

Doc. XXIII

n. 5

**COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA
SUL FENOMENO DELLA MAFIA E SULLE ALTRE
ASSOCIAZIONI CRIMINALI, ANCHE STRANIERE**

(istituita con legge 4 agosto 2008, n. 132)

(composta dai senatori: *Pisanu*, Presidente, *Armato*, *Cardiello*, *Carofiglio*, *Caruso*, *Costa*, *D'Alia*, *Della Monica*, *De Sena*, Vicepresidente, *Garraffa*, *Gentile*, *Latronico*, *Lauro*, *Leddi*, *Li Gotti*, *Lumia*, *Maraventano*, *Maritati*, *Musso*, *Pastore*, *Saltamartini*, *Sarro*, *Serra*, *Vallardi*, Segretario, *Valli*; e dai deputati: *Belcastro*, *Bordo*, *Bossa*, *Buonanno*, *Burtone*, *Di Pietro*, *D'Ippolito*, *Garavini*, *Genovese*, Segretario, *Granata*, Vicepresidente, *Labocchetta*, *Lazzari*, *Lussana*, *Marchi*, *Marinello*, *Angela Napoli*, *Andrea Orlando*, *Papa*, *Piccolo*, *Sisto*, *Speciale*, *Stagno D'Alcontres*, *Tassone*, *Torrisi*, *Veltroni*)

**Relazione sui costi economici della criminalità organizzata
nelle regioni dell'Italia meridionale**

approvata dalla Commissione nella seduta del 9 febbraio 2011

(Relatore: **Rosario Giorgio COSTA**)

*Comunicata alle Presidenze l'11 febbraio 2011
ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lettera o), della legge 4 agosto 2008, n. 132*



Senato della Repubblica



Camera dei Deputati

Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della mafia
e sulle altre associazioni criminali, anche straniere.

Il Presidente

Roma, **11 FEB. 2010**
Prot. n. 4516 /Comm. Ant.

Onorevole Pirrotta,

Le trasmetto, ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lettera o), della legge 4 agosto 2008, n. 132, la "Relazione sui costi economici della criminalità organizzata nelle Regioni dell'Italia meridionale" approvata all'unanimità dalla Commissione nella seduta del 9 febbraio 2011.

La ringrazio e Le porgo i più rispettosi saluti.

Giuseppe Pisanu

G. Pisanu

All. n. 1

On. Sen. Renato SCHIFANI
Presidente del Senato della Repubblica



Senato della Repubblica



Camera dei Deputati

Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della mafia
e sulle altre associazioni criminali, anche straniere.

Il Presidente

Roma, 11 FEB. 2010
Prot. n. 4517 /Comm. Ant.

Gianfranco Fini

Le trasmetto, ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lettera o), della legge 4 agosto 2008, n. 132, la "Relazione sui costi economici della criminalità organizzata nelle Regioni dell'Italia meridionale" approvata all'unanimità dalla Commissione nella seduta del 9 febbraio 2011.

La ringrazio e Le porgo i più rispettosi saluti.

Giuseppe Pisanu

G. Pisanu

All. n. 1

On. Gianfranco FINI
Presidente della Camera dei deputati

RELAZIONE SUI COSTI ECONOMICI DELLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA NELLE REGIONI DELL'ITALIA MERIDIONALE

1. Premessa

La Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, attraverso l'attività di uno dei Comitati costituiti al suo interno¹ ai sensi dell'articolo 3 della legge 4 agosto 2008, n. 132, tra i temi oggetto dell'inchiesta ha stabilito di approfondire il rapporto tra la presenza delle organizzazioni criminali nel Mezzogiorno e lo sviluppo economico di quella parte del territorio nazionale.

In tale contesto è stata rivolta una particolare attenzione alla valutazione del radicamento delle organizzazioni mafiose come «diseconomia esterna» rispetto allo sviluppo dell'economia legale nel Mezzogiorno, con riguardo alle attività illecite e alla presenza imprenditoriale delle mafie nelle regioni di tradizionale insediamento.

In particolare, come di seguito indicato, è stata focalizzata l'attenzione sulle condizioni di sviluppo economico di Puglia e Basilicata.

Sotto il profilo economico-sociale è stato verificato l'impatto negativo delle attività delle associazioni mafiose o similari sul sistema produttivo, anche con riguardo all'economia illegale e alla spesa pubblica finalizzata allo sviluppo e alla crescita delle imprese meridionali.

Sono stati inoltre acquisiti elementi di conoscenza sugli effetti negativi della presenza mafiosa sul mercato imprenditoriale anche con riferimento al turbamento delle regole della concorrenza e sulle possibilità di crescita economica del Mezzogiorno in assenza del condizionamento criminale.

Il dato di particolare interesse emerso – come di seguito meglio specificato – è di una divaricazione che potrebbe raggiungere in media il 15 per cento nel PIL *pro capite* tra alcune regioni del Mezzogiorno danneggiate dalla presenza mafiosa ed altre realtà del Centro-Nord.

¹ Il Comitato «Mafie e sviluppo economico del Mezzogiorno» è composto dal senatore Rosario Giorgio Costa – coordinatore – dall'onorevole Amedeo Labocetta, dal senatore Luigi Li Gotti, dalla senatrice Angela Maraventano, dal senatore Alberto Maritati, dal senatore Enrico Musso, dall'onorevole Mario Tassone.

2. I lavori del Comitato «Mafie e sviluppo economico del Mezzogiorno»

Il Comitato «Mafie e sviluppo economico del Mezzogiorno», nell'ambito della sua attività istruttoria, ha cercato ogni elemento utile, anche attraverso il contributo di specifiche competenze professionali, per valutare il costo verosimilmente sopportato dall'economia nazionale a causa di condizionamenti mafiosi, oltre alle risorse impegnate per rimuovere, contenere o comprimere la pervasività della criminalità organizzata.

L'attività del Comitato si è sviluppata, dal luglio del 2009 al luglio 2010, attraverso numerose riunioni, esame di documenti, audizioni dei rappresentanti di autorevoli organismi a diverso titolo interessati, tra i quali il Commissario straordinario del Governo per la gestione e la destinazione dei beni confiscati ad organizzazioni criminali, *pro tempore*, dottor Antonio Maruccia, l'amministratore delegato di Invitalia – Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo di impresa, dottor Domenico Arcuri, il componente del consiglio di amministrazione dell'Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno – Svimez, professor Mario Centorrino; il presidente di Eurispes, dottor Gian Maria Fara; il direttore dell'Istituto pugliese di ricerche economiche e sociali (IPRES), dottor Angelo Grasso; il vicepresidente del consiglio nazionale dei dottori commercialisti e degli esperti contabili dottor Francesco Di Stefano; il Vicepresidente di Legambiente, dottor Sebastiano Venneri; i rappresentanti di Confindustria, di Confcommercio e di Confartigianato.

È stata inoltre sviluppata un'intensa collaborazione – su impulso della Commissione – tra il Comitato e la Banca d'Italia che, attraverso il proprio Servizio studi di struttura economica, ha elaborato un'analisi denominata «I costi economici della criminalità organizzata»², allegata alla relazione.

3. Le valutazioni sui costi economici della criminalità organizzata nelle regioni dell'Italia meridionale

La pressione delle organizzazioni mafiose, secondo Confindustria, frena lo sviluppo di vaste aree del Paese, comprime le prospettive di crescita dell'economia legale, alimentando un'economia parallela illegale e determina assuefazione alla stessa illegalità³.

Il rapporto tra sviluppo e legalità è stato affrontato anche dalla Svimez⁴, che ha evidenziato l'attualità, nelle analisi economiche, della valutazione del rapporto di tali variabili.

Recenti studi hanno infatti focalizzato l'attenzione sul rapporto di causalità tra legalità e sviluppo, cercando di individuare, in caso positivo,

² Doc. 405.1 dell'archivio della Commissione.

³ Doc. 201.1 dell'archivio della Commissione.

⁴ Doc. 201.1 dell'archivio della Commissione.

la direzione, se cioè sia lo sviluppo a generare legalità ovvero sia il rispetto delle regole a produrre sviluppo.

Al riguardo molti studi econometrici hanno fornito risposte positive, nel senso che la variabile legalità, o parallelamente illegalità, risulta correlata con il PIL *pro capite*, con il livello di investimenti interni o stranieri e con altri indicatori di sviluppo come l'istruzione.

La direzione di legalità spinge, poi, per una chiara influenza della legalità verso maggiori livelli di PIL *pro capite* e di altri indicatori di sviluppo economico e sociale.

Il mancato rispetto delle regole e la presenza radicata e diffusa della criminalità organizzata, secondo Confindustria, sono i principali fattori di impedimento delle attività di impresa nelle zone del Mezzogiorno, anche in una condizione di alterazione delle condizioni concorrenziali.

La presenza stessa della criminalità costituisce comunque un onere al quale la Confcommercio⁵ ha attribuito una dimensione elaborando una stima dei costi che essa determina sul sistema delle imprese del terziario, volta ad identificare il perimetro degli oneri effettivamente sostenuti dalle imprese in relazione alla criminalità; furti e rapine, principalmente, ma anche usura e *racket* e le conseguenze collegate a questi eventi, che ammonterebbero a 5,2 miliardi di euro nell'anno 2009.

Tale indicazione viene anche rappresentata in una percentuale del valore aggiunto prodotto, nettamente superiore per le imprese del Mezzogiorno, il cui prodotto potenziale non può crescere significativamente e influenza anche il tasso di sviluppo complessivo del Paese.

Ancora la Confcommercio sostiene che l'analisi dei costi della criminalità sul sistema di imprese e l'opinione degli imprenditori confermano inequivocabilmente che il peso della criminalità sull'economia del Meridione rischia di affondare il sistema imprenditoriale italiano di metà della Penisola e di trascinare a fondo e congelare la crescita economica dell'intero Paese.

Sussistono, inoltre, effetti negativi in termini di autodeterminazione, che estorsioni ed usura provocano sull'impresa che non è più libera di decidere come destinare le proprie risorse economiche.

Il passaggio dall'imposizione del «pizzo» al ricorso all'usura e dall'usura all'acquisizione dell'azienda da parte della criminalità organizzata è un fenomeno sempre più diffuso, che si accompagna all'«accaparramento» di aziende, di tutti i settori economici, come investimento per il riciclaggio di denaro.

La presenza imprenditoriale della mafia determina, infine, problematiche non solo per quanto concerne il turbamento delle regole della concorrenza, ma anche per la gestione, le effettive potenzialità e la definitiva destinazione delle aziende sequestrate e confiscate alle organizzazioni criminali.

⁵ Doc. 202.1 dell'archivio della Commissione.

Il Commissario straordinario del governo per la gestione e la destinazione dei beni confiscati ad organizzazioni criminali *pro tempore*⁶, ha evidenziato che solo il 6 per cento delle aziende in sequestro perviene nella disponibilità dello Stato con capacità operative⁷.

Inoltre le aziende confiscate trovano destinazione solo nel 32,7 per cento dei casi, mentre per una rilevante percentuale il procedimento si chiude senza una formale destinazione, resa impossibile da cause di diversa natura. In tale ambito le aziende che trovano destinazione nella vendita o nell'affitto corrispondono peraltro all'11 per cento, mentre per l'89 per cento delle aziende la destinazione corrisponde alla messa in liquidazione⁸.

Nel complesso si tratta di società di persone e di capitali ubicate prevalentemente in Sicilia, Campania, Lombardia, Lazio, Calabria, Puglia, Emilia-Romagna.

