



Senato della Repubblica



Camera dei deputati

Giunte e Commissioni

XVI LEGISLATURA

**RESOCONTO STENOGRAFICO**

n. 60

**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA  
sul fenomeno della mafia e sulle altre  
associazioni criminali, anche straniere**

**Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lettera o), della legge istitutiva 4 agosto 2008, n. 132, della proposta di relazione sui profili del riciclaggio connessi al gioco lecito e illecito**

**Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lettera o), della legge istitutiva 4 agosto 2008, n. 132, della proposta di relazione sull'archivio dei rapporti finanziari**

**Esame, ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lettera o), della legge istitutiva 4 agosto 2008, n. 132, della proposta di relazione sui costi economici della criminalità organizzata nelle Regioni dell'Italia meridionale**

62<sup>a</sup> seduta: mercoledì 17 novembre 2010

Presidenza del Presidente Giuseppe PISANU

**I N D I C E****Sulla pubblicità dei lavori**

PRESIDENTE:	
- PISANU (PdL), senatore . . . . .	Pag. 5

**Variazione della composizione**

PRESIDENTE:	
- PISANU (PdL), senatore . . . . .	Pag. 5

**Sui lavori della Commissione**

PRESIDENTE:	
- PISANU (PdL), senatore . . . . .	Pag. 7, 8, 9
CARUSO (PdL), senatore . . . . .	5
LUMIA (PD), senatore . . . . .	6, 7
SERRA (UDC-SVP-Aut), senatore . . . . .	7
TASSONE (UDC), deputato . . . . .	7
GARAVINI (PD), deputato . . . . .	8
NAPOLI (FLI), deputato . . . . .	9
VELTRONI (PD), deputato . . . . .	9

**Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lettera o), della legge istitutiva 4 agosto 2008, n. 132, della proposta di relazione sui profili del riciclaggio connessi al gioco lecito e illecito**

PRESIDENTE:	
- PISANU (PdL), senatore . . . . .	Pag. 10, 13, 14 e passim
LI GOTTI (IdV), senatore . . . . .	12
LAURO (PdL), senatore . . . . .	13, 14
LEDDI (PD), senatore . . . . .	14
TASSONE (UDC), deputato . . . . .	16
MUSSO (UDC-SVP-Aut), senatore . . . . .	17
NAPOLI (FLI), deputato . . . . .	17, 18

**Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lettera o), della legge istitutiva 4 agosto 2008, n. 132, della proposta di relazione sull'archivio dei rapporti finanziari**

PRESIDENTE:

- PISANU (PdL), *senatore* . . . . . Pag. 18, 21  
LUMIA (PD), *senatore* . . . . . 19

**Esame, ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lettera o), della legge istitutiva 4 agosto 2008, n. 132, della proposta di relazione sui costi economici della criminalità organizzata nelle Regioni dell'Italia meridionale**

PRESIDENTE:

- PISANU (PdL), *senatore* . . . . . Pag. 21, 28  
COSTA (PdL), *senatore* . . . . . 21

**Sui lavori della Commissione**

PRESIDENTE:

- PISANU (PdL), *senatore* . . . . . Pag. 28  
LUMIA (PD), *senatore* . . . . . 28

ALLEGATO

*Proposta di relazione sui costi economici della criminalità organizzata nelle Regioni dell'Italia meridionale* . . . . . Pag. 29



*I lavori iniziano alle ore 14,15.*

*(Si approva il processo verbale della seduta precedente).*

#### **Sulla pubblicità dei lavori**

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso impianti audiovisivi a circuito chiuso.

*(Non essendovi obiezioni, così rimane stabilito).*

#### **Variatione della composizione**

PRESIDENTE. Comunico che il Presidente del Senato della Repubblica ha nominato come componente della Commissione il senatore Franco Cardello in sostituzione del senatore Vincenzo Fasano, dimissionario.

Al senatore Cardello, naturalmente, va il più cordiale benvenuto da parte di tutti noi e al senatore Fasano, dimissionario, il ringraziamento per il contributo che finora ha dato ai lavori della nostra Commissione.

#### **Sui lavori della Commissione**

CARUSO. Presidente, con riferimento al lavoro che la Commissione sta svolgendo in relazione alla cosiddetta trattativa fra mafia e Stato e in relazione, soprattutto e in particolare, alle stragi degli anni 1992 e 1993, mi permetto di insistere perché il lavoro della Commissione, alla luce in particolare delle dichiarazioni rese in sede di audizione dai ministri Mancino e Conso, prosegua con le audizioni, alle quali in questo momento mi limito, del presidente Scalfaro e del presidente Ciampi. Ritengo che non mancherà, alla sua esperienza e sperimentata capacità, anche quella di condurre queste audizioni, tenendo conto pure dell'età dei due Presidenti. Queste audizioni mi sembrano indispensabili per completare il quadro dei nostri lavori nell'ambito di questo filone di indagini.

Sempre in relazione a questo argomento, non ho certezza di quale sia la forma più corretta di procedere, ma le chiedo di valutare l'opportunità di procedere anche all'audizione della senatrice Mazzuconi, senatrice in carica nell'attuale legislatura, la quale potrebbe essere informata delle vicende alla luce del ruolo che ebbe a ricoprire come sottosegretario alla

giustizia, sia nel Governo presieduto dall'onorevole Amato sia in quello successivo, presieduto dal presidente Ciampi.

Infine, non ho certezza che sia stata acquisita fra i documenti della Commissione la lettera inviata nel marzo 1993 dal direttore generale del Dipartimento per l'amministrazione penitenziaria, dottor Nicolò Amato, della quale hanno parlato diffusamente i giornali in questi giorni, riguardante la proposta di revoca di un primo lotto di provvedimenti di collocazione al regime particolare previsto dall'articolo 41-*bis*.

Sempre con riferimento a questo tema e a questa materia, mi riservo di agguingere eventuali altre richieste a nome del Gruppo che rappresento.

LUMIA. Presidente, vorrei intervenire anch'io sul documento del dottor Nicolò Amato, allora capo del DAP, nel quale egli esplicitava una valutazione, di fatto negativa, sul regime del 41-*bis*, in un momento molto delicato e cruciale del confronto, o della trattativa, tra lo Stato e cosa nostra. Finalmente il tema della trattativa non è più un'ipotesi, ma acquista sempre più spessore ed emergono fatti reali, che supportano il termine forte che abbiamo usato e che, anche nella sua relazione, lei ha condiviso e inserito.

Detto questo, Presidente, vorrei che, oltre a questo documento, si acquisissero anche i verbali del Comitato nazionale per l'ordine e la sicurezza ai quali Nicolò Amato fa riferimento nel suo documento per supportare il suo dissenso, di fatto, sul regime del 41-*bis*. Il dottor Amato richiama infatti anche alcune prese di posizione assunte nel corso di sedute del Comitato dal ministro Mancino e dal Capo della polizia, sempre sul regime del 41-*bis*. Sarebbe importante dunque che la Commissione parlamentare antimafia acquisisse tutti i verbali del Comitato nazionale per l'ordine e la sicurezza, relativi alle sedute tenutesi negli anni 1992 e 1993, in modo tale da poter analizzare, attraverso questi verbali, le questioni che abbiamo sollevato anche in sede di audizione del ministro Conso (come si formò quella volontà? chi partecipò alla formazione di quella volontà?).

Presidente, non le sfuggirà che stanno emergendo due contraddizioni. La prima contraddizione, che è utile a supportare questa richiesta, si interroga su come sia possibile che alcuni esponenti dello Stato, a partire dal ministro Conso, fossero in possesso dell'informazione che all'interno di cosa nostra vi fosse una dialettica tra Riina e Provenzano. E qui mi fermo. La seconda contraddizione si interroga su come all'interno di cosa nostra si sapesse di una volontà, di fatto, a non compiere tali gesti, con riferimento anche al regime del 41-*bis*. Forse chi era a conoscenza della trattativa lo sapeva.

Dovremmo allora riascoltare nuovamente l'ex ministro Conso, anche in questo caso usando quell'accortezza in precedenza richiesta dal senatore Caruso nei confronti dei due ex Presidenti della Repubblica, Ciampi e Scalfaro.

Dovremmo poi proseguire le nostre audizioni ascoltando la dottoressa Liliana Ferraro e gli altri soggetti che partecipavano alle riunioni del Co-

mitato nazionale per l'ordine e la sicurezza (ad esempio i vertici delle forze di polizia che sono ancora in vita), concorrendo alla formazione della volontà dello stesso. Non sono molti, Presidente, e potremmo selezionarli.

PRESIDENTE. Non è così, senatore Lumia. Ho presieduto parecchi Comitati nazionali per l'ordine e la sicurezza e posso assicurarle che sono molti.

LUMIA. Non escluderei in partenza comunque tale eventualità, perché è importante sapere come si è formata quella volontà e chi mise nelle mani del Ministro quelle decisioni, dal momento che ciò può aiutarci a comprendere e a fare luce sulle vicende drammatiche che in questi giorni stanno di nuovo occupando l'attenzione dell'opinione pubblica.

SERRA. Presidente, condivido gli interventi dei due colleghi che mi hanno preceduto ma temo che la Commissione possa disperdersi in un mare di audizioni e di carte sequestrate, pur condividendo, lo ripeto, gli interventi dei senatori Caruso e Lumia. Le ultime audizioni hanno prodotto un risultato che è andato ben oltre quello che tutti noi aspettavamo, e ne siamo tutti rimasti stupefatti. È invece il momento politico a lasciarci preoccupati.

In poche parole, Presidente, vorrei chiedere a lei e a tutti i colleghi di compiere un ulteriore sacrificio. Svolgiamo anche due audizioni, una dietro l'altra, ma non lasciamo disperdere l'attività svolta finora. Se tra qualche tempo si dovesse andare ad elezioni anticipate, avremmo sprecato tutto il lavoro che abbiamo svolto. La preghiera che le rivolgo, quindi, Presidente, è di accelerare le audizioni da svolgere sul tema delle stragi degli anni 1992 e 1993.

TASSONE. Presidente, avevamo convenuto – e discusso anche in sede di Ufficio di Presidenza – sulla necessità di proseguire per giungere ad una conclusione. Del resto, vi erano da esperire alcune audizioni che avevamo indicato.

Adesso rimbalza sui *mass-media* una situazione evolutiva, anche rispetto ad alcune dichiarazioni rese da parte dell'ex guardasigilli Conso e dell'ex ministro Mancino. Visto e considerato il futuro incerto, ritengo sia opportuno procedere raccogliendo e valorizzando tutti i contributi che sono venuti da parte del capogruppo del PdL, senatore Caruso, e del senatore Lumia.

Dobbiamo arrivare a capire che cosa c'è da fare. Una ricognizione su questi problemi e sul lavoro svolto non esclude certo eventuali integrazioni nelle modalità di sviluppo della situazione, anche prima di giungere ad un relazione conclusiva. Credo infatti che la materia sia molto articolata e complessa. Potremmo esperire alcune audizioni (quelle che lei, signor Presidente, e i colleghi riterrete opportune) e fare un approfondimento molto serio, sul piano di alcune indicazioni, con punti fermi, senza

fare discorsi di carattere generale che ci occuperebbero giornate senza alcun costruito. Eventualmente, si potrebbe passare poi ad un'integrazione, o meglio ad un approfondimento. Tutto ciò attraverso un percorso rapido, perché la situazione è quella che è. Le dichiarazioni rese in Commissione antimafia stanno avendo qualche risultato e riscontro nell'opinione pubblica.

PRESIDENTE. Do ora la parola all'onorevole Garavini, con la speranza che il dibattito sull'ordine dei lavori non soffochi la trattazione degli argomenti all'ordine del giorno.

GARAVINI. Signor Presidente, cercherò di attenermi soltanto all'ordine dei lavori.

Anzitutto, la invito a convocare l'Ufficio di Presidenza già questa settimana, in modo tale da procedere ad una programmazione dei nostri lavori che ci metta nelle condizioni di definire una calendarizzazione delle attività da svolgere per alcune settimane, così da agevolare la partecipazione del maggior numero dei commissari.

Detto questo, non credo ci debba essere un cambiamento di rotta. Le vicende e le informazioni emerse anche nel corso dell'ultima audizione non possono che spingerci a continuare l'ottimo lavoro fatto nelle settimane scorse e ad adempiere dunque anche alle audizioni che avevamo già messo in campo e proposto in una serie di documentazione, addirittura scritta, che abbiamo fatto pervenire agli Uffici.

Riagganciandomi alle proposte avanzate dal senatore Caruso, ricordo che le audizioni dei vertici istituzionali erano già state inserite in programma. Per dare una priorità alle audizioni da calendarizzare, si potrebbe magari fare un nuovo sondaggio sulle audizioni delle personalità che hanno riscontrato un maggior consenso. Non possiamo che unirvi, ad esempio, alle richieste di audizioni avanzate che peraltro, come dicevo, erano previste da tempo, così come quelle dei vertici delle Forze dell'ordine.

Alla luce delle dichiarazioni dell'ex ministro della giustizia Conso, l'unica audizione che mi sentirei di sollecitare e di aggiungere all'elenco che avevamo già da tempo fornito è quella del responsabile dell'allora DAP, Nicolò Amato.

Come ha già detto il senatore Lumia, occorre valutare anche l'ipotesi di riascoltare l'ex ministro Conso, tenuto conto delle informazioni apprese da notizie di stampa, che non sono state oggetto dell'audizione da lui svolta.

Signor Presidente, credo che il buon lavoro fatto nelle settimane scorse (che ci ha visti impegnati anche con più audizioni settimanali) ci debba spronare a continuare in questa direzione.

In relazione infine ai lavori della seduta odierna, mi preme far presente che l'attuale considerevole presenza dei commissari sarà temporaneamente limitata in quanto alle ore 16 l'Assemblea della Camera riprenderà i suoi lavori. Sarebbe opportuno pertanto esaurire la discussione e votare i



primi due punti all'ordine del giorno e avviare l'esame del terzo documento.

