite, per numerosità, da terreni (23%), e unità immobiliari a fine commerciale e industriale (14% del totale, in aumento rispetto ai beni censiti l'anno scorso);

- Nel corso del 2019, alcune iniziative depongono per **un'inversione di tendenza nella risposta antimafia** promossa dalle istituzioni locali e dalle amministrazioni dello Stato presenti sul territorio toscano: da un approccio reattivo tradizionale, ad uno proattivo. A dimostrarlo alcune meritevoli iniziative come l'adozione di nuovi protocolli di legalità e l'istituzione di organi di coordinamento e monitoraggio contro gravi reati-spia di criminalità organizzata, come l'usura. L'estensione a più settori economici e il maggior approfondimento del sistema dei controlli anche al settore privato contribuiscono ad incrementare l'efficacia di questi strumenti di prevenzione;

Positiva inversione di tendenza nella risposta antimafia, verso un modello proattivo e d'azione preventiva

Focus tematico

L'accesso criminale nel mercato dei contratti pubblici: un'analisi preliminare

Lo studio 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

¹ Non escludendo dal calcolo i beni del provvedimento dall'esito incerto, il totale dei beni in Toscana sarebbe pari a 612, con la provincia di Lucca prima in regione per numero di beni (164 beni, pari al 27% del totale).

(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), 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. Nel triennio 2016-2018, la provincia di Lucca è la prima in Toscana per numero di operatori interdetti (34° posto su scala nazionale).

La Toscana al 9° posto su scala nazionale per numero di provvedimenti interdittivi (ANAC)

La Toscana si colloca al 7° posto per il numero di accessi ispettivi nei cantieri (relazioni DIA, anni 2013-2017). Il numero è pari a 31 accessi, circa il 5% del totale nazionale. Escluse le tre regioni a tradizionale presenza mafiosa, la regione è la 4° per numero di accessi, dietro a Lombardia, Liguria e Piemonte. È invece la 2° in Italia per numero di imprese controllate, e significativo resta il numero di persone e mezzi

La Toscana al 7° posto su scala nazionale per numero di accessi ai cantieri (DIA)

o operatività nei territori d'origine del clan, non mirando a forme di insediamento economico stabile nel territorio toscano;

Gli accessi criminali nel mercato degli appalti: il riciclaggio 'prima di tutto'

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

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);

Concorrenza sleale al servizio delle norme

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

Un'economia criminale sempre più di 'servizi', non solo di lavori

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%). 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);
- Il 40% degli episodi hanno visto i comuni come principali stazioni appaltanti, seguono le società a partecipazione pubblica/concessionarie (20%) e le ASL (12%). Gli episodi riguardano anche stazioni appaltanti fuori dal territorio toscano, ma 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%);
- 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;
- Gli episodi di accesso criminale in Toscana confermano 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;
- 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 sono state promosse sul territorio regionale importanti iniziative istituzionali nell'ultimo anno;

Caratteristiche, evoluzioni e tendenze dei fenomeni di sfruttamento lavorativo in Toscana

- 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;
- Diffusione omogenea sul territorio regionale dei casi di grave sfruttamento lavorativo pur essendo la distribuzione influenzata da differenziazioni e specificità per settori produttivi e sistemi di lavoro, aree geografiche, fasce di lavoratori a rischio;
- Per i fenomeni di sfruttamento lavorativo vi è contraddizione fra l'elevato numero di procedimenti ex art. 603bis c.p. e il basso numero di lavoratori sotto protezione ex art. 18 TUI;

**La Toscana
è la 5° regione in Italia per il
numero di procedimenti relativi a
reati di sfruttamento lavorativo**

**Non solo agricoltura,
il caporalato investe anche
altri settori produttivi**

La Toscana è la 5° regione in Italia per il numero di procedimenti relativi a reati di sfruttamento lavorativo

Nel distretto pratese del tessile-abbigliamento vasta diffusione di forme di grave sfruttamento lavorativo, in assenza di caporalato, nei confronti della manodopera cinese e sempre più, negli ultimi anni, di migranti di varie nazionalità, spesso richiedenti asilo;