Il Commissario ha comunque evidenziato l'importanza del contrasto alla criminalità organizzata attraverso la confisca dei beni ed il valore simbolico del trasferimento della proprietà dalla mafia alla collettività, ad associazioni, ad enti, nell'ottica di dare vita a un circuito virtuoso di sfruttamento economico e di utilità sociale. Ciò anche al fine di recuperare fiducia sociale, radicare la cultura della legalità e dimostrare la presenza dello Stato, purché sia garantito il mantenimento dei livelli occupazionali e il reinserimento delle società nel circuito commerciale legale soprattutto nelle aree maggiormente afflitte da fenomeni mafiosi⁹.

Non è escluso, infine, che la presenza della criminalità organizzata o anche le sole informazioni circa la sua pervasività eserciti un effetto di deterrenza anche sugli investimenti diretti stranieri nel nostro Paese.

La capacità di attrarre tali investimenti, già poco consistente nel contesto internazionale, è infatti pressoché nulla nel Mezzogiorno, atteso che essi si localizzano quasi esclusivamente a nord della Capitale.

4. *L'analisi della Banca d'Italia*

Il contributo della Banca d'Italia è in particolare il frutto di un accordo di collaborazione tra la Commissione antimafia e la stessa Banca centrale ed è stato fornito dal Servizio studi di struttura economica¹⁰. Lo studio della Banca d'Italia, dal titolo «I costi economici della criminalità organizzata», si riferisce all'interferenza e agli effetti della negativa

⁶ Con decreto-legge 4 febbraio 2010, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla legge 31 marzo 2010, n. 50, è stata successivamente istituita l'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata.

⁷ Doc. 134.1 dell'archivio della Commissione - Riferimento alla Relazione annuale 2008.

⁸ Doc. 134.2 dell'archivio della Commissione - Riferimento alla Relazione annuale 2009.

⁹ Doc. 146.1 dell'archivio della Commissione - Studio «Analisi delle problematiche connesse alla gestione delle aziende in sequestro ai sensi della legge n. 575/1965» - Anno 2009.

¹⁰ Dottoressa Magda BIANCO, dottor Paolo PINOTTI.

azione esplicita sul sistema economico meridionale dalla criminalità organizzata. In esso si individua il crimine organizzato come uno degli ostacoli al progresso economico e sociale di vaste aree del mondo e si riconosce come il Mezzogiorno d'Italia costituisca un esempio significativo, sia in termini di longevità storica delle organizzazioni criminali, sia in termini di infiltrazione nel tessuto produttivo e istituzionale.

Come anticipato in premessa, è stata riscontrata una divaricazione che potrebbe raggiungere in media il 15 per cento del PIL *pro capite* tra alcune regioni del Mezzogiorno in cui la criminalità si è insediata più recentemente ed altre – confrontabili – del Centro-Nord, sostanzialmente non gravate da tale onere.

In particolare l'ingresso della criminalità organizzata nella realtà di alcune delle regioni in esame è risultato coincidente con il momento in cui si è verificato un depauperamento economico rispetto alle altre aree del Paese prese in esame, il cui PIL, invece, ha continuato a crescere.

Anche se lo studio della Banca d'Italia non ritiene possibile stabilire con certezza se questo divario sia interamente causato dalla criminalità organizzata o se vi siano degli altri fattori, lo studio assume una portata segnaletica, perché il problema concerne non solo le diseconomie provocate dalla criminalità organizzata, ma anche la possibilità che le regioni ancora non infettate dalle mafie subiscano i medesimi fenomeni sul piano economico.

Nel dettaglio lo studio della Banca d'Italia evidenzia le difficoltà di valutare gli effetti della criminalità in Sicilia, Calabria e Campania, dove il fenomeno è più antico e radicato e dove sviluppo economico e presenza mafiosa sono inestricabilmente connessi da lungo tempo.

È stata pertanto privilegiata l'alternativa di considerare altre aree del Mezzogiorno in cui la criminalità organizzata sia comparsa o abbia fatto un salto di qualità durante gli ultimi decenni, quali la Puglia e la Basilicata.

Sono stati quindi analizzati i dati relativi ai reati che misurano l'espansione della presenza criminale, sia con riferimento all'associazione di tipo mafioso, sia con riferimento ad altri reati fortemente correlati alla presenza della criminalità organizzata (quali omicidi ed estorsioni) ed è emerso che Puglia e Basilicata si collocano in una posizione intermedia tra le aree con maggiore presenza mafiosa e il resto d'Italia, con una intensificazione della dinamica di omicidi ed estorsioni a partire dagli anni Settanta.

Ciò suggerisce che l'insediamento di associazioni per delinquere di stampo mafioso in Puglia e Basilicata risalga a tempi relativamente recenti e che, nonostante la vicinanza alle aree di tradizionale insediamento, entrambe le regioni sono rimaste pressoché immuni alla penetrazione della criminalità organizzata fino all'inizio degli anni Settanta. Questo scenario è mutato nel decennio successivo, a seguito di una concatenazione di eventi in larga parte indipendenti dal contesto socio-economico delle due regioni, fino a quel momento complessivamente migliore, soprattutto nel caso della Puglia, rispetto alla gran parte del Mezzogiorno.

Tra i fattori scatenanti, la crescita di importanza economica del contrabbando con la Puglia, porto naturale per i traffici verso Albania, ex Jugoslavia e Cipro, ma anche la presenza sul territorio di criminali provenienti da altre regioni che avrebbero favorito la nascita della sacra corona unita, la più importante organizzazione criminale operante in Puglia.

Questi avvenimenti avrebbero contribuito alla crescita e al rafforzamento della criminalità organizzata in Puglia a cavallo tra gli anni Settanta e Ottanta.

Simile, nei tempi e nei modi, l'espansione criminale in Basilicata. Anche in questo caso gioca un ruolo determinante la posizione geografica, stretta tra Campania, Calabria e Puglia.

La Banca d'Italia, per stimare i costi della presenza della criminalità organizzata, ha poi confrontato l'evoluzione del PIL *pro capite* in Puglia e Basilicata con quello della cosiddetta «regione sintetica» formata dalle regioni Molise, Abruzzo, Umbria e Veneto, in cui la presenza delle organizzazioni criminali non ha assunto carattere endemico.

Tali regioni sono state selezionate con una procedura volta a replicare le condizioni economiche iniziali di Puglia e Basilicata durante il periodo 1951-1965, periodo in cui la differenza tra le condizioni iniziali di Puglia e Basilicata e quelle delle regioni campione è sostanzialmente minima e anche negli anni immediatamente successivi lo sviluppo delle due aree rimane estremamente simile.

Lo scenario muta gradualmente dalla seconda metà degli anni Settanta in poi, a seguito di un progressivo rallentamento dello sviluppo economico di Puglia e Basilicata.

Il radicamento della criminalità organizzata in queste due regioni coincide dunque con il passaggio da un sentiero di crescita elevata a uno inferiore, che si traduce nell'accumulo di un significativo ritardo durante i decenni successivi.

Se si potesse attribuire interamente il divario di crescita all'effetto della criminalità, la distanza potrebbe arrivare - come detto prima - a valori medi intorno al 15 per cento.

La Banca d'Italia ritiene assai complesso assicurare che non vi sia l'influenza di altri fattori - diversi dalla criminalità - che abbiano ridotto le possibilità di crescita.

Solo per una delle potenziali fonti di riduzione della crescita (l'andamento degli investimenti pubblici) è possibile qualche verifica; in generale il rallentamento della crescita economica non appare dovuto ad una diminuzione degli investimenti pubblici verso le regioni selezionate: in particolare nel caso della Puglia essi appaiono significativamente inferiori alle altre regioni prima del periodo in cui si verifica il rallentamento e non mostrano una dinamica significativa.

In conclusione, la Banca d'Italia ha rappresentato che, pur nella difficoltà di correlare direttamente l'attività economica con l'incidenza di alcuni crimini, si può ritenere tuttavia che la presenza delle organizzazioni criminali spieghi una quota significativa dei divari di sviluppo tra le regioni prese in considerazione dallo studio.

Lo studio della Banca d'Italia fornisce elementi utili per comprendere ulteriormente quanto grande sia per il nostro Paese il rischio di fenomeni di infezione di nuovi territori ed evidenzia l'esigenza che l'impegno dello Stato, oltre a contenere la pervasività della criminalità organizzata e a condurre una efficace azione di contrasto, deve essere costantemente rivolto non solo ad eliminare le radici dell'infezione, ma anche ad una efficace azione sul piano sociale ed economico.

Conclusioni e proposte

Una volta definiti i riflessi della presenza della criminalità organizzata sullo scenario economico delle regioni oggetto di analisi, che si riproducono certamente in modo ancor più drammatico sulle regioni di tradizionale insediamento delle mafie, occorre prefigurare quali siano le soluzioni e gli interventi necessari, non solo sul piano repressivo.

Da anni, infatti, nel Mezzogiorno si registra una dinamica positiva sul piano repressivo giudiziario, seppure vi siano ancora margini di crescita dell'azione di contrasto; i progressi compiuti in misura sempre crescente e che hanno portato a numerosi arresti e confisci rischiano, però, di non essere sufficienti perché si ha la sensazione che la capacità di rigenerazione della «malapianta» sia superiore all'operazione di potatura che le Forze dell'ordine, la magistratura ed il Parlamento stanno conducendo con i provvedimenti legislativi varati.

La lotta alla criminalità organizzata, che sta facendo passi importanti, deve quindi muoversi su direttrici prioritarie per garantire innanzitutto trasparenza e legalità nel mercato, ma contemporaneamente deve individuare meccanismi e procedure efficaci per sottrarre risorse alla criminalità organizzata la cui infiltrazione nell'economia, negli appalti e nella pubblica amministrazione ha effetti pervasivi e devastanti.

Occorre, in sostanza, sicuramente apprezzare e valutare l'efficacia dell'armonia dell'azione di contrasto alla mafia che si è già radicalizzata in un territorio, ma occorre anche studiare misure di diversa natura che possano prevenire questi fenomeni.

Ogni mezzo, ogni risorsa spesa in tale direzione, in particolare attraverso iniziative di politica economica, avranno un costo sensibilmente inferiore di quello che viene attualmente sopportato per esercitare azioni di contrasto volte a rimuovere, contenere o comprimere la criminalità organizzata.

In tal senso Confindustria¹¹, nel segnalare che le attività mafiose iniziano ad interessare con sempre maggiore incidenza le regioni settentrionali, rappresenta che, nell'ottica di preservare l'economia del Nord e garantire lo sviluppo di quella meridionale, occorre impiegare risorse al Sud.

¹¹ Doc. 201.1 dell'archivio della Commissione.

Ciò al fine di esercitare un'azione di contrasto nei centri vitali di accumulazione del potere criminale ed economico, non disgiunta dal contrasto delle propaggini territoriali nelle altre regioni d'Italia a cominciare da quelle più prospere e ricche.

Anche la Confcommercio sostiene che la rimozione di *deficit* di contesto sociale, come il crimine, nel Mezzogiorno rappresenta una priorità, così come l'adozione di interventi mirati, soprattutto per il terziario, considerando che ormai il 76 per cento del valore aggiunto al Sud è prodotto dai servizi.

Viene, in particolare, sottolineato che il processo di riqualificazione dei territori genera un circolo virtuoso di attrazione delle imprese e, quindi, occupazione e sviluppo.

