

Si tratta peraltro di una dimensione – quella dell'inefficienza dell'apparato pubblico – che appare, almeno agli occhi di quanti giornalmente si trovano a confrontarsi con le problematiche che produce, difficilmente comprimibile in quanto oltre la metà del campione ne individua la ragione non tanto nella carenza di risorse economiche o di investimenti, o nella mancanza di innovazione, o nella peggiore qualità del personale pubblico, quanto nella diffusione delle logiche clientelari (51,1%) (fig. 5). Decisamente bassa, e pari al 2,1%, la quota di coloro che ritengono che l'ingerenza delle organizzazioni criminali sia un aspetto determinante nel malfunzionamento dell'amministrazione pubblica.

Analizzando il *trend* dei delitti registrati contro la Pubblica Amministrazione ed il numero delle persone denunciate dal 2004 al 2009, si nota che i valori sono sostanzialmente stabili attorno ai 3.500 reati annui mentre i denunciati oscillano tra i 12.000 e i 14.000; unica eccezione è l'anno 2006, per il quale si registra un picco per entrambi i valori, con 5.499 reati denunciati e 19.976 persone oggetto di denuncia. In generale emerge un numero esiguo di delitti denunciati, che rappresentano lo 0,1% del totale dei delitti denunciati in Italia (che ammontano a circa 3 milioni), con una proporzione pari a un delitto ogni mille dipendenti pubblici.

Analizzando la distribuzione delle singole fattispecie di reato contro la Pubblica Amministrazione per regione, si evidenzia una ripartizione che geograficamente appare «a macchia di leopardo». Emerge, in particolare, che le denunce registrate nelle quattro regioni del Sud nel quinquennio 2004-2009 rappresentano il 35,1% del totale nazionale per il reato di *indebita percezione* (il 12% solo in Puglia); il 35,9% per quello di *corruzione* (il 14,8% solo in Campania); il 40,1% nel caso della *truffa per il conseguimento di erogazioni pubbliche* (il 13,6% solo in Sicilia); il 42,9% nel caso della *concussione* (il 13,3% in Campania, il 12,2% in Sicilia), e il 51,3% nel caso dell'*abuso di ufficio* (il 15,4% solo in Sicilia e il 14,3% in Campania).

Fig. 4 - Cause principali dello svantaggio competitivo delle imprese del Sud rispetto a quelle del Nord (val. %)

Fig. 4 - Cause principali dello svantaggio competitivo delle imprese del Sud rispetto a quelle del Nord (val. %)

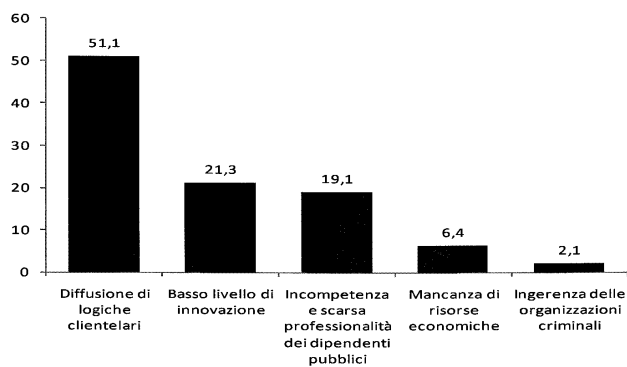


Il totale è superiore a 100 perché erano possibili più risposte

Fonte: indagine CENSIS, 2009

Fig. 5 - Aspetti che rendono il funzionamento della PA nel Mezzogiorno più deficitario rispetto al resto d'Italia (val. %)

Fig. 5 - Aspetti che rendono il funzionamento della PA nel Mezzogiorno più deficitario rispetto al resto d'Italia (val. %)



Fonte: indagine CENSIS, 2009

Rispetto a queste quattro regioni, le risultanze delle indagini e delle attività processuali dimostrano come la capacità di infiltrazione e di condizionamento della criminalità organizzata sulla Pubblica Amministrazione si eserciti precipuamente su quelle *attività che garantiscono una maggiore redditività economica*, dunque gli appalti pubblici, i finanziamenti comunitari, lo smaltimento dei rifiuti, e in quei settori, come quello sanitario, dove si concentra maggiormente la spesa pubblica in capo alle regioni.