Fra le tendenze più recenti in atto, si segnala la ricomparsa, in aziende a titolarità cinese, di lavoratori cinesi in condizioni di grave vulnerabilità e sprovvisti di titoli di soggiorno;

- 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;

Gioco d'azzardo e criminalità organizzata: mappatura e analisi delle tendenze più recenti

- Nel 2019 in Toscana, su rete fisica, sono stati giocati complessivamente 4 miliardi e 867 milioni di euro. La regione risulta al 6° posto su scala nazionale per ammontare della Raccolta, dietro a Lombardia, Campania, Lazio, Veneto ed Emilia-Romagna;
- Negli ultimi cinque anni l'andamento su rete fisica in Toscana ha fatto registrare due aumenti: più deciso nel 2016 (+5%), più attenuato nel 2018 (+3%). Lo scorso anno il giocato è calato di quasi due punti percentuali, in linea con il trend nazionale;
- Un dato maggiormente indicativo della reale diffusione del gioco d'azzardo è relativo alla raccolta pro-capite, che in Toscana ammonta a 1.535 euro: un dato superiore alla media nazionale, pari a 1.463 euro;
- Quello toscano è un andamento del giocato molto simile a quanto registrato, nello stesso periodo, su scala nazionale: aumenti notevoli su Giochi a base sportiva e Scommesse Virtuali, crescita significativa della raccolta sul Lotto, un'evoluzione stabile delle Lotterie e nel Bingo, un calo sostenuto dei Giochi a base ippica;
- Sui giochi a totalizzatore l'aumento delle giocate è più consistente in Toscana che a livello nazionale, mentre l'eccezione più rappresentativa è relativa alla raccolta sugli apparecchi da intrattenimento: in diminuzione a livello nazionale, in aumento in Toscana, seppur con un trend in calo nell'ultimo anno. Una spiegazione a quest'ultimo dato può essere offerta dal numero di apparecchi presenti sul territorio toscano in rapporto alla popolazione (il 6.2% dei 60,2 milioni di residenti in Italia);

Il primato di Prato: la provincia in cui si gioca di più in Italia

- Sebbene la Toscana non figuri ai primissimi posti della graduatoria per Raccolta su rete fisica, a livello provinciale spicca il caso relativo a Prato, da anni il territorio in cui si gioca di più, a livello pro-capite, in Italia. Un primato confermato anche nel 2019 con la ragguardevole cifra di 3.707 euro di Raccolta pro-capite: un dato quasi doppio rispetto alla seconda provincia in classifica (Teramo, con 'appena' 2.054 euro);
- La Regione Toscana è stata tra le prime regioni in Italia a dotarsi di una legislazione organica in materia di prevenzione e contrasto al gioco d'azzardo patologico. L'impianto normativo è oggi rappresentato dalla Legge regionale n. 4 del 23 gennaio 2018;
- Anche in Toscana il comparto dei giochi ha suscitato grande interesse per le associazioni mafiose quale strumento per operazioni di riciclaggio e di controllo e penetrazione del territorio. Gli introiti che derivano dal settore dei giochi sono assai ingenti e permettono di riciclare ed investire, senza gravi rischi, elevatissime somme di denaro. Questa sezione offre una ricognizione delle principali inchieste realizzate in Toscana sul nesso gioco d'azzardo e criminalità organizzata.