L'analisi delle relazioni tra impresa, sviluppo economico e territorio, assume infatti un rilievo centrale soprattutto per impostare coerenti ed efficaci politiche di sviluppo e di sostegno in particolare delle piccole e medie imprese.

Ma occorre anche riflettere sulla regolazione sociale deficitaria, individuata quale uno dei problemi storici del Meridione.

Eurispes¹² al riguardo evidenzia la debolezza sia economico-produttiva sia associativa, nonché la carenza di una cultura mercantile e la presenza di una cultura politico-clientelare.

Parallelamente occorre ricordare che nel Mezzogiorno il problema della disoccupazione ha le radici profonde e più che in altre aree del Paese, e che fin quando il tasso di disoccupazione delle aree più deboli del Paese continuerà ad essere così elevato, sarà sempre un problema contenere lo sviluppo delle organizzazioni criminali.

Si deve allora ricorrere a un'utilizzazione proficua dei fondi strutturali per obiettivi infrastrutturali e di riequilibrio territoriale, soprattutto nel Mezzogiorno, con particolare attenzione alle reti viarie ed agli assi ferroviari di riconnessione del Mezzogiorno alle direttrici nord-sud, est-ovest.

Occorrerebbe, inoltre, utilizzare i fondi strutturali per la rivitalizzazione dei centri storici dei piccoli comuni, principalmente del Meridione, sia sotto il profilo sociale che urbanistico, in analogia con quanto si è fatto per le grandi città (con il Piano Urban), tramite interventi di risanamento dei quartieri.

È necessario in particolare che nelle aree urbane, in molti quartieri dove il radicamento delle mafie è fortissimo, nelle città della Calabria, a Palermo, a Napoli, a Catania, a Bari, si intervenga con massicci investimenti virtuosi proprio sul piano sociale e urbanistico.

Si auspica un impegno in tal senso, perché ne deriverebbero effetti enormemente positivi per l'occupazione e l'intera filiera produttiva edilizia che oggi versa in condizioni critiche. Ne avrebbero giovamento anche il commercio, lo sviluppo del turismo e la tutela del territorio, posto che ogni centro storico restaurato sarebbe un centro di attrazione turistica.

¹² Doc. 204.1 dell'archivio della Commissione.

Le infrastrutture sono la via che consente alle aree meno dotate del Paese, in un certo momento storico, di potersi riequilibrare e, quindi, di arrivare a uguali condizioni di vita per imprese e persone che operano nelle diverse aree del Paese.

In tale prospettiva è necessario certamente rammentare che le relazioni tra le organizzazioni criminali e il denaro pubblico sono composite, costanti nel tempo e difficili da intercettare, ma possono essere contenute ricorrendo a rigorose politiche di controllo preventivo, come emerso dal contributo fornito da Invitalia con riferimento alla cooperazione avviata con la Guardia di finanza per le attività di competenza.

Si ritiene dunque necessario rivolgere una particolare attenzione al problema delle infrastrutture nel Mezzogiorno, non solo per favorire il riequilibrio economico delle regioni del Sud, ma anche al fine di valorizzare gli ambiti socio-culturali, quali le istituzioni scolastiche, la ricerca, l'università, come importante strumento di contrasto alla presenza diffusa della criminalità organizzata, per i riflessi negativi che comporta sul tessuto sociale di quelle regioni.

Occorre tuttavia assicurare anche la presenza di una classe dirigente che sappia coniugare legalità e sviluppo, che devono procedere insieme perché senza le due dimensioni non si avrà mai una capacità d'impatto contro le mafie in grado di sradicarle e non ci si limiterà semplicemente a contenerne le manifestazioni violente, quando queste eccedono in un dato momento storico o in un dato territorio.

La presenza delle mafie è infatti talmente strutturale da organizzarsi in forma di coabitazione con la società, l'economia, le istituzioni e la politica, al punto tale che oggi rappresenta il nodo principale da rimuovere per liberare le straordinarie potenzialità economiche del Paese, farlo diventare grande e metterlo nelle condizioni di competere in Europa e nella globalizzazione al meglio delle sue possibilità.

*Allegato 1***Studio della Banca d'Italia su
«I costi economici della criminalità organizzata»¹³**

Luglio 2010

1. Introduzione

Il crimine organizzato è uno dei principali ostacoli al progresso economico e sociale di vaste aree del mondo. Il Mezzogiorno d'Italia costituisce un esempio significativo, sia in termini di longevità storica delle organizzazioni criminali che di infiltrazione nel tessuto produttivo e istituzionale. I costi economici imposti sulla collettività sono plausibilmente elevati.

L'evidenza disponibile in merito alle conseguenze economiche della criminalità organizzata rimane tuttavia estremamente limitata.

Alcuni lavori si sono concentrati su aspetti specifici, per esempio il «pizzo» pagato dalle imprese in Sicilia (Asmundo e Lisciandra, 2008) oppure gli effetti sulla perdita di capitale umano dovuta all'emigrazione dalle aree della Calabria a maggiore densità mafiosa (Coniglio et al., 2010); anche associazioni di categoria quali Confcommercio e Confesercenti producono da alcuni anni stime dei costi sopportati dalle imprese meridionali a causa del crimine.

Questo approccio microeconomico, se da un lato consente l'identificazione di specifiche tipologie di costo grazie all'utilizzo di dati relativamente dettagliati, d'altra parte trascura molti degli oneri diretti e indiretti derivanti dalla presenza della criminalità organizzata.

Un secondo gruppo di lavori più macroeconomici (Tullio e Quarella, 1999, Peri, 2004, Daniele e Marani, 2008) ha analizzato la relazione tra crimine e sviluppo economico a livello regionale, senza tuttavia identificare chiaramente l'effetto causale rispetto alla semplice correlazione tra le due variabili (dovuta per esempio a differenze in termini di condizioni iniziali).

Il presente studio propone una metodologia di stima dei costi economici della criminalità organizzata, in particolare quella «di tipo mafioso», definita nell'ordinamento italiano dall'art. 416-*bis* del codice penale¹⁴.

¹³ L'analisi è stata realizzata da Paolo Pinotti, del Servizio studi di struttura economica della Banca d'Italia, consegnata nella seduta del 28 luglio 2010 della Commissione

¹⁴ «L'associazione è di tipo mafioso quando coloro che ne fanno parte si avvalgono della forza di intimidazione del vincolo associativo e della condizione di assoggettamento

L'evidenza storica e giudiziaria suggerisce che il fenomeno è più antico e radicato in Sicilia, Calabria e Campania; tuttavia, proprio a causa di tale longevità, è difficile studiare gli effetti della criminalità in queste regioni, dove sviluppo economico e presenza mafiosa sono inestricabilmente connessi sin dal periodo preunitario (Lupo, 2004). Pertanto un'alternativa è quella di considerare altre aree del Mezzogiorno in cui la criminalità organizzata sia comparsa (o abbia fatto un salto di qualità) durante gli ultimi decenni, per i quali sono disponibili misure adeguate dello sviluppo economico (PIL *pro capite*, investimenti, ecc.).

In prima approssimazione, l'espansione della criminalità organizzata in un determinato territorio potrebbe essere misurata dalla serie storica delle denunce ex art. 416-*bis*, che sono tuttavia disponibili solo dal 1983 (l'anno successivo all'entrata in vigore della norma). Per questo motivo, si utilizzano altri reati fortemente correlati con la presenza della criminalità organizzata, quali omicidi ed estorsioni. L'incidenza media di tali crimini durante il periodo 1983-2007 conferma la peculiarità di Sicilia, Calabria e Campania e suggerisce al tempo stesso che Puglia e Basilicata si collocano in una terra di mezzo tra le aree a maggiore presenza mafiosa e il resto d'Italia (Figura 1). Inoltre, la dinamica di omicidi ed estorsioni in queste due regioni evidenzia un forte incremento intorno alla fine degli anni settanta, in linea con una corposa evidenza storica e giudiziaria in merito all'espansione delle organizzazioni criminali durante questo periodo.

Per stimare i costi della criminalità organizzata si confronta dunque l'evoluzione del PIL *pro capite* in Puglia e Basilicata dal dopoguerra ad oggi con quello di un «controllo sintetico» che aggrega le altre regioni italiane in cui la presenza delle organizzazioni criminali non ha assunto carattere endemico. Ponderando i pesi in modo da replicare le condizioni economiche iniziali di Puglia e Basilicata durante il periodo 1951-1965 (prima dell'avvento della criminalità organizzata), la regione sintetica fornisce uno scenario controfattuale per lo sviluppo economico possibile in queste due regioni in assenza di criminalità organizzata; il divario rispetto allo sviluppo effettivamente osservato è così attribuibile principalmente all'effetto causale di quest'ultima (anziché ad altri fattori omessi e/o a causalità inversa).¹⁵

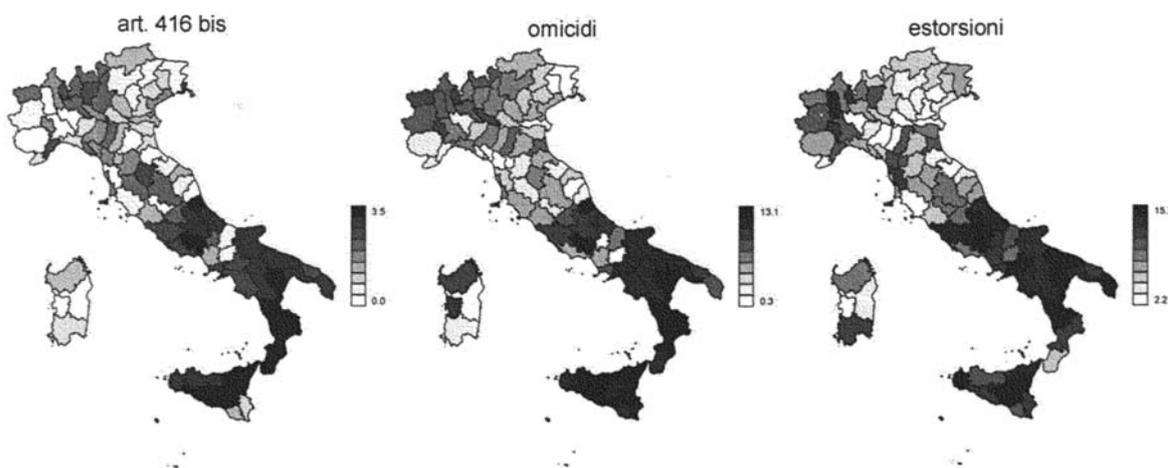
Nell'esercizio empirico si evidenzia in effetti un divario tra il PIL *pro capite* di Puglia e Basilicata e quello della regione sintetica (formata da Molise, Abruzzo, Umbria e Veneto). I costi economici sono presumibil-

e di omertà che ne deriva per commettere delitti, per acquisire in modo diretto o indiretto la gestione o comunque il controllo di attività economiche, di concessioni, di autorizzazioni, appalti e servizi pubblici o per realizzare profitti o vantaggi ingiusti per sé o per altri».

¹⁵ Questa metodologia è dovuta ad Abadie e Gardeazabal (2003), che stimano i costi economici del terrorismo confrontando il PIL *pro capite* dei Paesi Baschi dopo l'inizio delle ostilità con la media pesata della stessa variabile nelle altre regioni spagnole.

mente superiori in Sicilia, Calabria e Campania, dove i reati riconducibili alla presenza della criminalità organizzata hanno una frequenza maggiore.