NAPOLI. Presidente, condivido tutto ciò che hanno detto i colleghi sulle audizioni e sul prosieguo del nostro lavoro relativo alla stragi degli anni 1992 e 1993.

Alla luce delle dichiarazioni che il Presidente del Consiglio si è affrettato a fare oggi con riferimento alle prossime elezioni, delle quali addirittura sarebbe già stata indicata la data, vi è un altro punto però che non può essere sottaciuto. Signor Presidente, le chiedo di calendarizzare entro la prossima settimana l'esame della relazione sui controlli effettuati sulle candidature presentate alle elezioni amministrative e regionali del 2010. Altrimenti tutto il nostro lavoro verrebbe davvero buttato in aria e non avrebbe nemmeno senso parlare di elezioni e di rispetto della legalità in futuro.

VELTRONI. Presidente, vorrei intervenire per sottolineare un punto di quanto ha detto l'onorevole Garavini. Vorrei fosse chiaro un aspetto relativo alla richiesta di audire immediatamente l'ex ministro Conso e il dottor Amato. È emerso che, diversamente da quanto l'ex ministro Conso ha riferito alla Commissione, vi sarebbero stati dei provvedimenti di revoca del regime di 41-*bis* antecedenti a quelli di cui egli ha parlato in Commissione. Abbiamo bisogno pertanto di capire perché l'ex ministro Conso non ci ha riferito questa seconda parte di verità, se l'ha dimenticata, come può essere accaduto, o se ci sono invece altre ragioni. All'interno del programma delle audizioni – che giustamente dobbiamo evitare vadano alle calende greche – è urgentissimo procedere a questa integrazione. Sollecito dunque una nuova audizione del professor Conso e la convocazione del dottor Amato.

PRESIDENTE. Colleghi, tutte le richieste di audizione saranno esaminate in un Ufficio di Presidenza che convocherà al più presto, sentiti i rappresentanti dei Gruppi.

Non disponiamo del documento del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria del marzo 1993, ma provvederò a farne richiesta in giornata.

Credo poi che sia molto macchinoso acquisire i verbali del Comitato nazionale dell'ordine e della sicurezza delle sedute tenutesi negli anni 1992 e 1993 perché non sono monotematici, sono sempre segreti e tutti gli atti sono segretati; comunque prenderò contatti.

Per quanto riguarda gli sviluppi più recenti, ho letto anch'io il «Corriere della sera» di oggi e credo vi sia una confusione almeno sui numeri. Se non ricordo male, infatti, il giorno dopo l'attentato a Costanzo i mancati rinnovi del regime del 41-*bis* dovrebbero essere 123 e riguardare più la camorra che altri. In ogni caso, anche quello è un aspetto da approfondire; la data mi induce a pensare però che non vi sia attinenza con il ragionamento fatto dall'ex ministro Conso. Ad ogni modo, decideremo in

Ufficio di Presidenza, in base anche alle maggiori informazioni che forse potrò rendere anch'io, non affidandomi soltanto, come faccio adesso, alla mia memoria.

Quanto alla relazione sui controlli sulle candidature, faccio presente che la stessa è quasi pronta.

Penso così di non aver tralasciato nulla in relazione alle richieste che sono state avanzate.

**Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lettera o), della legge istitutiva 4 agosto 2008, n. 132, della proposta di relazione sui profili del riciclaggio connessi al gioco lecito e illecito**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lettera o), della legge istitutiva 4 agosto 2008, n. 132, della proposta di relazione sui profili del riciclaggio connessi al gioco lecito e illecito.

Poiché non è pervenuta alcuna proposta emendativa, il testo, salvo qualche aggiustamento che rifletteva l'andamento del dibattito, è rimasto sostanzialmente integro.

Prima di dare la parola al senatore Li Gotti per l'intervento necessario prima di passare al voto della relazione stessa, che intanto pregherei gli Uffici di distribuire, tenendo conto del fatto che, a questo punto, non è più emendabile, vorrei dire alla Commissione che, effettivamente, il lavoro svolto dal Comitato, che raccoglie in buona parte un ampio intervento, seguito poi a un contributo scritto del senatore Lauro, ci mette davanti a un fenomeno del quale forse abbiamo, come classe politica in generale, sottovalutato le dimensioni e la pericolosità.

Gioco lecito e illecito sono, come hanno scritto i colleghi che hanno redatto la relazione, un facile veicolo di infiltrazione malavitosa nell'economia e nella società italiana. Gioco lecito e illecito sono contigui, spesso in rapporti di continuità l'uno con l'altro, come ha sottolineato il senatore Lauro, e si accompagnano ordinariamente alle pratiche dell'usura e del riciclaggio, spesso sotto il diretto controllo della criminalità organizzata.

Di questa preoccupazione si è fatto carico il Governo, bisogna riconoscerlo, con l'emendamento presentato al disegno di legge di stabilità per il 2011, allorché ha segnalato la necessità di azioni volte a tutela dei consumatori, in particolare dei minori di età, dell'ordine pubblico, della lotta al gioco minorile e alle infiltrazioni della criminalità organizzata nel settore dei giochi.

Quanto alle dimensioni e alle caratteristiche di questa penetrazione della criminalità organizzata nel settore del gioco lecito e illecito, basterà qui ricordare che, solo nel 2010, si sono svolte ben 30 indagini dell'autorità giudiziaria a carico di organizzazioni criminali. Tali indagini hanno investito le città di Siracusa, Napoli, Agrigento, Palermo, Reggio Calabria, Catanzaro, Enna, Avellino, Siena, Firenze, Arezzo, La Spezia, Padova, Milano, Salerno, Lecce, Imperia, Caserta, L'Aquila. Come si evince anche dalla elencazione delle città, la palma maligna di Sciascia ha fatto la sua

ascesa lungo lo stivale anche attraverso la gestione dei giochi illeciti e leciti.

Giustamente, in un passo che lo stesso Comitato ha ritenuto di dover sottolineare, il senatore Lauro ha lanciato un allarme, dicendo che: «L'Italia sta diventando la bengodi europea del gioco, una fabbrica di illusioni e di disperazione che, come un cancro, divora quotidianamente i redditi delle famiglie italiane, specie di quelle meno abbienti».

Se guardiamo i dati, quelli forniti dai Monopoli di Stato ci dicono che la raccolta del gioco ufficiale è stata, nel 2006, pari a 15,4 miliardi di euro e tre anni dopo, tra il 2006 e il 2009, è stata pari a 53,773 miliardi. Praticamente, nel giro di tre anni si è verificato un incremento del 400 per cento e l'andamento del gioco sembra addirittura accompagnare la crisi economica e sociale, fino quasi a diventarne un indicatore, come sottolineato dalla senatrice Leddi in un intervento svolto nella nostra precedente seduta.

Se invece di guardare ai dati ufficiali, adesso guardiamo alla raccolta effettiva, quella stimata dalla Guardia di finanza, segnalo che, per il 2006, essa è valutata a 43,5 miliardi, cioè quasi il triplo della raccolta ufficiale. C'è da ritenere che, per il 2009, la stessa cifra possa salire oltre i 100 miliardi di euro all'anno. A titolo esemplificativo riferisco, perché questo ci dà la misura dell'ampiezza degli abusi, che la stessa Guardia di finanza, con riferimento ai dati del 2006, ci dice che, nel solo settore delle *slot machine*, vi sono, accanto a 200.000 apparecchi ufficialmente attivati, altrettanti apparecchi abusivi.

In base ad altre informazioni ricevute nella trasferta a Napoli, ricordo che veniva stimata, almeno per quell'area, una movimentazione di 250 euro al giorno per ogni *slot machine*. Se moltiplichiamo 250 euro al giorno per 340 giorni all'anno e per 200.000 *slot machine*, si evince che, solo sulle *slot machine*, la criminalità organizzata lucrerebbe cifre spaventose.

È evidente che i costi sociali ed economici di questa predominanza criminale sui giochi sono ben più consistenti dei benefici che giungono allo Stato attraverso il fisco. Naturalmente, non ci scandalizza il fatto che lo Stato gestisca i giochi. La senatrice Leddi ha ricordato infatti che è dal 1200 che lo Stato lo fa. Ci preoccupa, però, che vi sia una incitazione quasi parossistica, da parte dei *mass media*, al gioco e, soprattutto, ci allarma che i vantaggi maggiori vadano alle organizzazioni criminali a danno stesso dello Stato perché, oltretutto, vi sono vaste zone di evasione fiscale.

È perciò chiaro che bisogna contrastare in ogni possibile modo e con ogni possibile mezzo questa gigantesca occasione di guadagno che, senza volerlo, anche lo Stato offre alla criminalità organizzata. A questo fine, non possiamo non apprezzare, come sottolinea la stessa relazione, l'emendamento all'articolo 1, punto 78, lettera f), della legge di stabilità 2011, introdotto dal Governo, laddove si prevede quanto segue: «Con decreto interdirezionale del Ministero dell'economia e delle finanze – amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato – e del Ministero della salute, sono

adottate, d'intesa con la Conferenza unificata, entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, linee di azione per la prevenzione, il contrasto e il recupero di fenomeni di ludopatia conseguenti a gioco compulsivo». Va da sé, come è stato più volte sottolineato, che questo gioco compulsivo sfrutta, tra l'altro, ampie aree di disagio sociale, soprattutto tra i giovani e gli anziani. È stato verificato che nei giorni di riscossione delle pensioni e anche in quelli immediatamente successivi, la partecipazione ai giochi registra un'impennata altamente significativa.

Accanto a questa giusta e opportuna decisione del Governo, vi è però, nello stesso punto 78, ma alla lettera *m*), la seguente previsione: «Anche per aggiornare l'attuale palinsesto dei giochi, con decreto direttoriale dell'amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato, sono introdotte e disciplinate nuove tipologie di giochi e, ove necessario, conseguentemente avviate le procedure amministrative occorrenti al loro affidamento in concessione». Penso che non possiamo non richiamare l'attenzione del Governo e del Parlamento sugli aspetti contraddittori che vi sono tra l'esigenza – giustamente sostenuta – di prevenire e contrastare efficacemente ogni abuso e questa apertura a nuovi giochi e modalità di concessione. Ciò nell'ottica e nella preoccupazione di poter arrivare, non in questa occasione (perché siamo di fronte ad un documento che si occupa di tutto, ad una finanziaria) ma in altra occasione, a riprendere il tema dei giochi e di dargli una disciplina che abbia in particolare di mira la criminalità organizzata che sembra, in Italia più che in qualsiasi altra parte del mondo, profittare in misura così rilevante del gioco lecito e del gioco illecito.

LI GOTTI. Signor Presidente, intervengo molto brevemente, avendo già svolto la relazione nella scorsa seduta.

Evidenzio che, raccogliendo una sollecitazione dell'onorevole Napoli, si è implementata la relazione già discussa nella scorsa seduta con una proposta di modifica normativa dell'articolo 88 del Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza.

La realtà che abbiamo dinanzi è la seguente: esistono soggetti che operano sul territorio nazionale e sono titolari di concessioni e di licenza; esistono poi soggetti che operano all'estero attraverso intermediari italiani; infine, vi sono soggetti che operano esclusivamente all'estero e che, via Internet, attraverso i cosiddetti *corner*, raccolgono il gioco dei nostri concittadini. Il problema che ci siamo posti e che aveva sollevato l'onorevole Napoli è trovare una disciplina, che già esiste per i soggetti che operano sul territorio: l'articolo 88 del Testo unico già prevede il regime concessorio e di licenza. Dovevamo prevedere anche un'estensione della disciplina ai soggetti intermediari di società estere; ovviamente l'aspetto concessorio e quello della licenza può riguardare per il soggetto intermediario (non per il soggetto estero). Avevamo inoltre il problema dei soggetti esteri che, via Internet, raccolgono sul territorio italiano. La previsione che, su sollecitazione dell'onorevole Napoli, abbiamo inserito è quella di prevedere che il regime della licenza previsto dall'articolo 88 si appli-

chi anche ai soggetti che operano all'estero facendo raccolta sul territorio italiano con le piattaforme. Abbiamo pertanto rimodulato l'articolo 88, prevedendo delle discipline. Ci sono degli altri interventi normativi che sono già pronti, ma che esamineremo ovviamente in una fase successiva.

Voglio altresì far presente che nella parte terminale della relazione, laddove si dice che bisogna evitare incentivazioni della malattia del gioco – la ludopatia, come viene definita nell'emendamento del Governo –, si intende far riferimento a tutte le modalità del gioco che operano in Italia, così come suggerito dall'onorevole Lumia, quindi anche a quel fenomeno che potrebbe lievitare attraverso l'apertura di nuovi casinò. Con questa ampia dizione di giochi il Comitato – e la Commissione nella sua interezza – intende far riferimento a tutte le manifestazioni di raccolta del gioco e, quindi, al contenimento, anche scongiurando la corsa all'apertura di nuovi casinò. È in questi termini che oralmente specifico l'espressione genericamente riferita alla malattia del gioco e, quindi, alla deriva che ha preso e alla necessità di un'inversione di tendenza.

Faccio un ultimo esempio, collegandomi a quelli ampiamente già individuati dal Presidente. Sulla base dei dati di raccolta da gioco si può stimare che ogni italiano, a partire da zero anni, giochi ogni anno 2.000 euro (ripeto: partendo da zero anni). Sappiamo che la platea dei giocatori abituali è stimabile intorno a 1.000.000 – 1.300.000 italiani: è pertanto evidente l'enormità dell'esposizione da gioco di migliaia e migliaia di famiglie, con tutte le conseguenze che ne derivano dal punto di vista economico: drammi, chiusure di aziende, usura e tanti altri fenomeni degenerativi collegati a questo dato enorme. Considerando in 100 miliardi l'ammontare della raccolta da giochi e dividendoli per il numero dei cittadini italiani, emerge questo dato francamente sconcertante, che negli ultimi 3 anni ha avuto una crescita esponenziale del 400 per cento.