Figura 1
Distribuzione dei beni confiscati
nei comuni toscani

Fonte:
 Nostra elaborazione da dati ANBSC

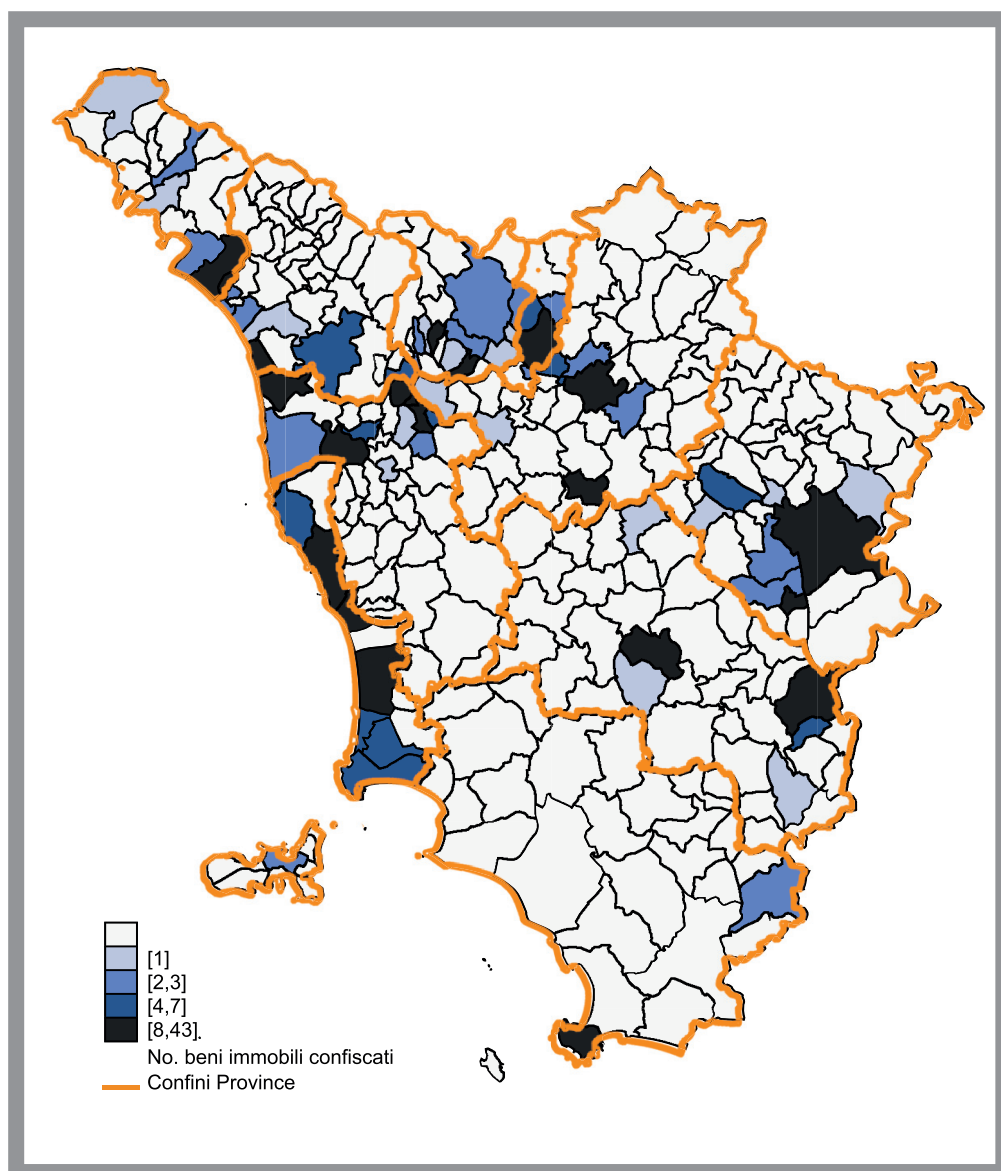


Figura 2
Mercato dei contratti
pubblici e tentative di
accesso criminale

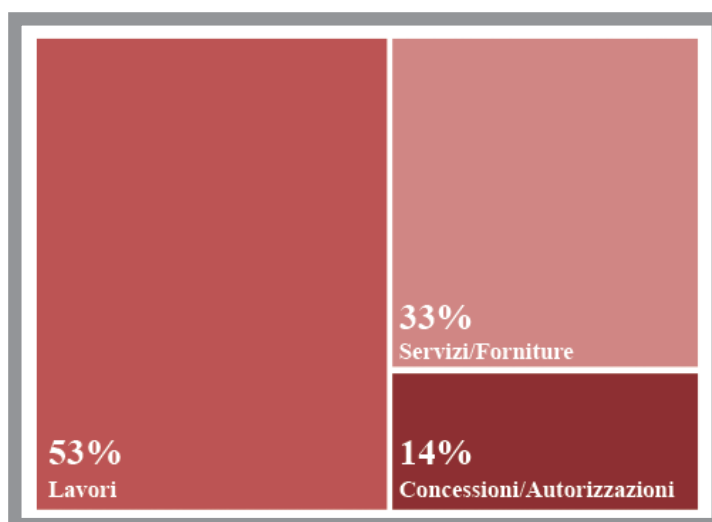


Figura 3