Figura 1: denunce ex art 416 bis e altri reati



Note: delitti denunciati dalle forze dell'ordine all'autorità giudiziaria (per 100.000 abitanti) a livello provinciale; elaborazioni su Statistiche Giudiziarie penali, 1983-2007

2. La presenza mafiosa nel Mezzogiorno

2.1 Inquadramento istituzionale e dati

La definizione di crimine organizzato varia considerevolmente a seconda dei contesti storici e istituzionali, nonché tra le diverse discipline (economia, diritto, sociologia, ecc.). Tradizionalmente, studiosi e *policy maker* statunitensi hanno enfatizzato il ruolo della criminalità organizzata nella produzione di beni e servizi illeciti quali alcolici (durante il protezionismo), stupefacenti e gioco d'azzardo. Nelle parole della Commissione d'Inchiesta sul Crimine Organizzato (1967), «il crimine organizzato esiste e prospera perché fornisce servizi su richiesta».

Nel lavoro dell'economista Thomas C. Schelling (1967, 1971) tale visione, per certi versi riduttiva, si arricchisce di nuovi elementi. I profitti della criminalità organizzata derivano in larga parte da:

- potere di monopolio nei mercati legali e illegali, ottenuto ed esercitato prevalentemente tramite la violenza, il ricatto e la coercizione;
- racket delle estorsioni e altri crimini predatori ai danni di individui e imprese.

Entrambe le attività caratterizzano la condotta delle organizzazioni mafiose operanti in Italia rispetto ad altre forme di associazione per delinquere, come riconosciuto anche a livello legislativo dalla Legge 646/82 («Rognoni – La Torre»), che distingue l'associazione per delinquere di

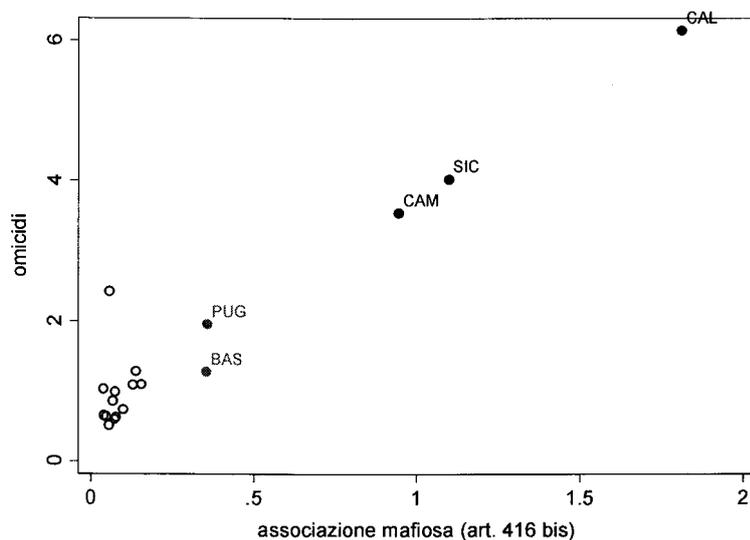
tipo mafioso, ai sensi dell'articolo 416-*bis* del codice penale, rispetto ad altre fattispecie di associazione per delinquere, che ricadono sotto l'articolo 416. Al di là della forte correlazione esistente a livello empirico tra l'incidenza dei due reati, da un punto di vista normativo l'associazione per delinquere «generica» colpisce tutti i gruppi criminali di tre o più persone, mentre l'aggravante mafiosa si caratterizza per la «forza di intimidazione» e la «condizione di assoggettamento e di omertà» derivante del vincolo associativo, finalizzate tra l'altro ad «acquisire in modo diretto o indiretto la gestione o comunque il controllo di attività economiche, di concessioni, di autorizzazioni, appalti e servizi pubblici».

La norma, estremamente in anticipo sui tempi, cattura in modo conciso ed efficace le caratteristiche salienti delle organizzazioni criminali operanti in Italia, nonché la loro aderenza al modello teorico di Schelling. Per questo motivo, il numero di delitti denunciati all'autorità giudiziaria ai sensi dell'articolo 416-*bis* costituisce il principale indicatore utilizzato in questo lavoro. Il dato a livello regionale è disponibile, per il periodo 1983-2007, nelle Statistiche Giudiziarie pubblicate annualmente dall'Istat, che riportano anche le denunce per altri delitti tra cui omicidi, estorsioni, rapimenti, incendi dolosi e/o attentati dinamitardi, violazioni della legge sugli stupefacenti, contrabbando, furti e rapine.

2.2 *L'associazione mafiosa e gli altri crimini*

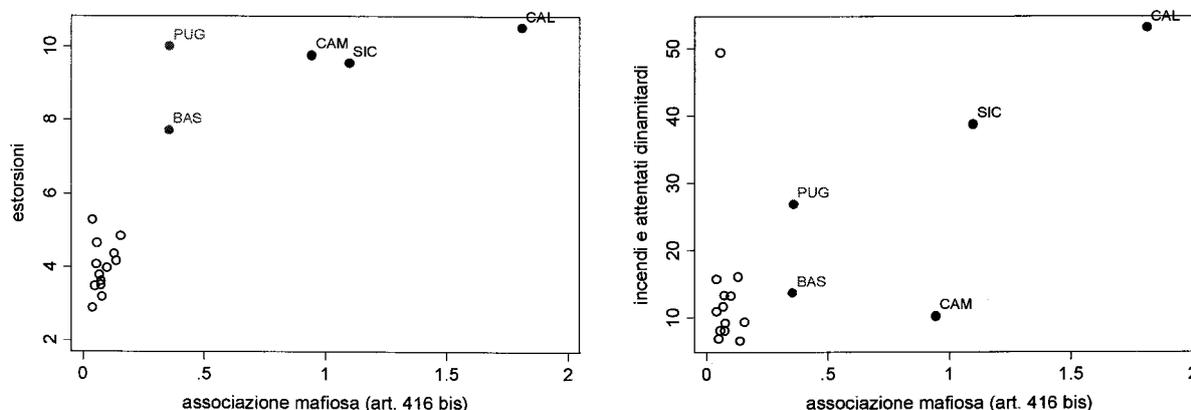
Le denunce per associazione mafiosa (in rapporto alla popolazione) sono una misura potenzialmente soggetta ad errore sistematico, in quanto la relazione tra denunce e crimini effettivamente commessi dipende dalla propensione delle vittime a denunciare, che a sua volta è influenzata da fattori correlati con la stessa presenza mafiosa: grado di *enforcement* della legge, senso civico, etc. Per questo motivo, è utile confrontare le denunce ex art. 416-*bis* con quelle per altri crimini che dipendono meno da tali fattori ma riflettono, al tempo stesso, la presenza della criminalità organizzata.

La letteratura concorda sul fatto che gli omicidi sono il crimine meno influenzato da *under reporting* e altri errori di misurazione (Fajnzylber et al., 2002); la Figura 2 conferma che essi sono altresì concentrati quasi esclusivamente nelle regioni ad alta densità mafiosa, in particolare quelle di tradizionale insediamento (Calabria, Sicilia e Campania). Nelle regioni dove il fenomeno è più recente (Puglia e Basilicata) l'attività della criminalità organizzata è meno evidente, sia in termini di denunce ai sensi dell'art. 416-*bis* che di omicidi; questi ultimi rimangono peraltro su livelli elevati (2 e 1,3 ogni 100.000 abitanti), a fronte di un dato inferiore a 1 per il resto delle regioni italiane.

Figura 2: associazione mafiosa e omicidi

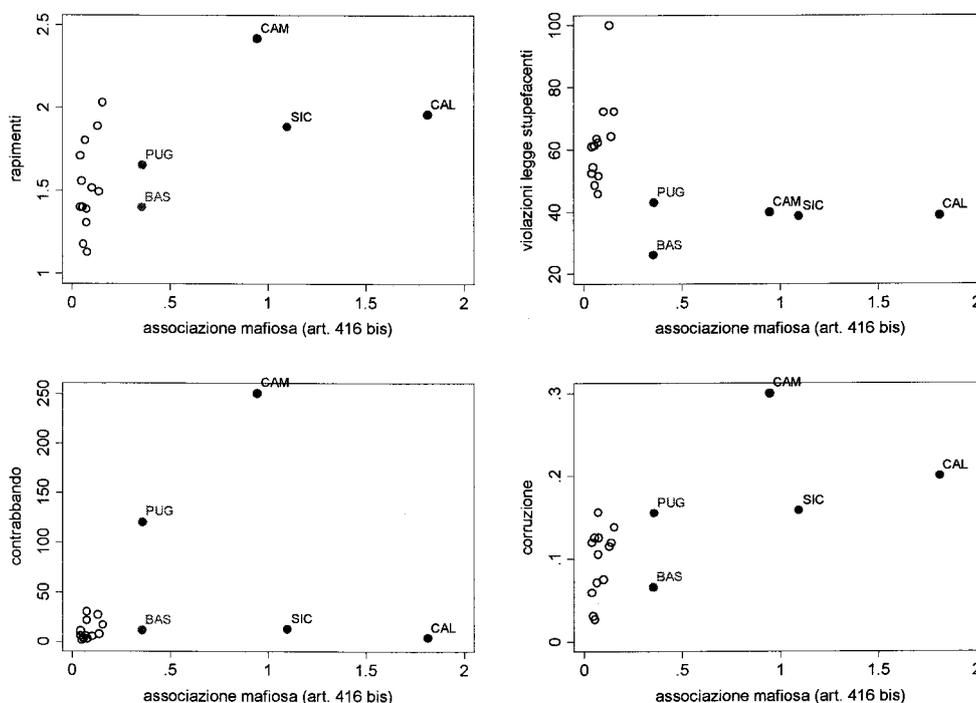
Nota: delitti denunciati dalle forze dell'ordine all'autorità giudiziaria, per 100.000 abitanti; elaborazioni su Statistiche Giudiziarie penali, media 1983-2007

Mentre nella maggior parte dei casi l'omicidio rimane un delitto puramente «strumentale», il racket delle estorsioni costituisce una delle maggiori fonti di reddito delle organizzazioni criminali, nonché una forma di controllo del territorio e di perpetrazione del proprio potere economico, politico e sociale. Il primo grafico in Figura 3 mostra che la situazione è particolarmente grave in Puglia, assimilabile sotto questo aspetto alle tre regioni a maggiore densità mafiosa. Anche per le estorsioni, tuttavia, il numero delle denunce potrebbe fornire una rappresentazione distorta del fenomeno. Per questo motivo, il secondo grafico in Figura 3 mostra l'incidenza di attentati dinamitardi e incendi dolosi, reati in larga parte riconducibili al racket delle estorsioni ma che non dipendono in maniera determinante dalla propensione delle vittime a denunciare; i risultati sono qualitativamente simili a quelli basati sul numero di denunce.