PRESIDENTE. Passiamo dunque alla votazione della proposta di relazione.

LAURO. Presidente, condivido la sua impostazione, quanto da lei detto e i suggerimenti e le proposte del senatore Li Gotti, che hanno corrisposto alle preoccupazioni espresse dall'onorevole Napoli e da me in merito all'applicazione dell'articolo 88 del Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, purché quei requisiti innovatori per ottenere la licenza siano requisiti ispirati alle norme antimafia. Altrimenti, rischiamo di inserire requisiti che non siano stringenti rispetto alla concessione delle licenze.

Naturalmente, condivido la proposta del senatore Li Gotti in merito all'estensione delle licenze a tutti i soggetti operanti all'interno verso l'estero e dall'estero verso l'Italia, anche *on line*. Estensione della licenza, quindi, ma con una richiesta, Presidente, che noi avevamo formulato e che anche lei aveva accettato. Il Ministero dell'economia e delle finanze deve consegnare alla Commissione antimafia un monitoraggio completo di tutti questi soggetti. Se non disponiamo dell'elenco analitico dei soggetti

operanti a diverso titolo, anche la nostra richiesta della licenza non risolve il problema.

Lei è stato molto diplomatico e politicamente efficace parlando di aspetti contraddittori dell'emendamento. Io penso di essere più radicale, e non ho esitazioni a dire che la debolezza di questo emendamento è che esso introduce sì delle misure di trasparenza nelle procedure, ma che la parte relativa a queste misure è apertamente in contraddizione rispetto all'ampliamento delle tipologie di gioco da lei già rilevate.

Ma perché il Ministero incorre in un errore storico? Perché la filosofia di fondo del Ministero dell'economia e delle finanze, che è la seguente e risulta da documenti anche riservati, è che ampliando il gioco legale si sottrae materia finanziaria al gioco illegale. Questa è un'impostazione completamente errata perché, come lei ha detto, non esiste solo contiguità ma esiste continuità, a tal punto che la criminalità usa il *marketing* del gioco legale per diffondere e ampliare il gioco illegale. Il fatto che al Ministero dell'economia e delle finanze non si siano ancora accorti di ciò, nonostante i documenti partoriti, non solo da questa Commissione ma dal Ministero dell'interno e dai Commissari straordinari di Stato, risulta veramente avvilente. Vi è dunque questo pregiudizio di fondo e questa filosofia sbagliata.

Vado però al dunque sulla proposta. La parte delle misure di trasparenza appare efficace, Presidente, ma non è efficace, perché lei ha citato l'iniziativa di una circolare interdirigenziale che dovrebbe stabilire le linee d'azione: questo intervento è come acqua fresca rispetto al problema. Ma la debolezza di questo emendamento, al di là della filosofia di fondo, che io contesto, è il regime sanzionatorio.

Qual è, infatti, l'aspetto più efficace che possa agire da deterrente su esercenti che fanno giocare i minori nel retro dei bar e delle sale da gioco? La comminazione di una sanzione pecuniaria di 500 euro o, piuttosto, la revoca della licenza? Il problema di fondo di questo emendamento è che il regime preventivo è pura acqua fresca, mentre quello sanzionatorio è totalmente inefficace, se non parte dalla premessa che la violazione comporta la revoca della licenza.

PRESIDENTE. Senatore Lauro, immagino che il suo intervento fosse una dichiarazione di voto favorevole e che lei abbia anticipato un discorso che andrà ripreso in altra sede.

LAURO. Certo, anche nel corso di una seduta di Aula.

PRESIDENTE. Ma anche in sede di proposizione da parte della Commissione di appropriate misure di carattere legislativo.

LEDDI. Presidente, lei ha adeguatamente riassunto il dibattito che già si era svolto in ordine a questa materia, ricordando i presupposti che avevano portato alla definizione di questa relazione e, in particolare, all'attenzione che si è ritenuto, come Comitato, e con orientamento poi

condiviso anche dal *plenum* della Commissione, di manifestare in ordine a una problematica, sicuramente sottostimata nella sua gravità e negli impatti sociali che questa realtà presenta. Il gioco legale e illegale è, ovviamente, considerato da sempre una piaga, anche se è una piaga che vive in un territorio di limbo tra uno Stato che, comunque, regola una partita che sa essere patologica. È una partita patologica dalla quale, comunque, si generano delle entrate sempre più consistenti per il bilancio dello Stato. Quindi, si vive appunto in questo limbo, nel quale non si riesce a assumere una posizione che dovrebbe, sicuramente, essere più *tranchant* e meno indulgente da parte dello Stato rispetto alla partita delle entrate.

Dico ciò perché, come lei ha ricordato bene, noi abbiamo visto quale dimensione sta assumendo e quale impatto economico comincia ad esserci sulle famiglie italiane. I numeri, a volte, sono più significativi di interi trattati e il senatore Li Gotti ha ricordato quale sia il carico *pro capite* nel nostro Paese. Infatti, anche le norme che, in qualche modo, dovrebbero presidiare il settore e tutelarne le deviazioni patologiche cominciano ad essere inefficaci a fronte delle nuove metodologie di gioco e a fronte del fatto che vi sono nuovi strumenti che ne hanno diffuso in modo esponenziale la capillarità.

Riporto qui solo un esperimento da me compiuto direttamente sabato scorso, giorno in cui mi trasformo in una casalinga. Mi sono recata al supermercato e, nell'arco di mezz'ora, ho ricevuto ben due offerte di gioco. Al bar dove ho bevuto il caffè, al momento del pagamento mi è stato chiesto se volessi un «gratta e vinci» e mezz'ora dopo, alla cassa del supermercato, mentre ricevevo il resto, mi è stato proposto di prendere un altro «gratta e vinci». Quindi, nell'arco di mezz'ora, ho ricevuto due stimoli a giocare. E agli stimoli si cede facilmente, soprattutto quando le condizioni economiche cominciano a diventare precarie e, quindi, il ricorso all'alea diventa facilmente stimolabile. Infatti, è tipico dell'impoverimento ricorrere più fortemente al gioco ed è una spirale viziosa alla quale dobbiamo responsabilmente porci il problema di individuare delle salvaguardie.

In particolare, associandomi alle considerazioni precedentemente svolte dal collega, chiederei di porre attenzione alle disposizioni, che entreranno in vigore, se non verranno modificate, riferite alla sanzione amministrativa applicata dall'ufficio regionale dell'amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato per il titolare dell'esercizio che consente la partecipazione ai giochi pubblici ai minori di 18 anni. Intanto, c'è da porsi il problema delle situazioni in cui questo non è poi così facilmente identificabile. Mi pongo il problema dei distributori automatici di «gratta e vinci». In questo caso a chi applichiamo la sanzione? Possiamo rendere responsabile il distributore automatico di non aver identificato il minore? Non credo.

In ogni caso, mi pare che questa norma sia francamente in retrocessione rispetto alle disposizioni che già sono contenute nell'articolo 110, comma 8-*bis* del Testo unico, in cui si prevede, appunto, che ci sia una sanzione (che, ad oggi, varia dai 500 ai 3.000 euro) per il titolare di eser-

cizio pubblico che consente l'uso di apparecchi ai minori di cui al comma 6 (ossia minori di 18 anni). Quindi, se ho ben interpretato la norma, in questo caso rischiamo addirittura di abbassare il limite massimo della sanzione amministrativa. Ritengo che, rispetto a questo, la sanzione debba essere decisamente più drastica; quella che abbiamo ricordato mi pare l'unico deterrente possibile. In questo senso, cominceremo a dare un primo segnale della concreta intenzione di combattere la ludopatia, quindi gli aspetti più degenerati del gioco. Tutto ciò sempre ricordando a noi tutti che il limite tra gioco legale e illegale è assai labile e – soprattutto – che il gioco legale promosso, incentivato e sponsorizzato dallo Stato fa comunque invalere l'opinione che il gioco è comunque un qualche cosa che si può fare, così rendendo poi molto difficile immaginare, anche nell'immaginario collettivo così frequentemente richiamato, che quello illegale sia così sanzionabile. Viviamo infatti di disposizioni normative, ma anche di condizioni ambientali generali.

TASSONE. Intervengo per dichiarare il mio voto favorevole a questo documento, dopo aver ascoltato il suo intervento, signor Presidente, e la relazione del senatore Li Gotti con una valutazione complessiva e anche per ragionare con i colleghi e soprattutto con me stesso.

Credo che il lavoro fatto dal Comitato e le relazioni che lo hanno accompagnato rappresentino un dato importante e fondamentale. Il documento non è esaustivo di tutta la problematica, ma credo che con esso si tenti di rompere quell'ipocrisia e quella situazione di incertezza e di confusione (per usare un eufemismo) che ha presieduto e governato la vita del nostro Paese in ordine a questi problemi e temi. Si lancia un messaggio forte e starà poi ai due rami del Parlamento tradurre in norme concrete – sia prescrittive che sanzionatorie – le indicazioni che diamo in questa sede. C'è tutto il lavoro di agenzie straniere, *on line*; tutto un circuito che lambisce la criminalità organizzata. Non c'è dubbio che all'interno di tutto questo, anche per la proprietà transitiva, molte volte ci sono un collegamento e un'alleanza di fatto tra Stato e criminalità organizzata. Dico questo per andare verso un ragionamento molto più articolato.

Detto questo, desidero richiamare i punti importanti che sono stati evidenziati anche dai colleghi che aprono tutta una serie di discorsi e di valutazioni complessive. C'è da verificare la volontà del nostro Paese. C'è poco da fare: serve la volontà seria di andare a colpire. La questione, infatti, non è tanto quella del giochetto del «gratta e vinci» (che pure certamente ha una sua rilevanza), quanto quella di un'organizzazione che è penetrante e che – soprattutto con i videogiochi – colpisce non soltanto i minorenni. Signor Presidente, lei faceva riferimento alla legge di stabilità che il Parlamento sta esaminando, ebbene su questa parte esso è certamente deludente. Il problema non è quello di limitare i minorenni. Pensiamo a chi ha 19, 20 o 30 anni; ci sono padri di famiglia che il giorno dopo aver preso lo stipendio lo giocano per intero. La questione diventa molto più drammatica. Su questo aspetto dovremmo dare un messaggio



molto forte richiamando il lavoro da noi svolto nella relazione conclusiva, soprattutto sollecitando affinché vi sia una normativa *ad hoc*, non affidandola al provvedimento sulla stabilità, che – lo ripeto – è molto limitativo e soprattutto debole dentro.

Concludendo, è con questo spirito che preannuncio il mio voto favorevole. Si tratta di una materia *in fieri*; non è un atto definitivo, ma un fatto evolutivo, un messaggio di carattere culturale che indirizziamo con forza anche al legislatore ordinario.

MUSSO. Signor Presidente, intervengo brevemente in qualità di coordinatore del X Comitato, riguardante la materia della cultura e della legalità nelle scuole.

In relazione al tema che stiamo dibattendo, sarebbe opportuno che la Commissione prendesse posizione ufficialmente con un ordine del giorno, o comunque con il documento ritenuto più opportuno, per invitare il Governo a far sì che il filone dell'educazione civica, del tutto assente oggi dalla scuola italiana, cominci a prendere piede, così come faticosamente prendono piede l'educazione civica, la circolazione stradale, la sicurezza o – ancora – il contrasto alle tossicodipendenze. A quanto mi risulta, il tema delle ludopatie non è minimamente trattato nelle scuole e, considerando quando queste abitudini prendono piede nelle persone, sarebbe il momento giusto per cercare di colpirlo. Sarebbe importante un pronunciamento della Commissione in questo senso.

PRESIDENTE. Onorevole Musso, senza entrare nel merito, mi permetto però di osservare, nella forma, che la Commissione non vara ordini del giorno. La soluzione opportuna sarebbe che il suo Comitato producesse una nota che poi la Commissione farebbe propria. In tal caso, il documento sarà sottoposto alla Commissione che, non dubito, l'approverà. Ciò ci consentirà anche di dare maggiore forza politica alla sua proposta.

NAPOLI. Nell'annunciare il voto favorevole alla relazione da parte del Gruppo Futuro e Libertà per l'Italia, le rivolgo cortesemente una richiesta, signor Presidente. Visti anche i tempi e l'importanza del provvedimento, dal momento che con molta probabilità alla Camera dei deputati non ci saranno più i tempi utili (e quindi il problema potrà eventualmente essere ripreso e discusso in Senato), le chiedo di pubblicizzare, eventualmente anche con una conferenza stampa, questo nostro lavoro per attirare l'attenzione sul tema sia dell'opinione pubblica che del Parlamento, che ancora ha la possibilità di intervenire in merito.

PRESIDENTE. Onorevole Napoli, innanzi tutto approfitto di questa occasione per fare ammenda di una mancata risposta in ordine a quanto da lei sollevato in sede di organizzazione dei lavori. Desidero assicurare a lei e alla Commissione che la relazione sull'applicazione del codice anti-antimafia è praticamente pronta per essere sottoposta all'esame della Commissione non appena conclusi gli argomenti all'ordine del giorno.

Detto questo, tornando dunque alla sua richiesta, dopo il voto della Commissione trasmetterò immediatamente ai Presidenti delle due Camere la relazione, con una lettera di accompagnamento che si rifarà allo spirito del dibattito che qui si è svolto.

NAPOLI. Sarebbe opportuno però che venisse pubblicizzata da lei.

PRESIDENTE. Onorevole Napoli, i lavori sono pubblici. Non posso pubblicizzare. Non sarebbe molto riguardoso ...