Distribuzione territoriale
delle imprese con sede
in Toscana coinvolte
in episodi di accesso
criminale nel mercato dei
contratti pubblici

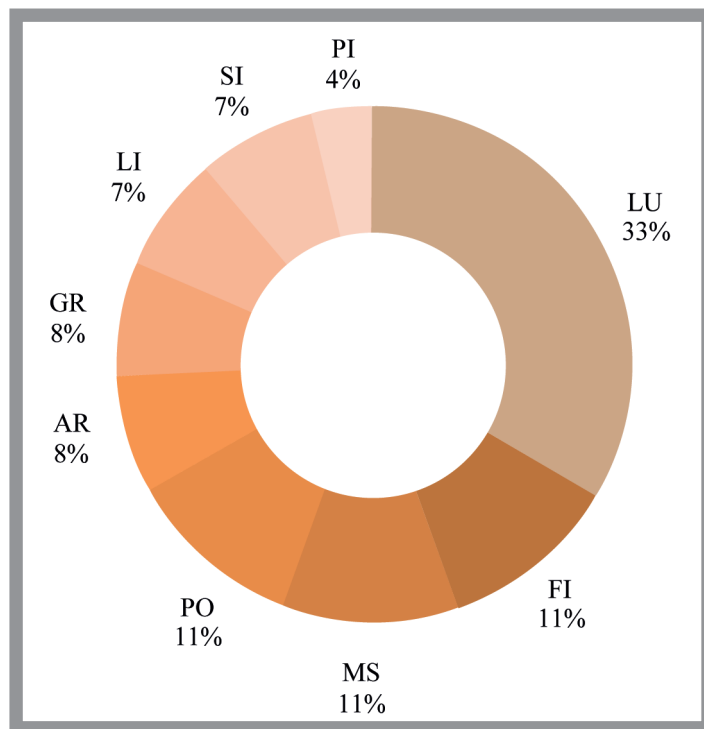


Figura 4
Distribuzione territoriale
di episodi in Toscana
di accesso criminale nel
mercato dei contratti pubblici