Figura 3: associazione mafiosa ed estorsioni

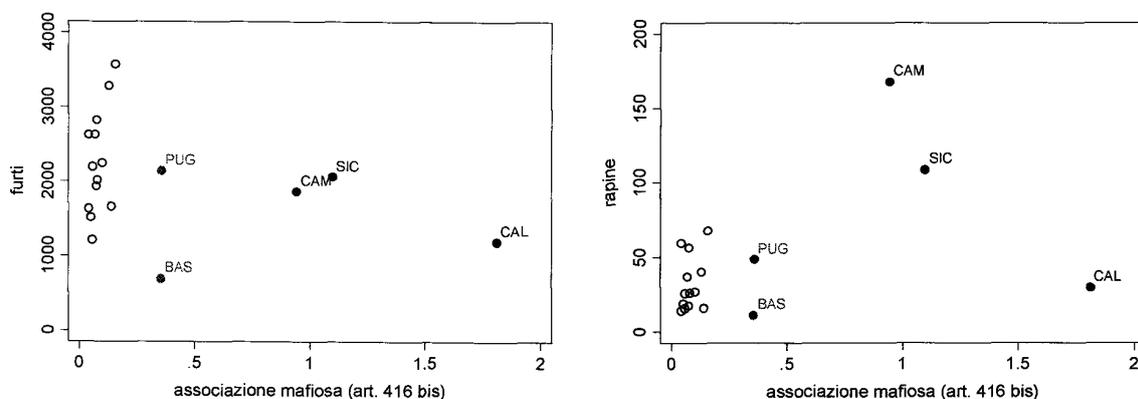
Nota: delitti denunciati dalle forze dell'ordine all'autorità giudiziaria, per 100.000 abitanti; elaborazioni su Statistiche Giudiziarie penali, media 1983-2007

Per quello che riguarda le altre tipologie di delitto, la solidità del vincolo associativo e il ferreo monopolio della violenza esercitato sul territorio conferiscono alle organizzazioni criminali la stabilità necessaria per spostarsi da reati più semplici ma meno redditizi (scippi, furti in appartamento, etc.) ad altri più complessi e rischiosi, gestiti da un numero potenzialmente elevato di individui. Tra questi ultimi rientrano i rapimenti di persona, riportati nel primo grafico in Figura 4; la correlazione è (debolmente) positiva, principalmente a seguito della specializzazione delle mafie «storiche» in tale tipologia di reato. Il secondo grafico mostra che la criminalità organizzata pugliese è invece particolarmente attiva nel settore del contrabbando. Infine, emerge una correlazione negativa tra presenza mafiosa e violazioni delle leggi sugli stupefacenti. Tuttavia, questo risultato è dovuto al fatto che le Statistiche Giudiziarie aggregano produzione e traffico di droga (gestiti prevalentemente dalle organizzazioni criminali) assieme ai reati legati allo spaccio e al consumo che, seppur meno gravi, sono molto più numerosi e riflettono principalmente la domanda da parte delle città più ricche dell'Italia centro-settentrionale. Infine, in questa ipotetica gerarchia dei crimini, ad un livello ancora superiore di complessità troviamo la corruzione. In particolare, Davigo e Mannozi (2007) suggeriscono che la presenza della mafia favorisce la stabilità delle transazioni illegali tra politici, imprenditori e gli stessi appartenenti all'organizzazione. L'ultimo grafico in Figura 4 mostra che, effettivamente, le regioni dove è presente la criminalità organizzata di tipo mafioso evidenziano livelli mediamente più elevati di corruzione (qui misurata dalla percentuale di parlamentari eletti in una determinata regione per cui la magistratura ha chiesto l'autorizzazione a procedere per gravi crimini).

Figura 4: associazione mafiosa e altri crimini

Nota: delitti denunciati dalle forze dell'ordine all'autorità giudiziaria, per 100.000 abitanti; elaborazioni su Statistiche Giudiziarie penali, media 1983-2007

All'estremo opposto nella gerarchia della complessità troviamo crimini quali i furti, che nella maggior parte dei casi non necessitano di interazioni stabili e ripetute nel tempo tra più individui; di conseguenza, la presenza di organizzazioni mafiose non aumenta l'incidenza di tali reati, come evidenziato nel grafico a sinistra di Figura 5. Ciò è parzialmente vero anche per le rapine (grafico a destra), che tuttavia richiedono un grado maggiore di pianificazione e, molto spesso, la collaborazione di più individui. In linea con quanto detto finora, il contributo delle organizzazioni criminali sembra più rilevante per questa seconda tipologia di crimini contro la proprietà, perlomeno in alcune regioni (Sicilia, Campania e Puglia).

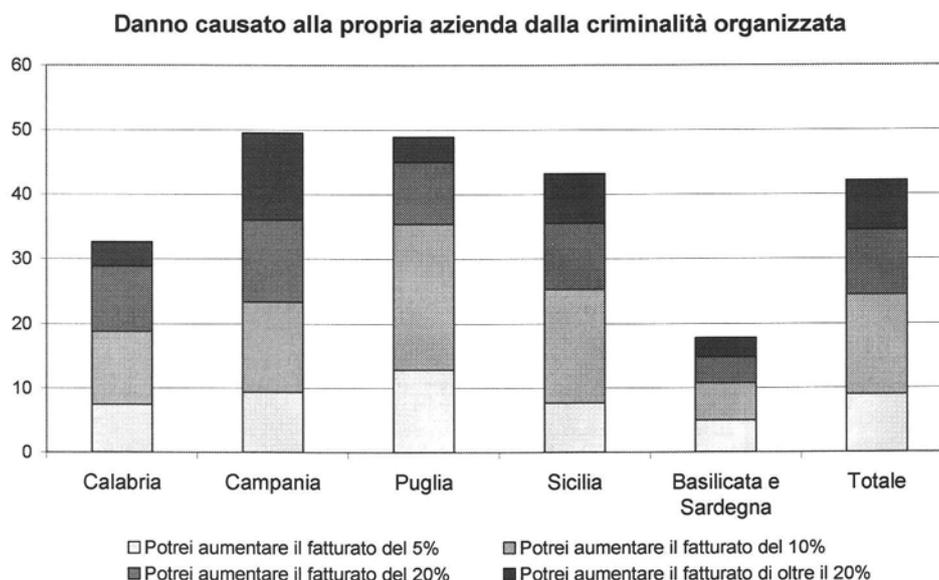
Figura 5: associazione mafiosa e crimini contro la proprietà

Nota: delitti denunciati dalle forze dell'ordine all'autorità giudiziaria, per 100.000 abitanti; elaborazioni su Statistiche Giudiziarie penali, media 1983-2007

2.3 Criminalità organizzata e sviluppo economico

Le relazioni univariate presentate finora confermano che il vincolo associativo consente alla criminalità di compiere un «salto di qualità», da reati comuni a delitti più complessi quali il racket delle estorsioni, la produzione di beni illeciti e la corruzione, che sono estremamente più remunerativi ma, proprio per questo, impongono costi economici maggiori sulla collettività. In un'indagine condotta dal CENSIS (2009) su un campione di 800 imprenditori operanti nelle regioni «Obiettivo 1», quasi il 60 per cento dichiara di subire condizionamenti da parte della criminalità organizzata; il 40 per cento lamenta effetti negativi sul fatturato (Figura 6). Queste percentuali sottostimano probabilmente la reale entità dei costi, in quanto la riluttanza a denunciare pubblicamente la presenza della criminalità organizzata è plausibilmente maggiore proprio laddove è più forte la sua presenza.¹⁶ Inoltre gli oneri imposti sull'attività di impresa sono solo una parte dei costi economici complessivi, che possono includere, per esempio, la minore efficienza della spesa pubblica, fenomeni di *brain drain*, etc.

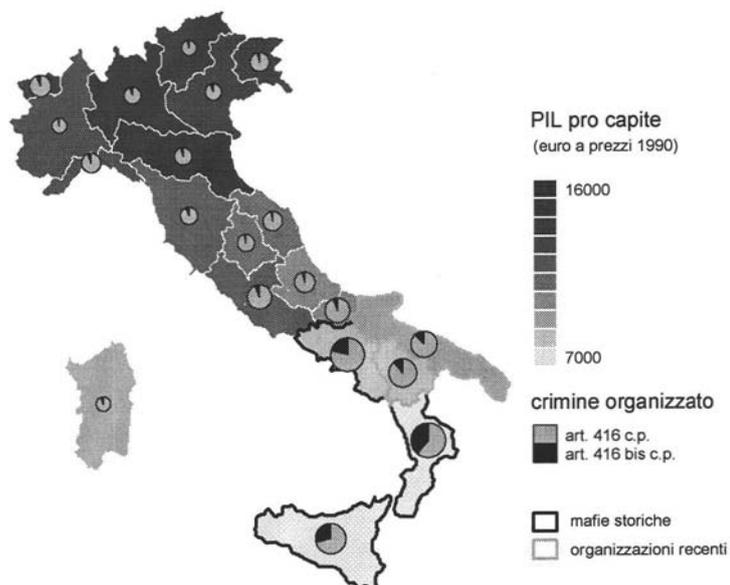
¹⁶ Per lo stesso motivo, il confronto tra le diverse regioni in Figura 1 non è particolarmente indicativo della dimensione relativa del fenomeno in ciascuna di esse.

Figura 6: opinioni degli imprenditori

Per quantificare più precisamente i costi aggregati utilizziamo dunque il PIL *pro capite* regionale, disponibile per il periodo 1951-2007 nel *data set* CRENOS dell'Università di Cagliari (<http://crenos.unica.it/>) e nelle statistiche regionali dell'ISTAT.¹⁷ Le Figure 7 e 8 mostrano chiaramente che esiste una correlazione negativa molto forte tra sviluppo economico e criminalità organizzata. Durante il periodo 1983-2007, le cinque regioni ad alta densità mafiosa sono anche quelle con il minor PIL *pro capite* di tutta la penisola: in particolare nelle tre regioni in cui si concentra il 75 per cento del crimine organizzato il valore aggiunto *pro capite* del settore privato è pari al 45 per cento di quello del Centro Nord. Resta il problema di capire se la relazione vada dalla criminalità allo sviluppo economico oppure anche (come è presumibile) viceversa. Non è facile distinguere analiticamente i due effetti. Un tentativo preliminare viene realizzato mediante l'analisi delle regioni caratterizzate da una forte discontinuità nella presenza delle organizzazioni criminali dal dopoguerra ad oggi.

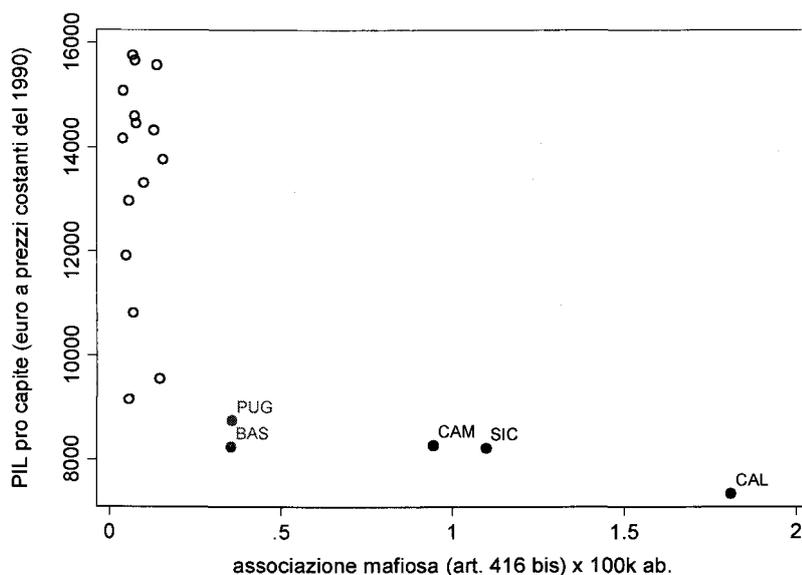
¹⁷ I dati di contabilità nazionale includono nel PIL anche una stima della componente sommersa dell'economia, che può variare significativamente con la presenza della criminalità organizzata.