NAPOLI. Chiedo che questo argomento venga reso pubblico, perché altrimenti rischia di rimanere un dibattito interno tra Commissione e Parlamento e non ci si renderebbe conto dell'utilità del lavoro che la Commissione sta facendo con questa relazione.

PRESIDENTE. Onorevoli colleghi, premesso che la Commissione chiederà ufficialmente agli uffici competenti, ritengo ai Monopoli di Stato, l'elenco di tutti i soggetti operanti sul territorio italiano dall'interno e dall'estero nel settore dei giochi, passiamo alla votazione.

*(Il Presidente accerta la presenza del numero legale).*

Metto ai voti la proposta di relazione, con il mandato al relatore, senatore Li Gotti, ad apportare eventuali correzioni in sede di coordinamento formale.

**È approvata all'unanimità.**

Come ho già detto, provvederò a recapitare in giornata tale relazione ai Presidenti delle due Camere, con una lettera che segnala l'urgenza della loro attenzione sull'argomento in rapporto alle decisioni che debbono essere prese.

Esaurito questo argomento e ringraziati nuovamente i colleghi che più si sono adoperati, specialmente nel VI Comitato, per la redazione di questa molto importante relazione, passiamo al punto successivo al nostro ordine del giorno.

**Seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lettera o), della legge istitutiva 4 agosto 2008, n. 132, della proposta di relazione sull'archivio dei rapporti finanziari**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'esame, ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lettera o), della legge istitutiva 4 agosto 2008, n. 132, della proposta di relazione sull'archivio dei rapporti finanziari, della quale è relatore il senatore Lumia.

Ricordo che la relazione del senatore Lumia era stata svolta ma la discussione era stata appena avviata. Ripartiamo quindi dalla discussione della relazione del senatore Lumia e, per agevolare anche i colleghi, dal

momento che è trascorso molto tempo, chiedo all'onorevole Lumia di riepilogare comunque i contenuti della sua relazione e di riferirci dello svolgimento dei lavori nel II Comitato, similmente a quanto fatto dal senatore Li Gotti nella relazione sui lavori del VI Comitato.

LUMIA. Presidente, naturalmente parliamo del II Comitato, che si occupa dei rapporti tra mafia ed economie legali, e del tema della lotta al racket e all'usura. In questo contesto, abbiamo esaminato il problema dell'anagrafe dei conti e dei depositi.

Il Comitato ha svolto sei audizioni ed ha ascoltato il sostituto procuratore presso la Direzione nazionale antimafia, dottor Alberto Cisterna, il tenente colonnello della Guardia di finanza, Massimiliano Di Lucia, in servizio presso lo SCICO, i sostituti procuratori della Direzione nazionale antimafia, dottor Maurizio De Lucia e dottor Gianfranco Donadio, il dottor Roberto Rinaldi, capo del Servizio supervisione intermediari specializzati della Banca d'Italia, e nuovamente il dottor Gianfranco Donadio per alcune questioni rimaste in sospeso.

I risultati sono i seguenti. Ricorderete, onorevoli colleghi, che la legge n. 413 del 1991 trattava un tema molto caro al giudice Falcone, perché stabiliva di dotare il nostro Paese di quella che allora si chiamava l'anagrafe dei conti e dei depositi, per consentire l'accesso immediato a tutta una serie di informazioni preziosissime per la lotta all'economia delle mafie. Siamo poi dovuti arrivare al 2006 per avere un decreto legge, il famoso decreto legge n. 223, che ha costituito l'archivio dei rapporti finanziari, che è un libro generale all'interno del quale è contenuta la più complessa questione attinente all'anagrafe tributaria.

I punti di riferimento sono dunque: l'anagrafe tributaria e, all'interno dell'anagrafe tributaria, una sezione specializzata dell'archivio, contenente tutte le informazioni sui rapporti finanziari e bancari.

Per gli organismi deputati alla funzione di controllo fiscale (e sottolineo fiscale) è possibile inviare agli operatori finanziari la richiesta di informazione, utilizzando la posta elettronica certificata, nonché ricevere le risposte tramite lo stesso mezzo sottoscritto in forma digitale.

Per l'attività giudiziaria (e qui risiede il problema che il Comitato ha individuato), una volta che siano stati selezionati i soggetti da indagare, grazie alla consultazione dell'archivio, e gli intermediari presso i quali il soggetto è sottoposto ad accertamenti e detiene dei rapporti, è ancora necessario, per carenza di una specifica previsione normativa, notificare materialmente apposite richieste per ottenere le informazioni di dettaglio relative al contenuto delle attività finanziarie comunicate e ricevere risposta con simile procedura, con una evidente limitazione dell'utilità complessiva del sistema.

Carte e notifiche: questo è il meccanismo ancora vigente. Esiste, quindi, questo limite strutturale e, di conseguenza, possono esservi informazioni nominative ma non si può raccogliere, per via di certificazione elettronica, tutta la documentazione, ovvero il materiale documentale che più interessa e serve allo sviluppo dell'indagine.

La proposta che avanziamo va in tre direzioni. La prima riguarda l'attività della polizia giudiziaria in materia di accertamenti bancari, che agisce per delega del pubblico ministero. Potrebbe essere utile apportare un'ulteriore modifica all'articolo 51 del decreto n. 112 del 2008 in materia di sicurezza, prevedendo l'utilizzo della posta elettronica certificata per la notifica alle banche e agli altri operatori finanziari di cui al famoso articolo 7 sul favoreggiamento di mafia del DPR n. 605 del 1973, in modo tale da mettere a disposizione della polizia giudiziaria delegata tutta l'attività documentale necessaria in tempi reali.

Occorre poi, Presidente, attribuire alla documentazione bancaria così acquisita efficacia probatoria in campo penale. L'articolo 248 del codice di procedura penale stabilisce che per rintracciare i beni da sottoporre a sequestro, o per accertare altre circostanze utili ai fini delle indagini, l'autorità giudiziaria o gli uffici di polizia giudiziaria da questa delegati possano esaminare presso le banche atti, documenti e corrispondenza, nonché dati, informazioni e programmi informatici. In caso di rifiuto, l'autorità giudiziaria procede a perquisizione.

Per rendere ancora più intellegibile l'acquisizione delle fonti di prova, potrebbe essere utile inserire, dopo le parole «programmi informatici», l'espressione «anche mediante l'utilizzo di idonei mezzi tecnici», in modo tale che l'acquisizione delle fonti di prova avvenga in tempo reale e non più attraverso la cosiddetta letteratura documentale, con l'intento di esplicitare, al di là di ogni ragionevole dubbio, il ricorso a procedure informatiche necessarie per l'esame di documenti o dati la cui acquisizione è già legittimamente prevista dal citato articolo 248 del codice di procedura penale.

L'articolo, però, con quella espressione molto indeterminata potrebbe lasciare adito a diverse interpretazioni. Inoltre, per rendere ancora più aderente il dettato della previsione al profilo soggettivo dell'articolo 7 (favoreggiamento di mafia) in tema di comunicazione all'anagrafe tributaria, al termine «banche», Presidente, dovrebbe essere aggiunta l'espressione che permette di fare riferimento alla restante tipologia di operatori finanziari, che è molto più vasta delle sole banche.

Nella proposta di relazione, al paragrafo 6, è stata anche formulata un'ipotesi di estensione della procedura delle indagini finanziarie *on line* agli accertamenti svolti in materia di prevenzione antiriciclaggio e di contrasto al finanziamento del terrorismo. In particolare – è stato spiegato – per incrementare ulteriormente l'efficacia a fini investigativi dell'anagrafe dei rapporti, si è pensato di prevedere, anche per il Nucleo speciale di polizia valutaria della Guardia di finanza, la possibilità di interpellare e di ricevere le relative risposte degli intermediari finanziari esclusivamente per via telematica, così eliminando completamente le comunicazioni cartacee tra organi investigativi e operatori in entrambi i sensi. Naturalmente non vi spiego l'utilità che l'indagine potrebbe avere.

Infine, ricordo alla Commissione che vi sono stati già tre interventi, quelli della senatrice Leddi, del senatore Maritati e del senatore Li Gotti.

Vorrei altresì sottolineare il prezioso lavoro fatto all'interno del Comitato e l'importante contributo apportato dai nostri consulenti.

PRESIDENTE. Senatore Lumia, sono io che ringrazio lei e il Comitato.

Non essendoci ulteriori richieste di intervento, dichiaro quindi chiusa la discussione e passo alla votazione.

*(Il Presidente accerta la presenza del numero legale)*

Metto ai voti la proposta di relazione, con il mandato al relatore, senatore Lumia, ad apportare eventuali correzioni in sede di coordinamento formale.

**È approvata all'unanimità.**

**Esame, ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lettera o), della legge istitutiva 4 agosto 2008, n. 132, della proposta di relazione sui costi economici della criminalità organizzata nelle Regioni dell'Italia meridionale**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'esame, ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lettera o), della legge istitutiva 4 agosto 2008, n. 132, della proposta di relazione sui costi economici della criminalità organizzata nelle Regioni dell'Italia meridionale.

Senatore Costa, di quanto tempo ha bisogno per illustrare la relazione?

COSTA. Di 10 minuti, non di più.

PRESIDENTE. Colleghi, vi prego di intrattenervi per ascoltare la relazione curata dal Comitato presieduto dal senatore Costa, sul tema dei costi economici della criminalità organizzata nelle Regioni meridionali d'Italia. Oggi ci limitiamo ad ascoltare la relazione. Il testo verrà fornito a tutti i colleghi, di modo che nella prossima seduta si potrà svolgere la discussione e procedere alla votazione.

COSTA. Presidente, colleghi, questa prima fase del lavoro del Comitato ha riguardato lo studio, predisposto con l'ausilio del Servizio studi di struttura economica della Banca d'Italia, sulle diseconomie provocate dalla criminalità organizzata. Il contributo della Banca d'Italia è il frutto di un accordo di collaborazione tra la Commissione antimafia e la stessa Banca centrale, formalizzato nel novembre 2009.

La Commissione parlamentare di inchiesta ha stabilito di analizzare, attraverso il Comitato appositamente costituito al suo interno, ai sensi dell'articolo 3 della legge 4 agosto 2008, n. 132, il tema delle mafie e dello sviluppo economico del Mezzogiorno. Il tema è così complesso che si è preferito articularlo, sicché questa proposta di relazione rappresenta una

prima analisi delle tematiche all'attenzione del Comitato (e quindi della Commissione).

Il presente approfondimento si riferisce all'interferenza e agli effetti della negativa azione esplicata sul sistema economico meridionale dalla criminalità organizzata. Nella successiva fase di approfondimento il Comitato – sempre con l'ausilio del Servizio studi della Banca d'Italia – auspica possa essere costruita un'ipotesi di sviluppo, individuando i settori delle attività emergenti e virtuose che è opportuno assecondare con azioni di sostegno economico e con politiche di semplificazione del funzionamento burocratico. In tale contesto, particolare attenzione è stata rivolta alla presenza delle mafie come diseconomia esterna per lo sviluppo economico del Mezzogiorno e alla capacità imprenditoriale delle mafie nelle Regioni di tradizionale insediamento. È stato pertanto verificato l'impatto negativo, sotto i profili economico e sociale, delle attività delle associazioni mafiose o similari sul sistema produttivo, anche con riguardo all'economia sommersa e alla trasparenza della spesa pubblica comunitaria, statale e regionale, finalizzata allo sviluppo e alla crescita delle imprese meridionali.

Il Comitato si è quindi messo alla ricerca di tutti gli elementi utili per poter attivare le specifiche competenze professionali, nella prospettiva di poter offrire alla Commissione (e, in definitiva, al Parlamento e al Governo) gli elementi di giudizio necessari per valutare, anche, se ogni risorsa che potrebbe essere spesa nella direzione di rimuovere, contenere o comprimere la criminalità organizzata (attraverso iniziative di politica economica) abbia un costo sensibilmente inferiore rispetto a quello che l'economia nazionale sopporta per esercitare azioni di contrasto alla criminalità organizzata.

Il compimento della missione affidata al Comitato ha quindi determinato l'esigenza di acquisire ogni possibile elemento – in termini di eventi accertati e di valutazioni del fenomeno – sulla presenza e sulle ramificazioni della mafia imprenditrice. Sono stati infine ricercati elementi di conoscenza sugli effetti negativi della presenza mafiosa sul mercato imprenditoriale, anche con riferimento al turbamento delle regole della concorrenza e sul possibile scenario economico del Mezzogiorno privo della remora economica delle mafie.

L'analisi della problematica si è sviluppata, nell'arco di tempo dal luglio del 2009 al corrispondente mese del corrente anno, attraverso l'apporto dei rappresentanti di autorevoli organismi a diverso titolo interessati, tra i quali il commissario straordinario di governo per la gestione e la destinazione dei beni confiscati ad organizzazioni criminali, commissario *pro tempore*, dottor Maruccia; l'amministratore delegato dell'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa (INVITALIA), dottor Arcuri; il componente del consiglio di amministrazione dell'Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno (SVIMEZ), professor Centorrino; il presidente di EURISPES, dottor Fara; il direttore dell'Istituto pugliese di ricerche economiche e sociali (IPRES), dottor Grasso; il dottor Di Stefano, vicepresidente del Consiglio

nazionale dei dottori commercialisti e degli esperti contabili; il vicepresidente di Legambiente, dottor Venneri; i rappresentanti di Confindustria, Confcommercio e Confartigianato.