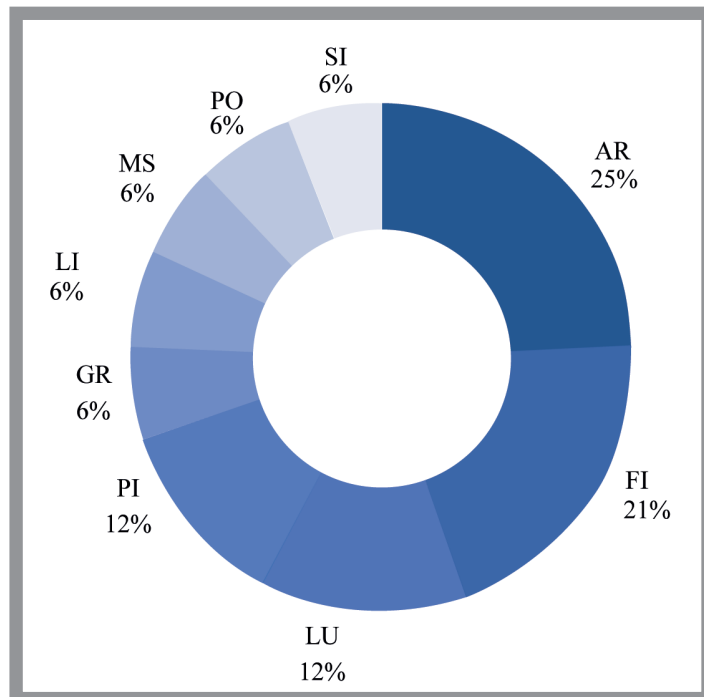
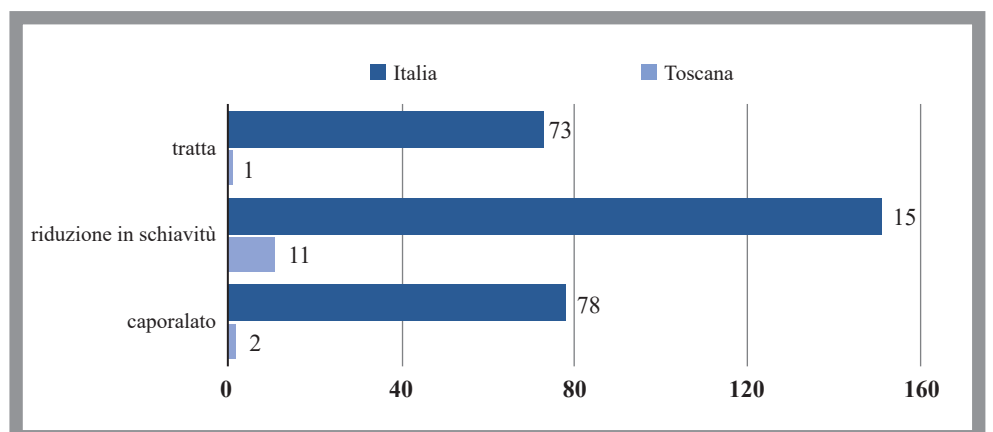


Figura 5
5 Numero totale di
procedimenti penali avviati per
reati di grave sfruttamento,
in Italia e in Toscana,
anno 2015, 2016, 2017



SEZIONE 2

Fenomeni di corruzione

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 in direzione di **una gamma di attori privati**: imprenditori, mediatori, faccendieri, professionisti, gruppi criminali.

Il baricentro invisibile della corruzione sistemica sembra spostarsi verso il settore privato

- 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

Tra gli imprenditori coinvolti domina una logica di natura collusiva

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

- **Appalti e corruzione, un nesso inevitabile?** L'evidenza 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;

Si conferma la vulnerabilità del settore degli appalti alla corruzione
- 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.

Il rischio corruzione in ambito sanitario, di cui si hanno segnali, rischia di aumentare a seguito dell'emergenza covid-19.
- **Controlli e corruzione.** 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

Zone d'ombra nei controlli su sicurezza e sanità

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.

- **Corruzione pulviscolare in Toscana.** 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.

La corruzione spicciola spesso nasce da pressioni estorsive o da vulnerabilità di categorie deboli

La corruzione sistemica in Toscana. Nel quadriennio 2016/2019 in **25 casi** 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.

Spesso le reti della corruzione in Toscana includono numerosi attori

I privati e i professionisti attori protagonisti della nuova corruzione. Un elemento già segnalato trova conferma nei dati relativi al 2019. 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**.

La ludopatia come generatrice di corruzione. 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);