Figura 7: criminalità organizzata e sviluppo economico



Note: elaborazioni su Statistiche Giudiziarie penali e CRENOS, media 1983-2007

Figura 8: associazione mafiosa e sviluppo economico



Note: elaborazioni su Statistiche Giudiziarie penali e CRENOS, media 1983-2007

3. La criminalità organizzata in Puglia e Basilicata

Come anticipato nell'introduzione, l'avvento delle associazioni per delinquere di stampo mafioso in Puglia e Basilicata risale a tempi relativamente recenti; nonostante la vicinanza alle aree di tradizionale insediamento, entrambe rimangono pressoché immuni alla penetrazione della criminalità organizzata fino all'inizio degli anni settanta. Questo scenario muta drammaticamente nel decennio successivo, a seguito di una concatenazione di eventi in larga parte indipendenti dal contesto socioeconomico delle due regioni, fino a quel momento complessivamente migliore (soprattutto nel caso della Puglia) rispetto alla gran parte del Mezzogiorno. La maggior parte delle fonti storiche e giudiziarie concordano infatti nel collocare intorno alla fine degli anni settanta l'espansione della criminalità organizzata di tipo mafioso in Puglia (Sisde 1995, CSM 1999, Massari 2009)

Il primo fattore scatenante è la crescente importanza economica del contrabbando. Nelle parole di un importante collaboratore di giustizia, «il contrabbando di sigarette era la cosa più grossa degli anni settanta. È cominciato nei primi anni settanta e nel 1974-1975 si è ingrandito assai» (Antonino Calderone, riportato in Arlacchi 1992). Dopo la chiusura del porto di Tangeri nel 1960 e la conseguente fine della via tirrenica delle sigarette (dal Marocco verso Marsiglia, Napoli e la Sicilia), la Puglia è il porto naturale da cui riprendere il traffico con paesi quali Albania, ex Jugoslavia e Cipro. L'attività è inizialmente gestita direttamente da mafia siciliana, camorra e 'ndrangheta, con l'ausilio di manovalanza reclutata sul posto. Le occasionali scorribande degli anni precedenti (per esempio in occasione di rapimenti organizzati e gestiti congiuntamente da cosche calabresi e malavita locale) si trasformano dunque in una colonizzazione stabile.

A ciò contribuisce la presenza sul territorio di molti mafiosi provenienti da altre regioni. Oltre a quella particolarmente ingombrante di Raffaele Cutolo, che tra il 1978 e il 1979 si dedica ad un'intensa opera di proselitismo in Puglia (arrivando ad affiliare alla Nuova Camorra Organizzata circa 40 delinquenti pugliesi) sono da segnalare le centinaia di mafiosi inviati al soggiorno obbligato.¹⁸ Tra il 1961 e il 1972 la Puglia è la regione meridionale che ne ospita il maggior numero (212); più esiguo il numero in Basilicata (72), che corrisponde però ad un'incidenza estremamente elevata sulla popolazione (all'incirca uno ogni 10.000 abitanti, il rapporto più alto dopo l'Abruzzo).

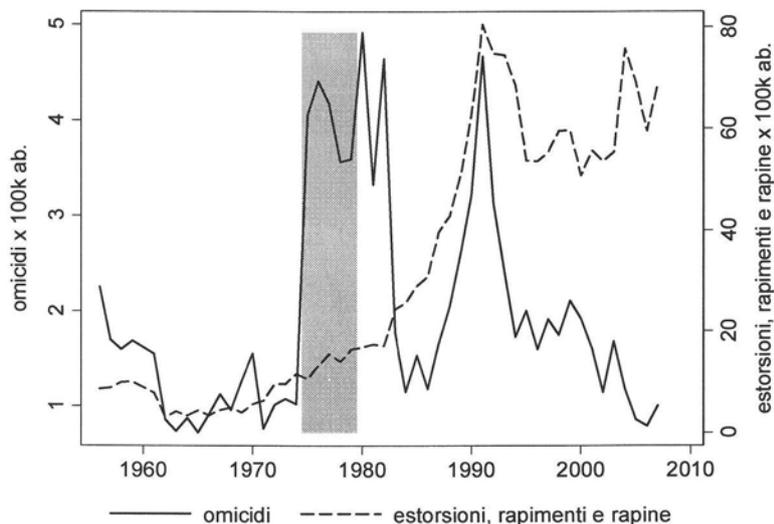
¹⁸ Il soggiorno obbligato è un provvedimento giudiziario che impone al destinatario di risiedere in una determinata località, stabilita dalle autorità, per un certo periodo di tempo. Utilizzato prevalentemente nei confronti degli oppositori politici durante il fascismo, è stato reintrodotta nel dopoguerra come strumento di lotta alla mafia (con risultati quantomeno discutibili).

Infine, i rapporti tra mafia e camorra da un lato e criminalità organizzata pugliese dall'altro si consolidano anche nelle carceri (Sisde 1995). La Sacra Corona Unita, ossia la più importante organizzazione di stampo mafioso operante in Puglia, è formalmente tenuta a battesimo nel carcere di Lecce, la notte di Natale del 1981, da un malavitoso pugliese precedentemente affiliato alla 'ndrangheta (sempre in carcere) da esponenti di spicco delle cosche calabresi.

Tutti questi avvenimenti contribuiscono alla crescita e al rafforzamento della criminalità organizzata in Puglia a cavallo tra gli anni settanta e ottanta; molto simile, nei tempi e nei modi, è la sua espansione in Basilicata. Anche in questo caso giocano un ruolo determinante la posizione geografica, stretta tra Campania, Calabria e Puglia, e la presenza di numerosi mafiosi al soggiorno obbligato. Nel caso della Basilicata, un ulteriore fattore di destabilizzazione sono i fondi destinati alle aree danneggiate dal terremoto del 1980, che hanno attirato l'interesse delle organizzazioni criminali sui lavori per la ricostruzione (Sergi, 2003).

Come discusso in precedenza, tuttavia, la presenza della criminalità organizzata non è agevolmente osservabile e misurabile; inoltre, il reato di associazione mafiosa entra nel codice penale solo a partire dal 1983. La sola evidenza storica e giudiziaria è dunque potenzialmente inadeguata a datare precisamente il fenomeno, mentre l'incidenza di omicidi e altri crimini fortemente correlati con la presenza mafiosa, ma meno soggetti ad *under reporting*, può fornire una rappresentazione più accurata del fenomeno. Per questo motivo, il grafico in Figura 9 mostra il tasso di omicidi in Puglia e Basilicata a partire dal 1956 (il primo anno in cui le serie storiche sono disponibili a livello regionale); il grafico riporta altresì il numero totale di estorsioni, rapimenti e rapine (in rapporto alla popolazione) in quanto la serie disaggregata per ciascuno di tali crimini non è disponibile nelle statistiche giudiziarie ISTAT per il periodo antecedente al 1975.¹⁹ La dinamica di tali delitti conferma che la fine degli anni settanta coincide effettivamente con un forte aumento della presenza della criminalità organizzata; in particolare, il picco nel tasso di omicidi a cavallo tra gli anni settanta e ottanta è consistente con l'ipotesi di un radicamento (violento) sul territorio, mentre gli anni immediatamente successivi si caratterizzano per la ciclicità propria delle altre regioni a maggior densità mafiosa, che alternano periodi di «guerra» ad altri di *pax mafiosa*.

¹⁹ Prima del 1975 le statistiche giudiziarie ISTAT non riportano neppure contrabbando, incendi e attentati dinamitardi.

Figura 9: crimini ogni 100.000 abitanti in Puglia e Basilicata, 1956-2007

Note: elaborazioni su Statistiche Giudiziarie penali

4. I costi economici della criminalità organizzata

La discontinuità nella presenza della criminalità organizzata in Puglia e Basilicata a cavallo tra gli anni settanta e ottanta consente di isolare almeno parzialmente i costi di tale fenomeno rispetto ad altri fattori, a condizione di disporre di un adeguato controfattuale, di un confronto per lo sviluppo economico delle stesse regioni in assenza della criminalità organizzata. Utilizzando il PIL *pro capite* come misura principale dello sviluppo economico e seguendo la strategia proposta da Abadie e Gardeazabal (2003) e Abadie et al. (2010), tale controfattuale è la media pesata della stessa variabile nelle regioni italiane in cui la presenza mafiosa è meno significativa (escludendo dunque Sicilia, Campania e Calabria) che meglio approssima le condizioni iniziali di Puglia e Basilicata.

4.1 I risultati principali

I pesi che minimizzano la distanza (1) sono positivi per Molise (0.75), Abruzzo (0.12), Veneto (0.08) e Umbria (0.05). I divari economici tra le diverse aree del paese si riflettono nel peso rilevante delle due regioni meridionali presenti nel controllo sintetico; d'altra parte, il livello relativamente alto di sviluppo che caratterizza la Puglia negli anni cinquanta e sessanta (relativamente al resto del Mezzogiorno) emerge con chiarezza dall'inclusione, seppur con un peso modesto, di alcune regioni del centro nord.

La Tavola 1 confronta le condizioni iniziali di Puglia e Basilicata con quelle della regione sintetica e dell'intero campione di controllo. L'ap-

prossimazione fornita dal controfattuale è particolarmente accurata per il PIL *pro capite*, che partendo da un livello inferiore (circa 2/3) di quello medio nelle altre regioni italiane, converge ad un tasso di crescita maggiore di quasi un punto percentuale; la struttura produttiva, in termini di valore aggiunto settoriale, è altresì molto simile, mentre permangono differenze significative in termini di investimento, capitale umano e densità di popolazione.

Tavola 1: Condizioni iniziali

	Puglia e Basilicata	controllo sintetico	tutte le regioni del campione di controllo			
			media	varianza	min	max
PIL pro capite	2725	2730	4072	1161	1843	6860
crescita	4.8%	4.7%	4.1%	4.0%	-7.4%	18.4%
investimento su PIL	30.9%	24.1%	27.4%	5.3%	20.1%	41.3%
VA nell'industria	22.1%	23.7%	30.5%	7.1%	19.2%	45.9%
VA nell'agricoltura	15.7%	16.5%	9.7%	4.4%	3.1%	19.8%
VA nei servizi (privati)	38.9%	36.9%	41.5%	4.8%	31.0%	51.4%
VA nei servizi (pubblici)	23.3%	22.9%	18.3%	5.4%	9.3%	29.8%
capitale umano	21.1%	22.6%	22.2%	5.4%	12.5%	34.4%
densità di popolazione (p/kmq)	136.3	98.5	156.2	76.2	53.0	333.7

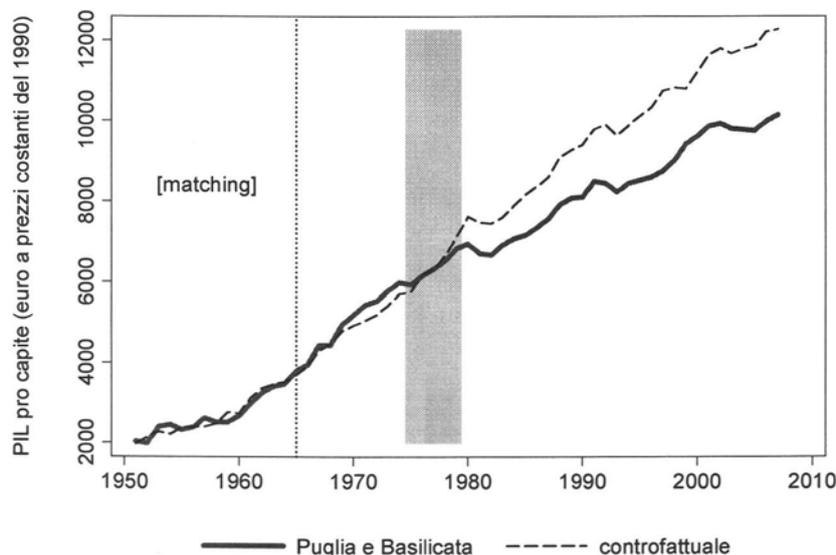
Il grafico in Figura 10 confronta il PIL *pro capite* medio in Puglia e Basilicata con quello controfattuale dal dopoguerra ad oggi (1951-2007); la seconda metà degli anni settanta, evidenziata in grigio, è il periodo in cui si intensifica la presenza della criminalità organizzata. Sulla base di questo semplice confronto è possibile trarre le seguenti conclusioni:

– le residue differenze tra le condizioni iniziali di Puglia e Basilicata e quelle del controllo sintetico non impattano significativamente sulla capacità di quest'ultimo di replicare efficacemente il PIL *pro capite* nel periodo 1951-1965 (delimitato dalla linea tratteggiata verticale), su cui è minimizzata la distanza;

– anche negli anni immediatamente successivi lo sviluppo delle due aree rimane estremamente simile, perlomeno fino ai primi anni settanta, caratterizzati da una marcata accelerazione della crescita sia in Puglia che in Basilicata;

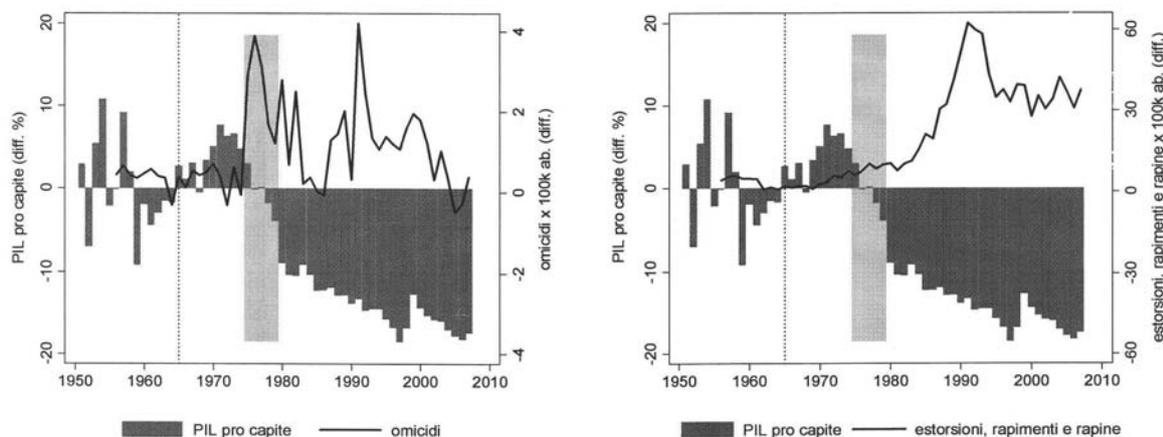
– lo scenario muta gradualmente dalla seconda metà degli anni settanta in poi, a seguito di un progressivo rallentamento delle due regioni rispetto al controfattuale.

Il radicamento della criminalità organizzata in Puglia e Basilicata coincide dunque con il passaggio delle due regioni da un sentiero di crescita elevata ad uno inferiore, che si traduce nell'accumulo di un significativo ritardo durante i decenni successivi. Se si potesse attribuire interamente il divario di crescita all'effetto della criminalità la distanza potrebbe arrivare a valori medi intorno al 15 per cento. Tuttavia è necessario verificare che «altri» fattori, diversi dalla criminalità, non abbiano influito su tale divario.

Figura 10: criminalità e sviluppo economico

4.2 Verifiche di «robustezza»

Attribuire univocamente il rallentamento economico alla presenza della criminalità organizzata richiede, tra le altre cose, che esista una chiara relazione temporale tra i due fenomeni. La Figura 11 confronta l'evoluzione del divario economico rispetto al controfattuale sintetico con la differenza tra i relativi tassi di criminalità, confermando che le due variabili si muovono in direzioni opposte a partire dalla fine degli anni settanta.

Figura 11: sviluppo economico e criminalità

Una questione aperta è la significatività statistica degli effetti descritti nelle Figure 10 e 11. A questo proposito, Abadie et al. (2010) suggeriscono un test basato su ripetizioni *placebo* della stima per tutte le regioni del campione di controllo (dove la presenza mafiosa è meno pervasiva).

L'effetto stimato è significativo se la diminuzione del PIL *pro capite* e l'aumento della criminalità osservati in Puglia e Basilicata sono quantitativamente rilevanti rispetto a quelli calcolati per le altre regioni rispetto ai relativi controfattuali; i risultati suggeriscono che dopo gli anni settanta Puglia e Basilicata si caratterizzano per un aumento particolarmente pronunciato dei crimini rispetto alle altre regioni e, contestualmente, per un deterioramento altrettanto significativo delle condizioni economiche.²⁰

Altre verifiche hanno riguardato la sensibilità dei risultati a diversi scenari (S1-S6), che corrispondono ad altrettanti set di ipotesi sottostanti l'esercizio empirico.²¹

Ad un livello ancora più disaggregato, la Figura 13 mostra la correlazione provinciale tra crescita economica e incidenza di reati generalmente ascrivibili alla criminalità organizzata (omicidi ed estorsioni).²² La variabilità territoriale all'interno di Puglia e Basilicata conferma ulteriormente la relazione negativa tra crescita economica e criminalità.

Infine, data la rilevanza degli investimenti pubblici verso il Mezzogiorno, la Figura 14 controlla che il rallentamento non sia dovuto ad una diminuzione dei flussi verso tali regioni; i risultati escludono tuttavia che la dinamica di tale variabile differisca significativamente rispetto alle altre regioni meridionali. In particolare nel caso della Puglia essi appaiono significativamente inferiori alle altre regioni prima del periodo per cui si verifica il rallentamento e non mostrano una dinamica significativa.

²⁰ L'unica regione con un andamento peggiore, dal punto di vista economico, è la Sardegna, in cui il rallentamento inizia però già da metà degli anni sessanta e non mostra alcuna relazione con movimenti di segno opposto nel tasso di delittuosità.

²¹ Lo scenario S1 esclude dal gruppo di controllo il Molise, che riceve il maggior peso nel controfattuale sintetico e presenta, al tempo stesso, alcune peculiarità in termini di dimensioni e contesto istituzionale (il Molise è la più piccola regione italiana dopo la Valle d'Aosta ed ha acquisito l'autonomia dall'Abruzzo solo nel 1963 - prima con la sola provincia di Campobasso, a cui si è aggiunta Isernia nel 1970 -). A seguito di tale esclusione, all'interno del gruppo di controllo aumenta il peso dell'Abruzzo, caratterizzato da una crescita più dinamica rispetto al Molise sin dalla divisione delle due regioni nel 1963. Per questo motivo, Puglia e Basilicata divergono dal controfattuale già a partire dai primi anni settanta, cioè prima dell'avvento della criminalità organizzata; nondimeno, l'intensificarsi di tale presenza coincide con un netto peggioramento del divario, che si attesta verso la fine del periodo sugli stessi valori stimati in precedenza. Lo scenario S2 esclude invece le regioni del Centro Nord, in modo da controllare per l'aumento generalizzato dei divari economici territoriali durante il periodo in esame; tuttavia, tale modifica non impatta significativamente sulle stime. Risultati analoghi si ottengono anche utilizzando il valore aggiunto nel settore privato (invece del PIL) in rapporto alla popolazione come variabile dipendente. Lo scenario S4 affianca i tassi di criminalità alle variabili economiche nel vettore di condizioni iniziali. Il confronto conferma che, prima dell'avvento della criminalità organizzata, Puglia e Basilicata non si caratterizzavano per un contesto sociale (oltreché economico) particolarmente allarmante; seppur l'incidenza di rapine ed estorsioni era superiore di circa il 20% rispetto alle altre regioni con caratteristiche simili, il tasso di omicidi (che rimane il principale indicatore della presenza della criminalità organizzata) era sensibilmente inferiore. Infine gli scenari S5 e S6, che considerano le due regioni separatamente, non evidenziano differenze significative tra i costi imposti dalla criminalità organizzata in ciascuna di esse.

²² I dati sul valore aggiunto *pro capite* a livello provinciali sono resi disponibile dall'Istituto Tagliacarne per gli anni 1981, 1991 e 1999.

Figura 12: scenari alternativi (PIL pro capite)