L'elemento fondamentale dell'indagine è tuttavia costituito dallo studio predisposto dalla Banca d'Italia (anche in funzione dei dati acquisiti dal Comitato dalle fonti testé citate), in esito alla specifica collaborazione richiesta – su iniziativa del Comitato – dal Presidente della Commissione al Governatore della Banca d'Italia. Il governatore Draghi – che ringraziamo – si è dimostrato oltremodo disponibile a contribuire ai lavori della Commissione, come peraltro affermato il 26 novembre 2009, a Palazzo Koch in Roma, sede della Banca d'Italia, in occasione del convegno «Il Mezzogiorno e la politica economica dell'Italia». Alla presenza del presidente della Repubblica Giorgio Napolitano, il Governatore, in apertura dei lavori, ha infatti sottolineato come il peso della criminalità organizzata gravi su ampie parti del Sud, infiltra le pubbliche amministrazioni, inquina la fiducia fra i cittadini, ostacola il funzionamento del libero mercato concorrenziale e accresce i costi della vita economica e civile.

Il contributo, nello specifico, è stato fornito dal Servizio studi di struttura economica grazie all'impegno della dottoressa Magda Bianco, poi divenuta collaboratore della Commissione, e dei suoi collaboratori, in particolare il dottor Paolo Pinotti, che ha elaborato l'analisi denominata «I costi economici della criminalità organizzata», nel cui ambito si individua il crimine organizzato quale uno dei principali 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, che di infiltrazione nel tessuto produttivo e istituzionale.

Il testo dello studio predisposto dalla Banca d'Italia viene allegato alla presente perché della stessa costituisca parte integrante della relazione. Già nella fase di avvio dell'analisi la Banca d'Italia afferma che i costi economici imposti alla collettività sono plausibilmente elevati, anche se i dati disponibili in merito alle ricadute economiche della criminalità organizzata rimangono estremamente limitati.

Elementi al riguardo sono stati acquisiti dalla Confcommercio, che ha elaborato una stima dei costi della criminalità sul sistema delle imprese del terziario per identificare il perimetro dei costi 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.

Rispetto a tale approccio microeconomico, nonché ad altri studi di taglio macroeconomico, lo studio della Banca d'Italia si è mosso dalla consapevolezza delle difficoltà nel 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 com-

piuto un salto di qualità durante gli ultimi decenni, quali la Puglia e la Basilicata, e tutto ciò ai fini di rendere attendibile lo studio.

Sono stati quindi analizzati i dati relativi ai reati che misurano l'espansione della criminalità organizzata, sia con riferimento all'associazione di tipo mafioso, sia ad altri reati fortemente correlati con la presenza della criminalità organizzata, quali omicidi ed estorsioni ed è emerso che Puglia e Basilicata si collocano in una posizione intermedia tra le aree a 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'avvento delle associazioni per delinquere di stampo mafioso in Puglia e Basilicata risalga a tempi relativamente recenti.

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 socioeconomico delle due Regioni, fino a quel momento complessivamente migliore, soprattutto nel caso della Puglia, rispetto a 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 in Puglia. Tra i fattori scatenanti ricordiamo la crescita dell'importanza economica del contrabbando con la Puglia, porto naturale per i traffici verso l'Albania, Jugoslavia e Cipro, la presenza sul territorio di soggetti provenienti da altre Regioni, in particolare mafiosi in soggiorno obbligato, 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 e nel Mezzogiorno a cavallo tra gli anni Settanta e Ottanta; simile, nei tempi e nei modi, è la sua espansione 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 criminalità organizzata, ha confrontato l'evoluzione del PIL *pro capite* in Puglia e Basilicata dopo l'avvento della criminalità organizzata con quello di una combinazione delle 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, prima cioè dell'avvento della criminalità organizzata. In tale periodo la differenza tra le condizioni iniziali di Puglia e Basilicata e quelle della cosiddetta regione sintetica, formata appunto dalle regioni Molise, Abruzzo, Umbria e Veneto 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 delle due Regioni rispetto a Molise, Abruzzo, Umbria e Veneto.



Il radicamento della criminalità in Puglia e Basilicata coincide successivamente 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.

È assai complesso assicurare che non vi sia peraltro l'influenza di altri fattori diversi dalla criminalità che abbiano ridotto le possibilità di crescita. Solo per una delle potenziali fonti di riduzioni della crescita (ossia 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 per 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 della criminalità organizzata spieghi una quota significativa dei divari di sviluppo tra le Regioni prese in considerazione dallo studio.

Altri organismi convengono sugli effetti negativi della presenza criminale nel Mezzogiorno. 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 nostra penisola e di trascinare a fondo e congelare la crescita economica dell'intero Paese.

Un'impresa che non è libera di decidere come destinare le proprie risorse economiche, perché ricattata da un estortore o da un usuraio, e quindi di gestire la propria attività in autonomia, subendo pressioni e vincoli, si «ammala» e rende il mercato malato, falsato. 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.

Una volta che un'impresa è entrata nel circuito della criminalità organizzata, può mortificare la libertà d'impresa e impedire il dispiegarsi di una compiuta democrazia economica, grazie a vantaggi competitivi indebiti quali non rispettare alcun adempimento in termini di sicurezza sul lavoro, ambiente, ricorso al lavoro nero, elusione ed evasione, forme di illegalità di fatto neanche considerate tali da un sistema che nell'illegalità nasce e prospera, ma soprattutto grazie alla pressoché illimitata disponibilità di risorse finanziarie.

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 tra-

dizionale insediamento delle mafie, occorre prefigurare quali siano le soluzioni e gli interventi necessari.

L'analisi condotta, grazie in particolare al contributo scientifico del Servizio studi della Banca d'Italia, dimostra che l'esistenza del fenomeno e i danni del processo provocato dalla criminalità, sono sensibilmente più costosi di quanto occorra per contenere o rimuovere il fenomeno stesso.

La SVIMEZ, al riguardo ha rappresentato che alla domanda che ponga l'interrogativo se esista un effetto di causalità tra legalità e sviluppo occorre rispondere positivamente. Ponendo infatti a confronto la variabile legalità, o parallelamente illegalità, emerge che essa risulta correlata con il PIL *pro capite*, con il livello di investimenti interni o stranieri, ma anche con altri indicatori di sviluppo come l'istruzione.

Per quanto concerne l'ipotesi che sia lo sviluppo a creare legalità oppure sia un sistema rispettoso delle regole che produca sviluppo, la direzione di causalità spinge più per una chiara influenza della legalità verso maggiori livelli di PIL *pro capite* e di altri indicatori di sviluppo economico e sociale.

La stessa Confcommercio sostiene che la rimozione di *deficit* di contesto sociale, come il crimine, nel Mezzogiorno rappresenti effettivamente 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.

Poiché solo un territorio dove si è avviato un processo di riqualificazione è in grado di attrarre, ma, soprattutto, trattenere imprese (ben sapendo che un sistema imprenditoriale vivo e dinamico significa occupazione e sviluppo), la questione dello sviluppo ancorato al contesto territoriale, ed in particolare l'analisi delle relazioni che si stabiliscono tra impresa, sviluppo economico e territorio, assumono un rilievo centrale, soprattutto per impostare coerenti ed efficaci politiche di sviluppo e di sostegno alla capacità competitiva delle imprese (specie di quelle di piccole e medie dimensioni).

La lotta alla criminalità organizzata, che sta facendo passi importanti (basti considerare l'aumento di anno in anno dei beni confiscati alla mafia, di cui ci ha dato ampio dettaglio il dottor Maruccia), deve tuttavia muoversi su delle direttrici prioritarie, che devono garantire anzitutto trasparenza e legalità nel mercato, ma contemporaneamente 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. È quindi possibile affermare che ogni mezzo e ogni risorsa spesa nella direzione di rimuovere, contenere o comprimere la criminalità organizzata, hanno un costo – ripeto – sensibilmente inferiore di quello che l'economia nazionale sopporta per esercitare azioni di contrasto.

Le attività mafiose, inoltre, iniziano ad interessare con sempre maggiore incidenza le Regioni settentrionali e Confindustria afferma che proprio per questo, se si vuole preservare l'economia del Nord e garantire lo sviluppo di quella meridionale, occorre impiegare risorse al Sud, per con-

trastare sotto ogni profilo la forza delle mafie laddove è il centro vitale di accumulazione del loro potere criminale ed economico. Contemporaneamente, però, vanno contrastate con altrettanto impegno le diverse propaggini territoriali nelle altre Regioni d'Italia, a cominciare da quelle più prospere e ricche. Occorre affermare anche che nel Mezzogiorno il problema della disoccupazione ha la radice e germoglia più che in altre, essendo ormai provato che questa malapianta si ramifica ovunque.

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. È infatti provato che l'azione di contrasto portata avanti dalle Forze dell'ordine e dalla magistratura, pur conseguendo notevoli successi, non è sufficiente – da sola – ad impedire la crescita ulteriore di questa malapianta. Ciò che tanto generosamente si sta facendo oggi con un'azione forse senza precedenti rispetto al passato (e che ha portato a numerosi arresti e confische) non basta, 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, con i provvedimenti legislativi varati, stanno conducendo.

È allora necessario ricorrere ad un'utilizzazione proficua dei fondi strutturali per obiettivi infrastrutturali e di riequilibrio territoriale, soprattutto nel Mezzogiorno, con particolare attenzione alle reti viarie e agli assi ferroviari di riconnessione del Mezzogiorno alle direttrici Nord Sud, Est e Ovest. Inoltre, occorrerebbe utilizzare i fondi strutturali per la rivitalizzazione dei centri storici dei piccoli comuni – principalmente del Meridione -, in analogia con quanto si è fatto per le grandi città con il «Piano Urban». Si auspica un impegno in tal senso, perché ne deriverebbero effetti positivi per il commercio, il turismo e la tutela del territorio, così come ne avrebbero giovamento immediato l'occupazione e l'intera filiera produttiva edilizia, che versa oggi in condizioni critiche. Se il Governo si muoverà nella direzione di finanziare tali opere, la rivitalizzazione avrebbe notevoli effetti positivi su una pluralità di ambiti: il commercio, il turismo, la tutela del territorio e la salvaguardia degli elementi ambientali in contesti di particolare pregio. Ne avrebbero altresì giovamento l'occupazione e l'intera filiera produttiva edilizia, che oggi versa in condizioni critiche e – quindi – lo sviluppo turistico, posto che ogni centro storico restaurato si rivelerebbe un vero e proprio villaggio turistico.

Le infrastrutture sono infatti 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.

Penso, dunque, che il Governo debba incentrare – su sollecitazione della Commissione antimafia e del suo illustre Presidente – il proprio obiettivo e il proprio impegno sul problema delle infrastrutture nel Mezzogiorno, anche nell'ottica della fruizione in chiave aziendalista dei beni culturali, investendo, non solo sulle strutture materiali, ma anche su quelle immateriali (quali le scuole, la ricerca e l'università). Certamente ciò vale anche per le altre aree del Paese, ma per il Mezzogiorno innanzitutto: bi-

sogna infatti perseguire il riequilibrio territoriale, segnatamente in funzione del problema della criminalità che attanaglia questo Paese e il mondo intero.

Onorevoli colleghi, in allegato troverete il lavoro del Servizio studi della Banca d'Italia, che ringrazio nuovamente per la collaborazione e la competenza superiore alla norma. L'aver pensato a questo centro non è infatti stato casuale: esso ha costruito, con modelli matematico-statistici, i dati e le notizie che in sintesi abbiamo reso: tra questi, il dato più eloquente mi pare quello della caduta del prodotto intorno lordo nella misura del 15 per cento.

PRESIDENTE. Ringrazio il senatore Costa per la relazione e rinvio l'apertura della discussione alla prossima seduta.

Esprimo al senatore Costa e al Comitato il mio più vivo apprezzamento per il lavoro svolto. Faccio altresì miei e dell'intera Commissione i ringraziamenti che il senatore Costa ha rivolto ai collaboratori esterni e interni, che tanto hanno contribuito all'elaborazione della relazione e, in particolare, alla Banca d'Italia, che ci ha testimoniato quello spirito di leale collaborazione che dovrebbe sempre animare i rapporti tra Istituzioni.

Come ho già detto, concorderò rapidamente con i Capigruppo la convocazione dell'Ufficio di Presidenza, per rispondere in maniera definitiva alle questioni che sono state sollevate in sede di ordine dei lavori.

#### **Sui lavori della Commissione**

LUMIA. Signor Presidente, le chiedo di intervenire sull'ordine dei lavori.

PRESIDENTE. Prego, senatore Lumia.

LUMIA. Intervengo brevemente, perché c'è un'incombenza tecnica su una declassificazione dei testi dei resoconti stenografici delle audizioni tenutesi il 16 dicembre 2009 e il 17 marzo 2010, in sede di II Comitato, per darci la possibilità di poterli inserire in forma naturalmente diversa nel testo della relazione che abbiamo appena approvato.

PRESIDENTE. Segnalo al senatore Lauro, coordinatore del Comitato sul regime degli atti, questa richiesta, con la preghiera di porla all'ordine del giorno del Comitato non appena sarà possibile.

*I lavori terminano alle ore 16.*

ALLEGATO

**Proposta di relazione della Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, sui costi economici della criminalità organizzata nelle Regioni dell'Italia meridionale**

Questa prima fase del lavoro del Comitato ha riguardato lo studio predisposto con l'ausilio del Servizio Studi di struttura economica della Banca d'Italia, sulle diseconomie provocate dalla criminalità organizzata.

Il contributo della Banca d'Italia, è il frutto di un accordo di collaborazione tra la Commissione antimafia e la stessa Banca centrale, formalizzato nel novembre 2009.

La Commissione parlamentare di inchiesta ha stabilito di analizzare, attraverso il Comitato appositamente costituito al suo interno, ai sensi dell'articolo 3 della legge n.132 del 2008, il tema delle mafie e dello sviluppo economico del Mezzogiorno.

Il tema è così complesso che si è preferito articolarlo, sicché questa proposta di relazione rappresenta una prima analisi delle tematiche all'attenzione del Comitato.