Spesso i soggetti privati sono gli attori protagonisti della “nuova” corruzione

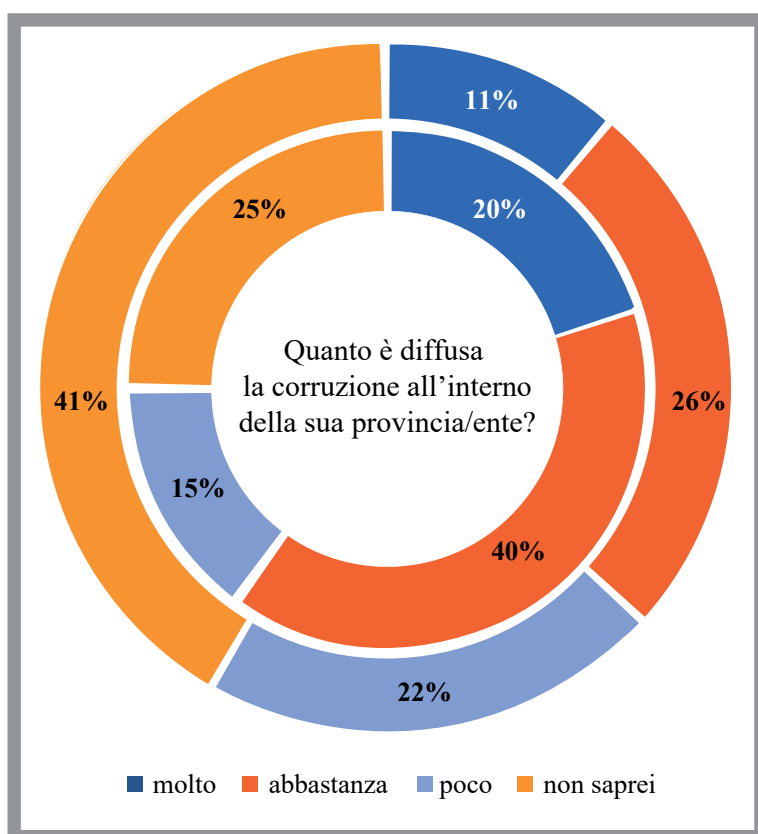
- In una **proiezione nazionale** dell'analisi, fondata sui dati del progetto C.E.C.O., si rileva come nella concentrazione geografica delle notizie aventi a oggetto fenomeni di corruzione **Lazio, Lombardia e Sicilia** anche nell'anno 2019 siano le regioni più interessate, riportando complessivamente circa **il 45% dei casi analizzati**. 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. L'attenzione mediatica appare comunque significativa, in linea con la media degli anni precedenti.

- 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. Quella emersa 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.

Figura 6
Diffusione della corruzione
nel territorio (anello interno) e
nell'azienda (anello esterno).

Fonte:
Elaborazione REACT su 2.600 questionari



Focus tematico

Prevenzione della corruzione nella sanità toscana. L'analisi dei PTPC delle aziende del sistema sanitario regionale

Lo studio illustra i risultati della valutazione dei piani anticorruzione (PTPC) 2019/2021 delle aziende sanitarie toscane, che si mostrano meno adeguati rispetto alla media nazionale nell'individuare i rischi di corruzione in sanità e nel valutarne la rilevanza per definire le priorità di trattamento. I PTPC restano in gran parte sconosciuti alla maggior parte dei dipendenti del settore sanitario, nonostante la convinzione che la corruzione sia molto diffusa. Lo studio presenta i rischi di corruzione emersi durante l'emergenza sanitaria del Covid-19 e una serie di proposte per mitigare tali rischi. I risultati in sintesi:

- vengono tuttora approvati piani anticorruzione privi di alcune parti essenziali previste dalla legge;
- spesso, i piani si ripetono uguali da un anno all'altro con ritocchi solo marginali e vistose sviste legate al trascorrere del tempo;
- in generale, i piani soffrono di un'eccessiva lunghezza di parti descrittive o narrative, che rendono difficoltosa la consultazione e la fruibilità del documento senza portare alcun valore aggiunto al suo contenuto;
- spesso i piani contengono, anno dopo anno, la descrizione di ciò che è stato fatto, trasformando sempre di più il piano da uno strumento operativo dinamico ad un report statico;
- il 60% dei dipendenti ritiene che ci sia molta, o abbastanza, corruzione nel territorio (provinciale) in cui l'ente è sito e quasi il 40% è convinto che la corruzione sia diffusa all'interno dell'azienda;
- alla domanda "conosci il PTPC della tua azienda (sanitaria)", appena l'11% dei dipendenti ha dichiarato di conoscerlo molto bene (1%) o bene (10%) mentre il 75% ha dichiarato di non conoscerlo; di questi, il 50% ha ammesso di conoscerlo pochissimo o per niente.