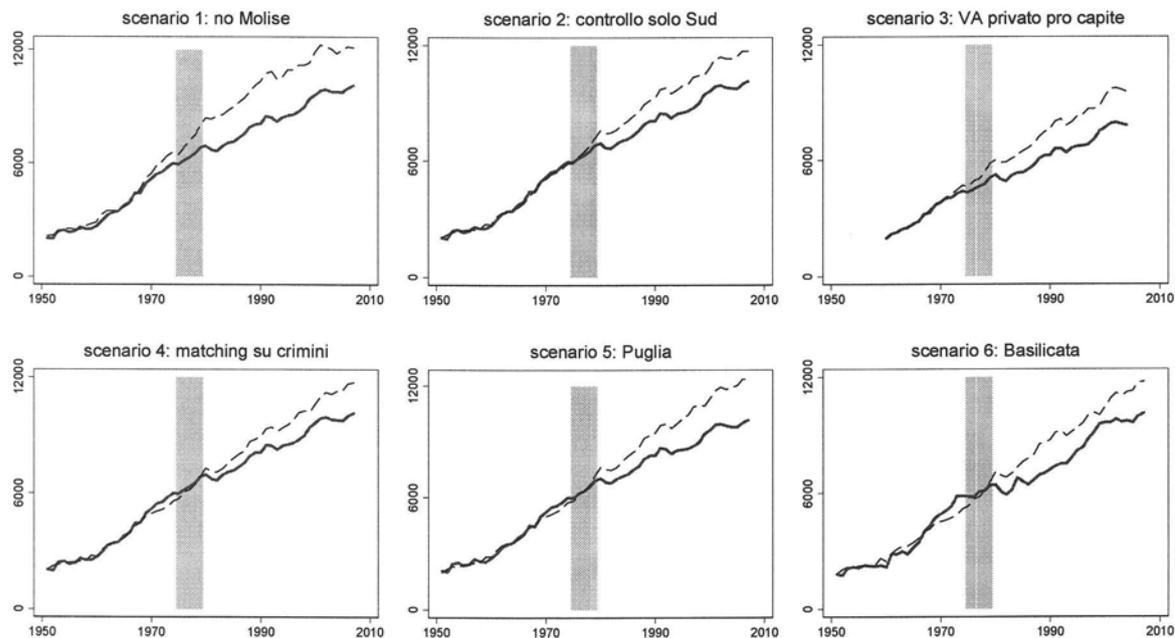


Figura 13: criminalità e attività economica, dettaglio provinciale

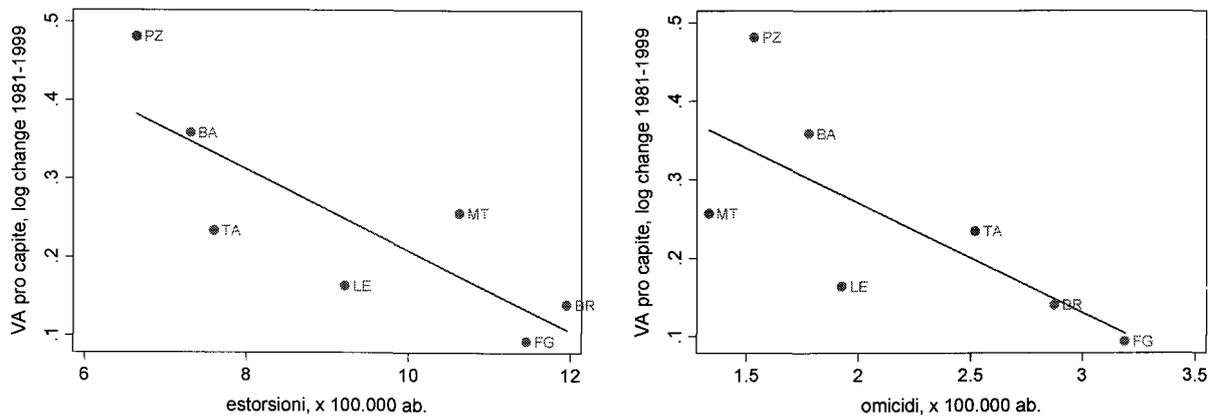
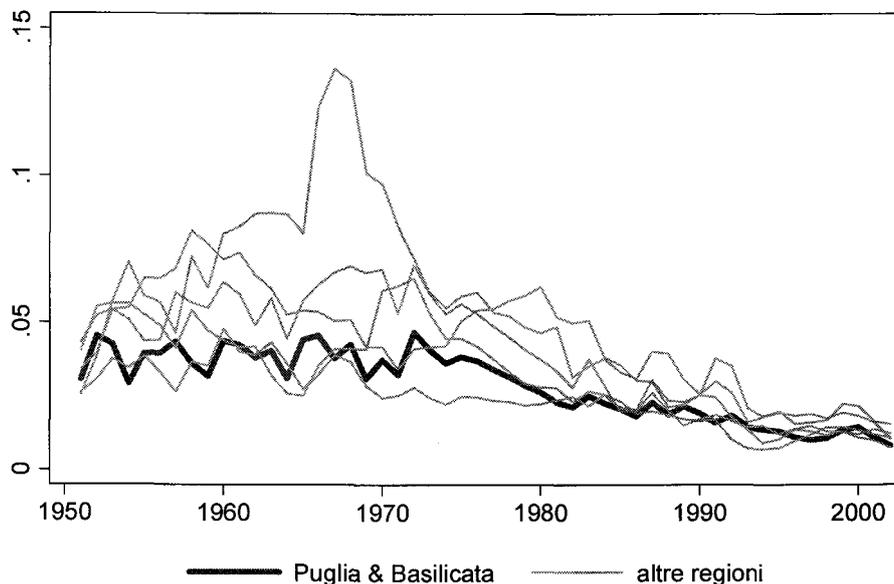
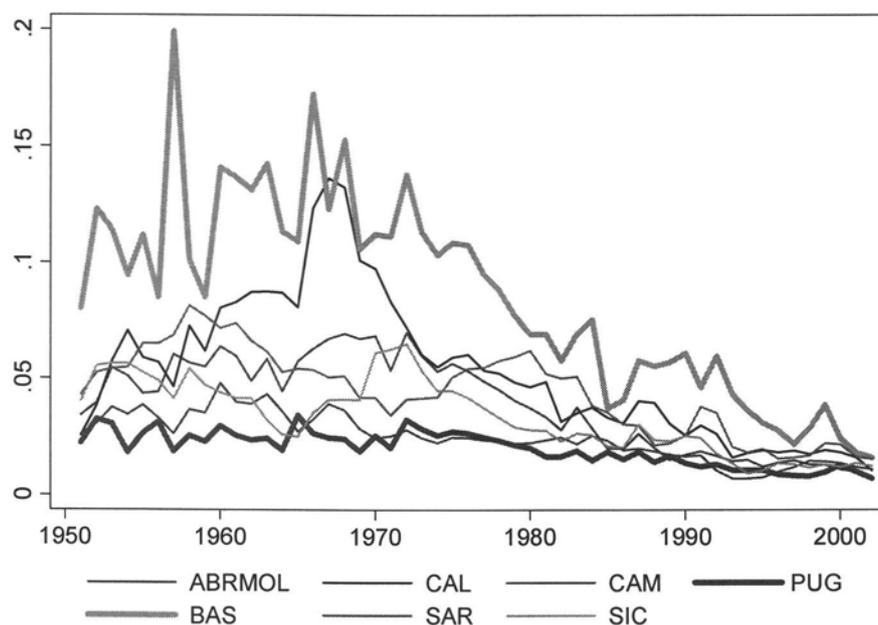


Figura 14a: investimenti pubblici nelle regioni del Mezzogiorno**Figura 14b: investimenti pubblici nelle regioni del Mezzogiorno**

5. Conclusioni

Nel complesso, i risultati principali del lavoro appaiono robusti a modifiche delle ipotesi sottostanti l'esercizio empirico.²³ In particolare, sotto

²³ Ulteriori esercizi consistono nella costruzione del controfattuale sintetico minimizzando la distanza (1) su diversi periodi iniziali e/o rispetto a diverse variabili.

ciascuno degli scenari emerge un significativo divario rispetto al controfattuale sintetico. I costi sono presumibilmente maggiori in Calabria, Sicilia e Campania, che si caratterizzano per una presenza più pervasiva delle organizzazioni mafiose; in particolare, l'incidenza di denunce ai sensi dell'articolo 416-*bis*, così come di omicidi ed estorsioni è superiore di circa tre volte rispetto a quella osservata in Puglia e Basilicata. Tuttavia è difficile correlare direttamente l'attività economica con l'incidenza di alcuni crimini. Si può ritenere tuttavia che la presenza della criminalità organizzata spieghi una quota significativa dei divari di sviluppo.

APPENDICE

La metodologia di stima

Si denoti X_1 il vettore ($K1$) di condizioni iniziali nella macroregione costituita da Puglia e Basilicata, Y_1 la serie del PIL negli anni successivi e X_0 la matrice (KN) contenente le caratteristiche delle altre N regioni; il controfattuale sintetico Y_0W^* è definito dal vettore ($N \times 1$) di pesi $W \geq 0$ ($\|W^*\|=1$) che minimizza la distanza

$$(X_1 - X_0W^*)' V(X_1 - X_0W^*),$$

dove V è una matrice diagonale.

In linea con Abadie e Gardeazabal (2003), X_1 e X_0 includono le principali determinanti della crescita identificate dalla letteratura economica (Barro e Sala-i-Martin 1995): PIL *pro capite* iniziale, tasso di investimento, distribuzione settoriale del valore aggiunto (tra industria, agricoltura e servizi), capitale umano (percentuale di individui con istruzione secondaria superiore) e densità di popolazione. Tutte le variabili sono medie sul periodo antecedente al 1965, dal 1951 per il PIL *pro capite* e la densità di popolazione, e dal 1960 (il primo anno disponibile nei dati) per tutte le altre variabili; la matrice diagonale V in (1) è scelta in modo da minimizzare lo scarto quadratico medio tra il PIL *pro capite* della macroregione «trattata» e quello del controllo sintetico durante lo stesso periodo.

La minimizzazione in due stadi (rispetto a W^* e V), rende dunque le due aree simili sia in termini di determinanti della crescita che di effettiva dinamica del PIL *pro capite* in un periodo antecedente di circa un decennio all'avvento della criminalità organizzata su vasta scala. Rispetto ai tradizionali metodi di regressione *e/o matching* delle caratteristiche osservabili, il controfattuale approssima quindi la regione di interesse anche in termini di caratteristiche non osservabili (in quanto queste ultime influenzano necessariamente la dinamica della variabile dipendente).

BIBLIOGRAFIA

- Abadie, A. e J. Gardeazabal (2003) "The Economic Costs of Conflict: A Case Study of the Basque Country" *American Economic Review*, American Economic Association, vol. 93(1), 113-132
- Arlacchi, P. (1992) *Gli uomini del disonore. La mafia siciliana nella vita del grande pentito Antonino Calderone*. Mondatori, Milano
- Asmundo, A. e M. Lisciandra (2008) «The Cost of Protection Racket in Sicily.» *Global Crime* 9 (3): 221-240.
- Bandiera, O. (2003) "Land Reform, the Market for Protection, and the Origins of the Sicilian Mafia: Theory and Evidence" *Journal of Law, Economics and Organization*, Oxford University Press, vol. 19(1), 218-244
- Barro, R. J. e Sala-i-Martin, X. (1995) *Economic growth*. New York: McGraw-Hill
- CENSIS (2009) «Valutazione di impatto degli interventi realizzati nell'ambito del Programma operativo nazionale Sicurezza per lo sviluppo del Mezzogiorno 2000-2006, Indagine sulle imprese»
- Coniglio N., G. Celi e C. Scagliusi (2010) "Organized Crime, Migration and Human Capital Formation: Evidence from the South of Italy" Dipartimento di Scienze Economiche e Metodi Matematici - Università di Bari
- Consiglio Superiore della Magistratura (1996) «I Delitti di Criminalità Organizzata: Corsi di formazione e di aggiornamento professionale per i magistrati», *Quaderni* 99
- Davigo P. e G. Mannozi (2007) *La corruzione in Italia. Percezione sociale e controllo penale*. Editori Laterza
- Daniele, V. e U. Marani (2008) "Organized Crime and Foreign Direct Investment: The Italian Case" *CESifo Working Paper Series*, CESifo Group Munich
- Fajnzylber, P., D. Lederman e N. Loayza (2002) "What causes violent crime?" *European Economic Review*, Elsevier, vol. 46(7), 1323-1357
- Gambetta, D. (2000). «Mafia: The Price of Distrust», in Gambetta, Diego (ed.) *Trust: Making and Breaking Cooperative Relations*, University of Oxford, 158-175
- Golden, M. A. e L. Picci, (2005) "Proposal For A New Measure Of Corruption, Illustrated With Italian Data" *Economics and Politics*, Blackwell Publishing, vol. 17, 37-75

- Lupo, S. (2004) *Storia della mafia: dalle origini ai giorni nostri*, Donzelli Editore
- Massari, M. (2009) «La Sacra Corona Unita: Storie, Culture, Identità», in *Traffici Criminali. Camorra, Mafia e Reti Internazionali dell'Illegalità* (a cura di Gabriella Cribaudi), Bollati Boringhieri.
- Peri, G. (2004) "Socio-Cultural Variables and Economic Success: Evidence from Italian Provinces 1951-1991" *The B.E. Journal of Macroeconomics*, Berkeley Electronic Press, vol. 0(1)
- Schelling, T. C. (1967) «Economics and Criminal Enterprise» *Public Interest*, 7, 61-78
- Schelling, T. C. (1971) «What is the Business of Organized Crime?» *Journal of Public Law*, 20, 71-84
- Sciarrone, R. (1998) *Mafie vecchie, mafia nuove. Radicamento ed espansione*. Donzelli Editore
- Sergi, P. (2003) *Gli anni dei basilischi: mafia, istituzioni e società in Basilicata*, Franco Angeli, Milano
- SISDE (1995) «Le criminalità organizzate nell'Italia meridionale continentale: camorra, 'ndrangheta, sacra corona unita» *Atti del I Seminario Europeo sulla Criminalità Organizzata*
- Tullio, G. e S. Quarella (1999) «Convergenza economica tra le regioni italiane: il ruolo della criminalità e della spesa pubblica, 1960-1993» *Rivista di Politica Economica*, n. 3.