Il presente approfondimento si riferisce all'interferenza ed agli effetti della negativa azione esplicata sul sistema economico meridionale dalla criminalità organizzata. Nella successiva fase di approfondimento il Comitato che – sempre con l'ausilio del Servizio Studi della Banca d'Italia – auspica possa essere costruita un'ipotesi di sviluppo, individuando i settori delle attività emergenti e virtuose, che è opportuno assecondare con azioni di sostegno economico e con politiche di semplificazione del funzionamento burocratico.

Particolare attenzione è stata rivolta, in tale contesto, alla presenza delle mafie come diseconomia esterna per lo sviluppo economico del Mezzogiorno e alla capacità imprenditoriale delle mafie nelle regioni di tradizionale insediamento.

È stato pertanto verificato l'impatto negativo sotto i profili economico e sociale delle attività delle associazioni mafiose o similari sul sistema produttivo, anche con riguardo all'economia sommersa e alla trasparenza della spesa pubblica comunitaria, statale e regionale finalizzata allo sviluppo e alla crescita delle imprese meridionali.

Il Comitato si è quindi posto alla ricerca di tutti gli elementi utili per poter attivare le specifiche competenze professionali, nella prospettiva di poter offrire alla Commissione e, in definitiva al Parlamento e al Governo, gli elementi di giudizio necessari per valutare, anche, se ogni risorsa che potrebbe essere spesa nella direzione di rimuovere, contenere o comprimere la criminalità organizzata – attraverso iniziative di politica economica – abbia un costo sensibilmente inferiore rispetto a quello che l'economia nazionale sopporta per esercitare azioni di contrasto.

Il compimento della missione affidata al Comitato ha determinato, quindi, l'esigenza di acquisire ogni possibile elemento – in termini di eventi accertati e di valutazioni del fenomeno – sulla presenza e sulle ramificazioni della mafia imprenditrice.

Sono stati infine ricercati elementi di conoscenza sugli effetti negativi della presenza mafiosa sul mercato imprenditoriale, anche con riferimento al turbamento delle regole della concorrenza e sul possibile scenario economico del Mezzogiorno privo della remora economica delle mafie.

L'analisi della problematica si è sviluppata, nell'arco di tempo dal luglio del 2009 al corrispondente mese del corrente anno, attraverso l'apporto 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 d'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, dottor Francesco Di Stefano Vice Presidente del Consiglio Nazionale dei dottori commercialisti e degli esperti contabili, il Vice Presidente di LEGAMBIENTE, dottor Sebastiano Venneri, rappresentanti di Confindustria di Confcommercio e di Confartigianato.

L'elemento fondamentale dell'indagine è tuttavia costituito dallo studio predisposto dalla Banca d'Italia, in esito alla specifica collaborazione richiesta – su iniziativa del Comitato – dal Presidente della Commissione al Governatore della Banca d'Italia.

Il Governatore Draghi si è dimostrato oltremodo disponibile a contribuire ai lavori della Commissione, come peraltro affermato il 26 novembre 2009, a Palazzo Koch in Roma, sede della Banca d'Italia, in occasione del convegno «Il Mezzogiorno e la politica economica dell'Italia».

Alla presenza del Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano, il Governatore, in apertura dei lavori ha infatti sottolineato come il peso della criminalità organizzata grava su ampie parti del Sud e che essa infila le pubbliche amministrazioni, inquina la fiducia fra i cittadini, ostacola il funzionamento del libero mercato concorrenziale, accresce i costi della vita economica e civile.

Il contributo, nello specifico, è stato fornito dal Servizio Studi di struttura economica della Banca d'Italia – grazie all'impegno della dottoressa Magda Bianco – poi divenuta collaboratore della Commissione e dei suoi collaboratori, in particolare il dottor Paolo Pinotti – che ha elaborato l'analisi denominata «I costi economici della criminalità organizzata» nel cui ambito si individua il crimine organizzato quale uno dei principali 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, che di infiltrazione nel tessuto produttivo e istituzionale.

Il testo dello studio predisposto dalla Banca d'Italia viene allegato alla presente relazione.

Già nella fase di avvio dell'analisi la Banca d'Italia afferma che i costi economici imposti alla collettività sono plausibilmente elevati, anche se i dati disponibili in merito alle ricadute economiche della criminalità organizzata rimane estremamente limitata.

Elementi al riguardo sono stati acquisiti dalla Confcommercio, che ha elaborato una stima dei costi della criminalità sul sistema delle imprese del terziario per identificare il perimetro dei costi 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.

Rispetto a tale approccio microeconomico, nonché ad altri studi di taglio macroeconomico, lo studio della Banca d'Italia si è mosso dalla consapevolezza delle difficoltà nel 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 criminalità organizzata, sia con riferimento all'associazione di tipo mafioso, sia ad altri reati fortemente correlati con la presenza della criminalità organizzata, quali omicidi ed estorsioni ed è emerso che Puglia e Basilicata si collocano in una posizione intermedia tra le aree a 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'avvento delle associazioni per delinquere di stampo mafioso in Puglia e Basilicata risalga a tempi relativamente recenti.

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 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 in Puglia.

Tra i fattori scatenanti ricordiamo la crescita dell'importanza economica del contrabbando con la Puglia, porto naturale per i traffici verso l'Albania, Jugoslavia e Cipro, la presenza sul territorio di soggetti prove-

nienti da altre regioni – in particolare mafiosi in soggiorno obbligato – 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, è la sua espansione 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 criminalità organizzata, ha confrontato l'evoluzione del PIL pro capite in Puglia e Basilicata dopo l'avvento della criminalità organizzata con quello di una combinazione delle 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, prima cioè dell'avvento della criminalità organizzata.

In tale periodo la differenza tra le condizioni iniziali di Puglia e Basilicata e quelle della cosiddetta regione sintetica, formata appunto dalle regioni Molise, Abruzzo, Umbria e Veneto 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 delle due regioni rispetto a Molise, Abruzzo, Umbria e Veneto.

Il radicamento della criminalità organizzata in Puglia e Basilicata coincide successivamente 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.

È assai complesso assicurare che non vi sia peraltro l'influenza di altri fattori – diversi dalla criminalità – che abbiano ridotto le possibilità di crescita. Solo per una delle potenziali fonti di riduzioni 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 per 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 della criminalità organizzata spieghi una quota significativa dei divari di sviluppo tra le regioni prese in considerazione dallo studio.

Anche altri Organismi convergono sugli effetti negativi della presenza criminale nel Mezzogiorno. 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 nostra penisola e di trascinare a fondo e congelare la crescita economica dell'intero Paese.

Un'impresa che non è libera di decidere come destinare le proprie risorse economiche, perché ricattata da un estortore o da un usuraio, e quindi di gestire la propria attività in autonomia, subendo pressioni e vincoli, si «ammala,» e rende il mercato malato, falsato.

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.

Una volta che un'impresa è entrata nel circuito della criminalità organizzata, può mortificare la libertà d'impresa e impedire il dispiegarsi di una compiuta democrazia economica, grazie a vantaggi competitivi indebiti quali non rispettare alcun adempimento in termini di sicurezza sul lavoro, ambiente, ricorso al lavoro nero, elusione ed evasione, forme di illegalità di fatto neanche considerate tali da un sistema che nell'illegalità nasce e prospera, ma soprattutto grazie alla pressoché illimitata disponibilità di risorse finanziarie.

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.

L'analisi condotta, grazie in particolare al contributo scientifico del Servizio Studi della Banca d'Italia, dimostra che l'esistenza del fenomeno e i danni del processo provocato dalla criminalità organizzata, sono sensibilmente più costosi di quanto occorra per contenere o rimuovere il fenomeno stesso.

La SVIMEZ, al riguardo ha rappresentato che alla domanda che ponga l'interrogativo se esista un effetto di causalità tra legalità e sviluppo occorre rispondere positivamente.

Ponendo infatti a confronto la variabile legalità, o parallelamente illegalità, emerge che essa risulta correlata con il PIL *pro capite*, con il livello di investimenti interni o stranieri, ma anche con altri indicatori di sviluppo come l'istruzione.

Per quanto concerne l'ipotesi che sia lo sviluppo a creare legalità oppure sia un sistema rispettoso delle regole che produca sviluppo, la direzione di causalità spinge più per una chiara influenza della legalità verso maggiori livelli di PIL *pro capite* e di altri indicatori di sviluppo economico e sociale.

La stessa Confcommercio sostiene che la rimozione di deficit di contesto sociale, come il crimine, nel Mezzogiorno rappresenti effettivamente una priorità, così come l'adozione di interventi mirati, soprattutto per il

terziario, considerando che ormai il 76% del valore aggiunto al Sud è prodotto dai servizi.

Poiché solo un territorio dove si è avviato un processo di riqualificazione è in grado di attrarre ma soprattutto trattenere imprese ben sapendo che un sistema imprenditoriale vivo e dinamico significa occupazione e sviluppo. La questione dello sviluppo ancorato al contesto territoriale ed in particolare l'analisi delle relazioni che si stabiliscono tra impresa, sviluppo economico e territorio, assume un rilievo centrale soprattutto per impostare coerenti ed efficaci politiche di sviluppo e di sostegno alla capacità competitiva delle imprese, specie di quelle piccole e medie.

La lotta alla criminalità organizzata, che sta facendo passi importanti – basti considerare l'aumento di anno in anno dei beni confiscati alla mafia – deve tuttavia muoversi su delle direttrici prioritarie che devono garantire innanzitutto trasparenza e legalità nel mercato, ma contemporaneamente 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.

È possibile, quindi, affermare che ogni mezzo, ogni risorsa spesa nella direzione di rimuovere, contenere o comprimere la criminalità organizzata ha un costo sensibilmente inferiore di quello che l'economia nazionale sopporta per esercitare azioni di contrasto.

Le attività mafiose, inoltre, iniziano ad interessare con sempre maggiore incidenza le regioni settentrionali e Confindustria afferma che proprio per questo, se si vuole preservare l'economia del Nord e garantire lo sviluppo di quella meridionale, occorre impiegare risorse al Sud, per contrastare sotto ogni profilo la forza delle mafie là dove è il centro vitale di accumulazione del loro potere criminale ed economico. Contemporaneamente però vanno contrastate con altrettanto impegno le diverse propaggini territoriali nelle altre regioni d'Italia a cominciare da quelle più prospere e ricche.

Occorre affermare anche che nel Mezzogiorno il problema della disoccupazione ha la radice e germoglia più che in altre, essendo ormai provato che questa malapianta si ramifica ovunque.

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. È infatti provato che l'azione di contrasto portata avanti dalle forze dell'ordine e dalla magistratura, pur conseguendo notevoli successi, non è sufficiente – da sola – ad impedire la crescita ulteriore di questa malapianta. Ciò che tanto generosamente si sta facendo oggi con un'azione forse senza precedenti rispetto al passato e che ha portato a numerosi arresti e confisci non basta 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 con i provvedimenti legislativi varati stanno conducendo.

È necessario allora ricorrere ad 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, in analogia con quanto si è fatto per le grandi città (con il Piano Urban). Si auspica un impegno in tal senso, perché ne deriverebbero effetti enormemente positivi per il commercio, il turismo e la tutela del territorio, così come ne avrebbe giovamento l'occupazione e l'intera filiera produttiva edilizia che oggi versa in condizioni critiche.

Se il Governo si muoverà nella direzione di finanziare tali opere, la rivitalizzazione avrebbe notevoli effetti positivi su una pluralità di ambiti: il commercio, il turismo, la tutela del territorio, la salvaguardia di elementi ambientali in contesti di particolare pregio.

Ne avrebbero giovamento l'occupazione e l'intera filiera produttiva edilizia, che oggi versa in condizioni critiche e quindi lo sviluppo turistico, posto che ogni centro storico restaurato si rivelerebbe un vero e proprio villaggio turistico.

Perché 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.

Penso, dunque, che il Governo debba incentrare il proprio obiettivo e il proprio impegno sul problema delle infrastrutture nel Mezzogiorno, anche nell'ottica della fruizione in chiave aziendalista dei beni culturali, investendo non solo sulle strutture materiali, ma anche su quelle immateriali, quali le scuole, la ricerca, l'università. Certamente ciò vale anche per le altre aree del Paese, ma per il Mezzogiorno innanzitutto, perché bisogna perseguire il riequilibrio territoriale, segnatamente in funzione del problema della criminalità che attanaglia questo Paese e il mondo intero.

## **Studio della Banca d'Italia su «i costi economici della criminalità organizzata<sup>(1)</sup>» annesso alla proposta di relazione**

(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 Quadrella, 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 penale<sup>(2)</sup>.

---

<sup>(1)</sup> L'analisi è stata realizzata da Paolo Pinotti, del Servizio Studi di struttura economica della Banca d'Italia.

<sup>(2)</sup> «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 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».

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.).

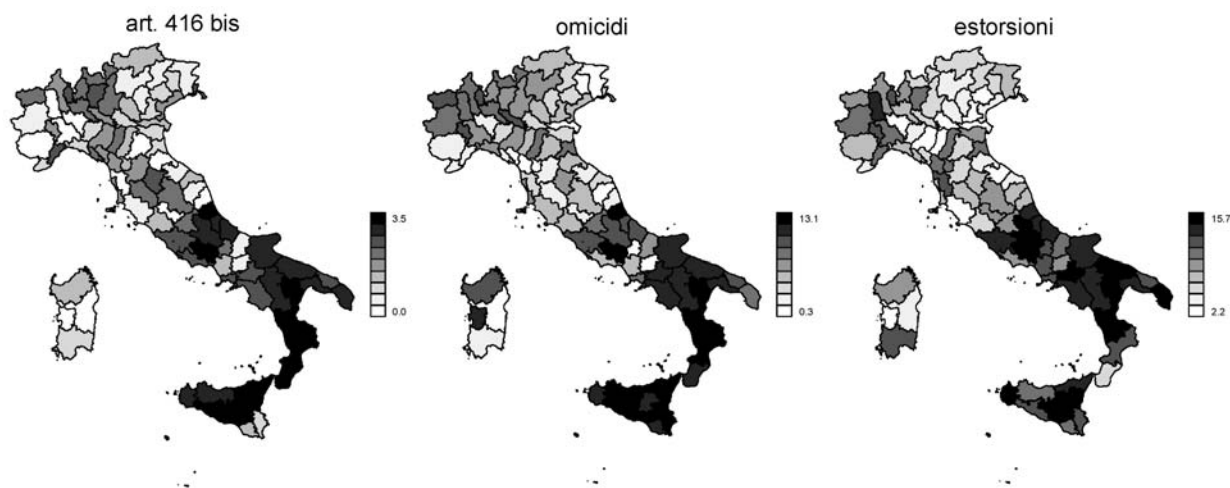
In prima approssimazione, l'espansione della criminalità organizzata in un determinato territorio potrebbe essere misurata dalla serie storica delle denunce ex art. 416-*bis*, che sono tuttavia disponibili solo dal 1983 (l'anno successivo all'entrata in vigore della norma). Per questo motivo, si utilizzano 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)<sup>(3)</sup>.

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

---

<sup>(3)</sup> 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.

**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

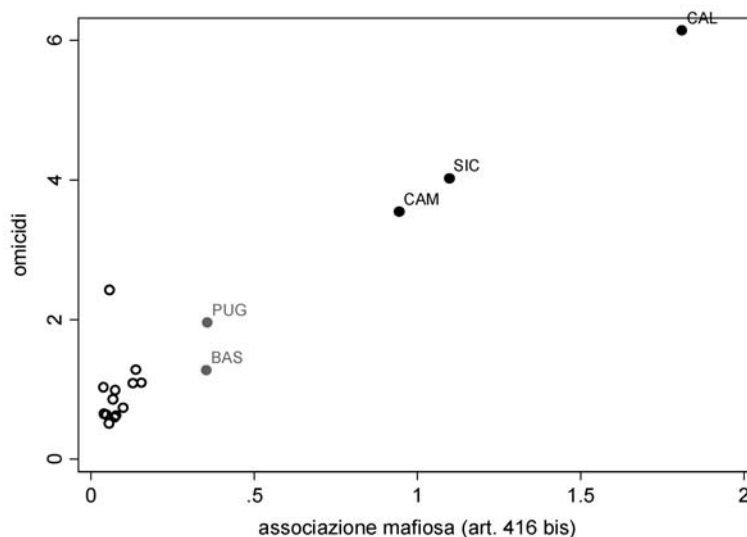
tra l'incidenza dei due reati, da un punto di vista normativo l'associazione per delinquere «generica» colpisce tutti i gruppi criminali di tre o più persone, mentre l'aggravante mafiosa si caratterizza per la «forza di intimidazione» e la «condizione di assoggettamento e di omertà» derivante del vincolo 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.

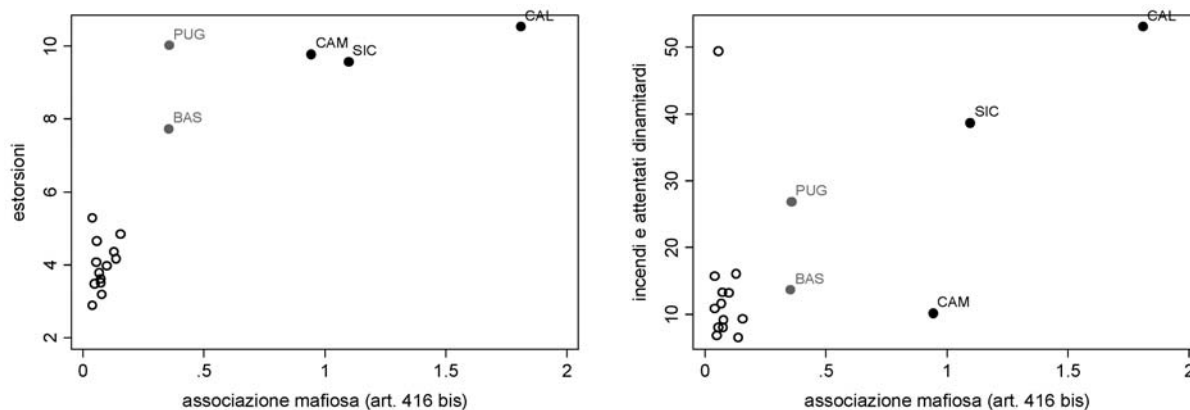
La letteratura concorda sul fatto che gli omicidi sono il crimine meno influenzato da *under reporting* e altri errori di misurazione (Fajnzylber et al., 2002); la Figura 2 conferma che essi sono altresì concentrati quasi esclusivamente nelle regioni ad alta densità mafiosa, in particolare quelle di 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*

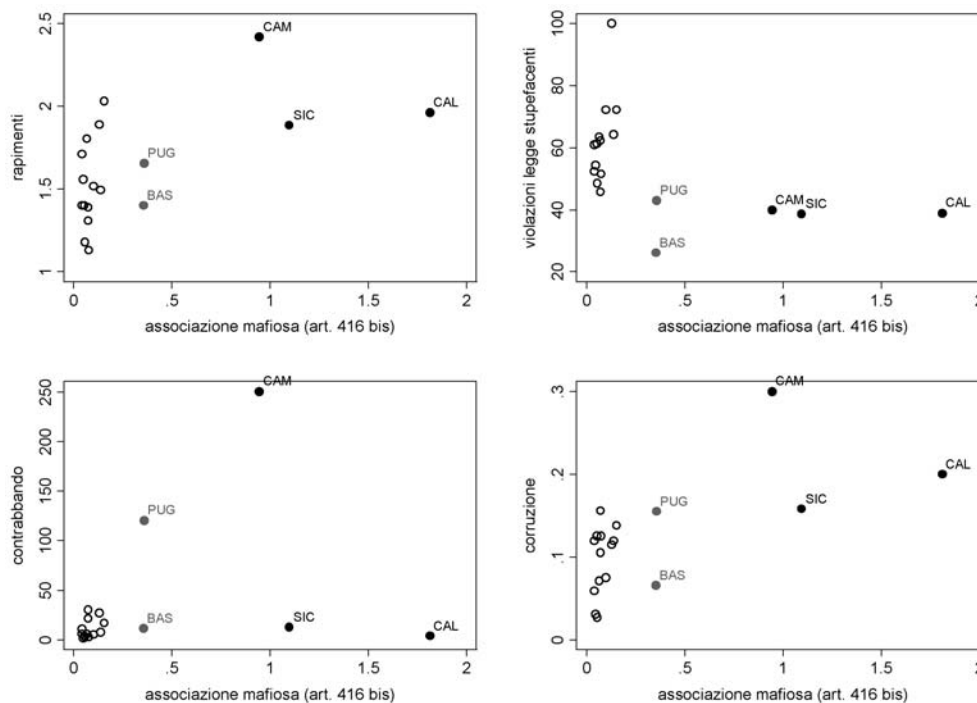
Mentre nella maggior parte dei casi l'omicidio rimane un delitto puramente «strumentale», il racket delle estorsioni costituisce una delle maggiori fonti di reddito delle organizzazioni criminali, nonché una forma di controllo del territorio e di perpetrazione del proprio potere economico, politico e 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**

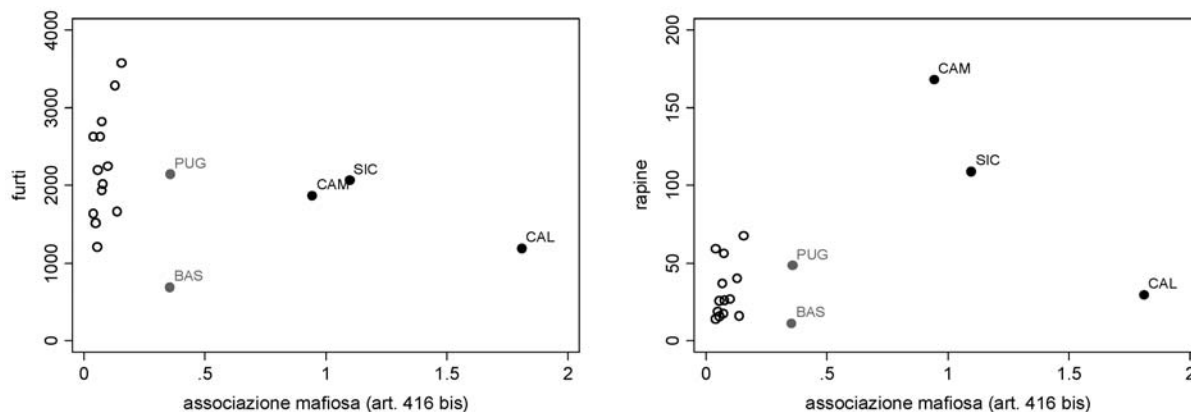
*Nota: delitti denunciati dalle forze dell'ordine all'autorità giudiziaria, per 100.000 abitanti; elaborazioni su Statistiche Giudiziarie penali, media 1983-2007*

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% dichiara di subire condizionamenti da parte della criminalità organizzata; il 40% 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.<sup>(4)</sup> 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.

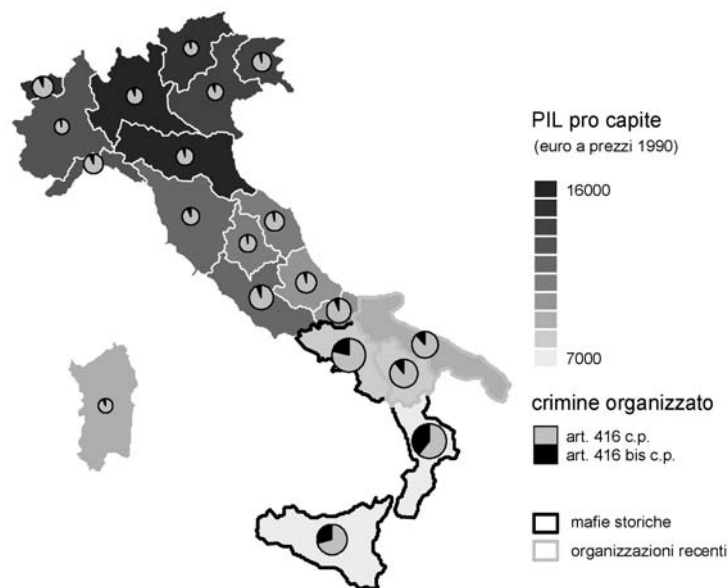
<sup>(4)</sup> Per lo stesso motivo, il confronto tra le diverse regioni in Figura 1 non è particolarmente indicativo della dimensione relativa del fenomeno in ciascuna di esse.

**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* CREMOS dell'Università di Cagliari (<http://cremos.unica.it/>) e nelle statistiche regionali dell'ISTAT.<sup>(5)</sup> 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.

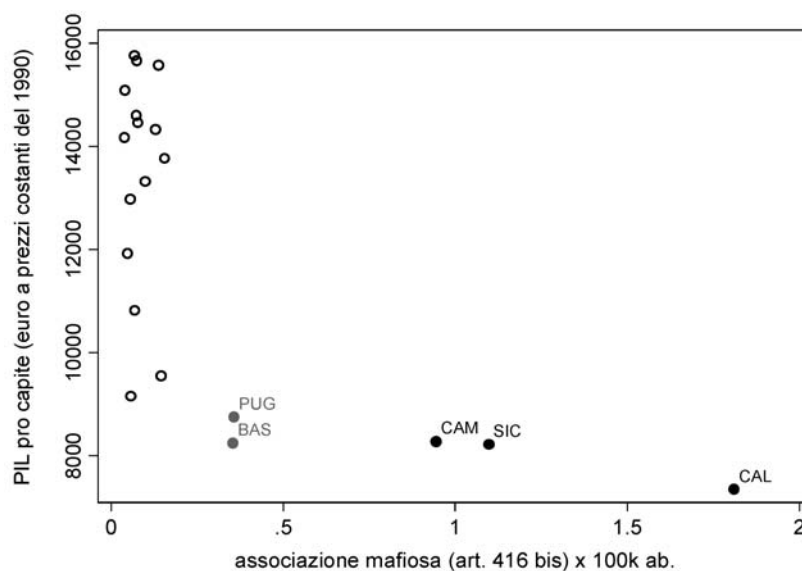
<sup>(5)</sup> I dati di contabilità nazionale includono nel PIL anche una stima della componente sommersa dell'economia, che può variare significativamente con la presenza della criminalità organizzata.

**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 relati-

vamente 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, 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.<sup>(6)</sup> 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).

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 precedente-

---

<sup>(6)</sup> 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 quanto meno discutibili).

mente affiliato alla 'ndrangheta (sempre in carcere) da esponenti di spicco delle cosche calabresi.

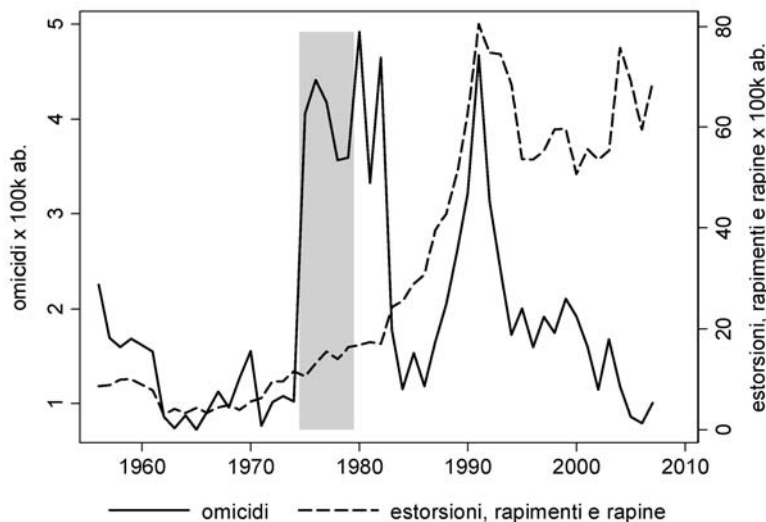
Tutti questi avvenimenti contribuiscono alla crescita e al rafforzamento della criminalità organizzata in Puglia a cavallo tra gli anni settanta e ottanta; molto simile, nei tempi e nei modi, è la sua espansione in Basilicata. Anche in questo caso giocano un ruolo determinante la posizione geografica, 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.<sup>(7)</sup> 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*.

---

<sup>(7)</sup> 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 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	controllo	tutte le regioni del campione di controllo			
	Basilicata	sintetico	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%

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 (1);

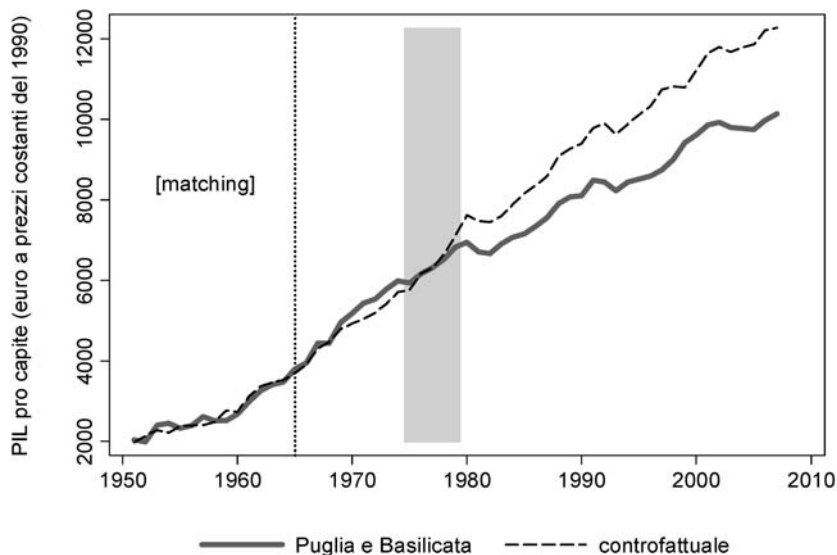
– anche negli anni immediatamente successivi lo sviluppo delle due aree rimane estremamente simile, perlomeno fino ai primi anni settanta, caratterizzati da una marcata accelerazione della crescita sia in Puglia che in Basilicata;

– 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.

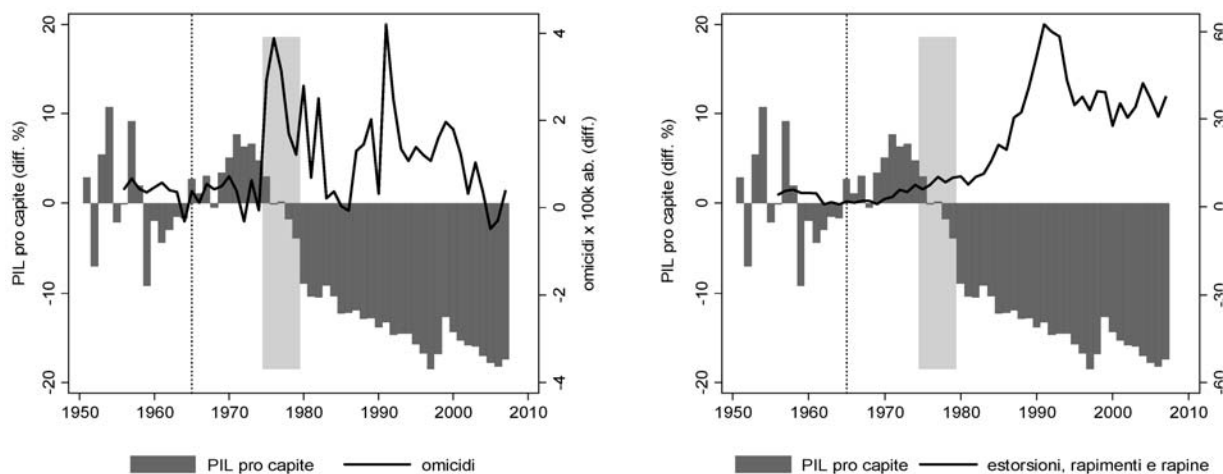
**Figura 10: criminalità e sviluppo economico**



#### 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<sup>(8)</sup>.

Altre verifiche hanno riguardato la sensibilità dei risultati a diversi scenari (S1-S6), che corrispondono ad altrettanti set di ipotesi sottostanti l'esercizio empirico.<sup>(9)</sup>

<sup>(8)</sup> 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.

<sup>(9)</sup> 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

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)<sup>(10)</sup>. La variabilità territoriale all'interno di Puglia e Basilicata conferma ulteriormente la relazione negativa tra crescita economica e criminalità.

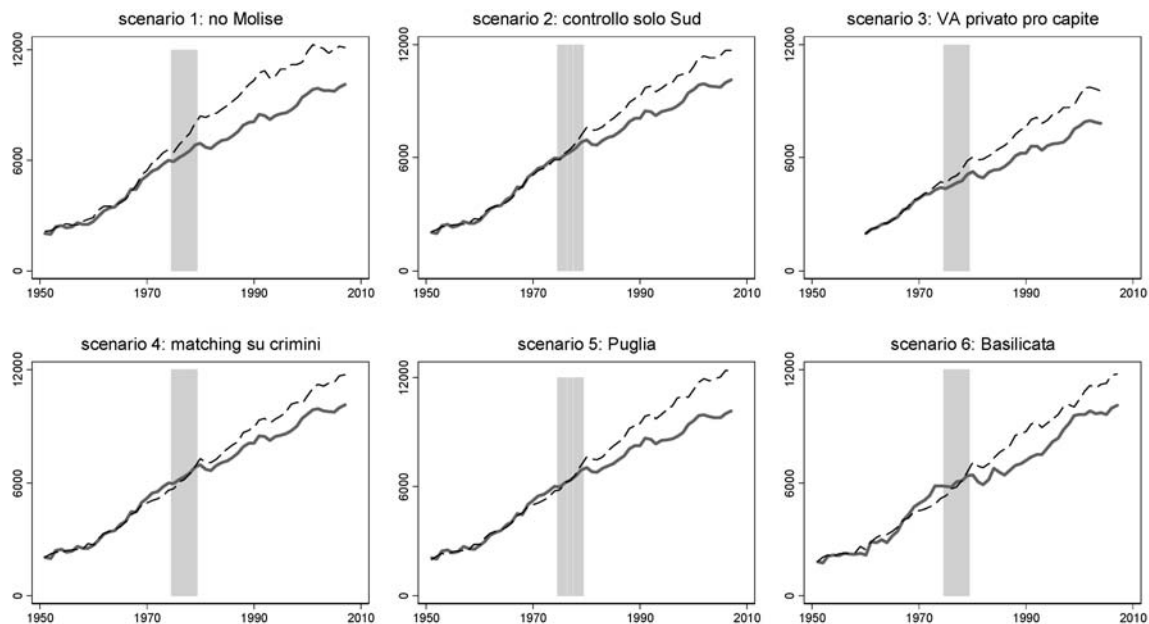
Infine, data la rilevanza degli investimenti pubblici verso il Mezzogiorno, la Figura 14 controlla che il rallentamento non sia dovuto ad una diminuzione dei flussi verso tali regioni; i risultati escludono tuttavia che la dinamica di tale variabile differisca significativamente rispetto alle altre regioni 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.

---

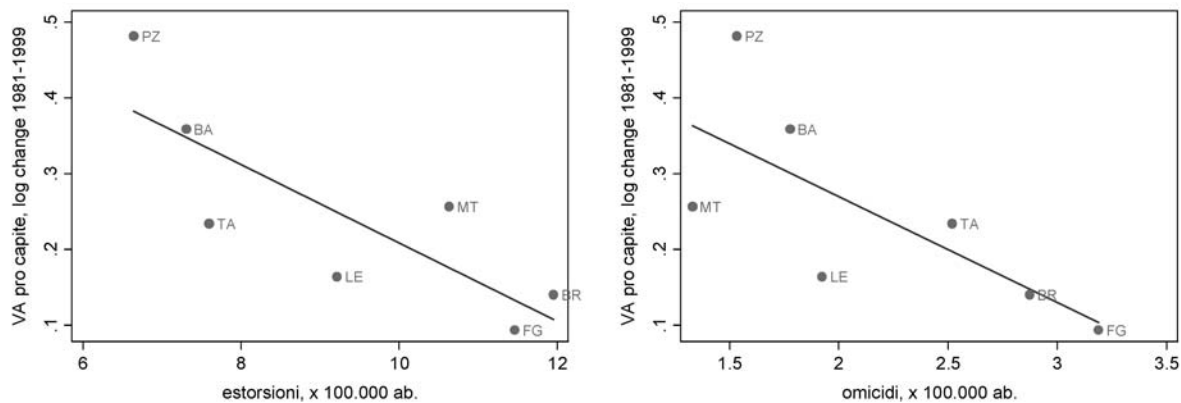
aggiunto nel settore privato (invece del PIL) in rapporto alla popolazione come variabile dipendente. Lo scenario S4 affianca i tassi di criminalità alle variabili economiche nel vettore di condizioni iniziali. Il confronto conferma che, prima dell'avvento della criminalità organizzata, Puglia e Basilicata 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.

<sup>(10)</sup> I dati sul valore aggiunto pro capite a livello provinciale sono resi disponibile dall'Istituto Tagliacarne per gli anni 1981, 1991 e 1999.

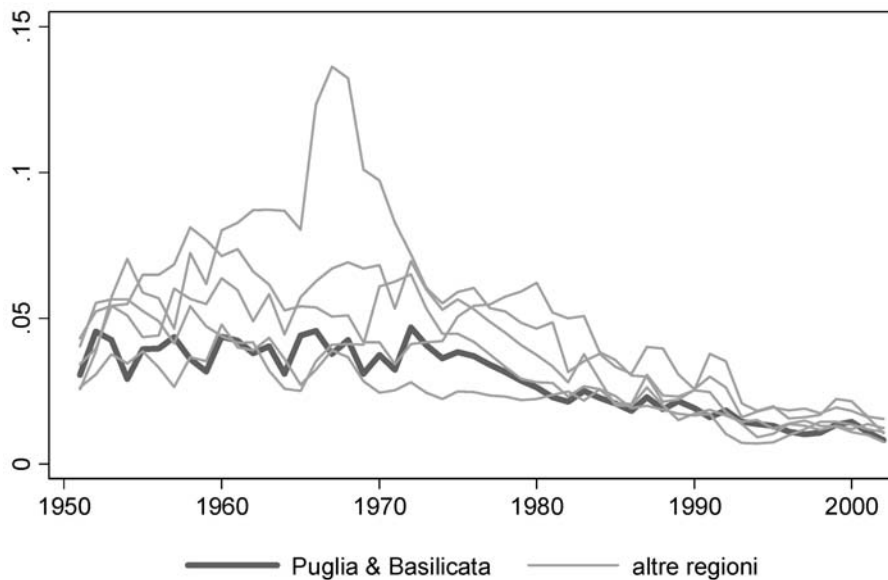
**Figura 12: scenari alternativi (PIL pro capite)**



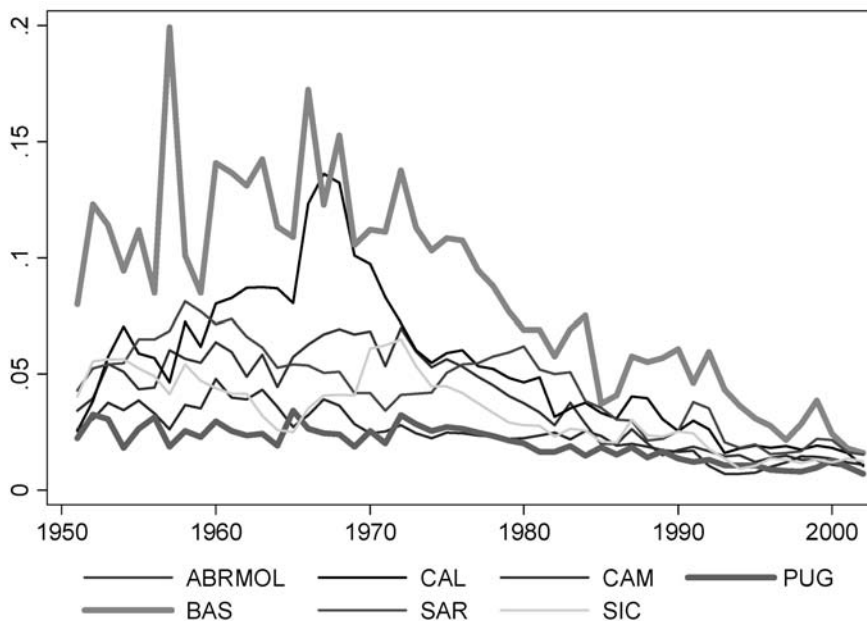
**Figura 13: criminalità e attività economica, dettaglio provinciale**



**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.<sup>(11)</sup> In particolare, sotto 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.

---

<sup>(11)</sup> Ulteriori esercizi consistono nella costruzione del controfattuale sintetico minimizzando la distanza (1) su diversi periodi iniziali e/o rispetto a diverse variabili.

## Appendice

### *La metodologia di stima*

Si denoti  $X_1$  il vettore ( $K_1$ ) di condizioni iniziali nella macroregione costituita da Puglia e Basilicata,  $Y_1$  la serie del PIL negli anni successivi e  $X_0$  la matrice ( $K_N$ ) contenente le caratteristiche delle altre  $N$  regioni; il controfattuale sintetico  $Y_0W^*$  è definito dal vettore ( $N_x1$ ) 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*. Mondadori, 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.