Proprio sul tema delle *frodi comunitarie* – che recano danno al tessuto economico e sociale locale in termini di mancata crescita economica, perdita di posti di lavoro e di credibilità delle istituzioni; influiscono sui livelli di sicurezza; alimentano i circuiti criminali con risorse accumulate illecitamente – i dati contenuti nel rapporto annuale della Guardia di Finanza del 2009 (che dispone nel proprio Corpo di un Nucleo dedicato alla repressione delle frodi comunitarie) evidenziano una crescita dell'attività in questo settore tra il 2008 ed il 2009.

Infatti, il numero di interventi effettuati è aumentato dai 1.008 del 2008 ai 1.090 del 2009, questo ha prodotto una crescita delle persone verbalizzate (da 1.193 del 2008 a 1.605 del 2009) e denunciate (dalle 686 del 2008 alle 844 nel 2009) e del valore dei sequestri (97 milioni di euro nel 2009). Diminuisce, invece, il valore degli aiuti indebitamente percepiti o richiesti, dai 610 milioni del 2008 ai 374 del 2009.

Risulta interessante a questo proposito analizzare i risultati dell'indagine di Eurobarometro del 2009, che mette in evidenza come il problema della corruzione sia uno dei problemi più sentiti dagli europei, ma che tocca gli italiani in misura anche maggiore di quanto avvenga negli altri Paesi.

L'83% degli italiani, infatti, ritiene che la corruzione sia uno dei problemi principali per il nostro Paese, a fronte di una media europea che si arresta al 78%; inoltre ben l'89% dei nostri connazionali ritiene che la corruzione si annidi nelle istituzioni a livello nazionale (lo pensa l'83% nella UE), l'86% nelle amministrazioni regionali (si ferma all'81% nella UE) e l'89% in quelle locali (l'81% nell'Unione). Ma il dato più interessante è quello per cui i cittadini italiani sono convinti, più di quelli degli altri paesi, che vi sia un nesso tra la corruzione e la presenza di criminalità organizzata: è di questa opinione il 70% dei nostri connazionali, contro una media europea che è del 54%.

2.4. *Gli effetti della presenza della criminalità organizzata sul mercato del lavoro*

In un contesto in cui la carenza delle opportunità di lavoro legale si combina con le logiche clientelari per la conquista dei pochi posti di lavoro disponibili, è evidente che la presenza capillare delle organizzazioni criminali ha ripercussioni consistenti, *dirette ed indirette*, sul mercato del lavoro locale.

Un aspetto che va sicuramente approfondito è quello del *rapporto tra economia sommersa ed economia criminale*: senza dubbio nelle regioni del Sud in cui sono presenti le organizzazioni criminali vi è anche un maggiore ricorso al lavoro parzialmente o totalmente irregolare. Il divario regionale che caratterizza l'occupazione sommersa, con un Sud Italia che assorbe ben il 45% del lavoro irregolare, e regioni che presentano tassi di irregolarità anche superiori al 25%, come la Calabria (la media al Sud è del 18,3%) conferma peraltro il ruolo svolto dal sommerso come camera di compensazione delle inefficienze e dei ritardi di un sistema che al Meridione in particolare continua a presentare evidenti difficoltà nell'attivare positivi processi di sviluppo e di crescita. E la perdita di 271.000 posti di lavoro nel Mezzogiorno, registrata tra il secondo trimestre 2008 e il secondo trimestre 2009, potrebbe contribuire ad accrescere le già numerose fila dei lavoratori in nero.

Un'ultima considerazione riguarda *gli immigrati*, che al Sud sono meno numerosi che al Centro-Nord per la carenza delle opportunità lavorative, ma sono anche più esposti a forme di sfruttamento e al lavoro irregolare. Nell'ambito di un'indagine sui *percorsi lavorativi dei cittadini extracomunitari* che il CENSIS ha condotto per il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali insieme con la Fondazione Ismu ed Iprs, risulta che il 32,0% dei cittadini stranieri che oggi svolgono una regolare attività lavorativa in passato sono stati costretti ad accettare un lavoro irregolare, e la percentuale sale al 40,1% al Sud e nelle isole (tab. 2).

Tab. 2 - Cittadini stranieri che in passato sono stati costretti ad accettare un lavoro irregolare per circoscrizione geografica (val. %)

Modalità	Ripartizione geografica				
	Nord-Ovest	Nord-est	Centro	Sud e Isole	Totale
Sì, ho svolto un lavoro irregolare	26,0	35,2	35,5	40,1	32,0
No, non ho svolto un lavoro irregolare	74,0	64,8	64,5	59,9	68,0
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Progetto Per.la (Ministero del Lavoro e Ministero dell'Interno) – Indagine sui percorsi lavorativi dei cittadini immigrati, 2009-2010.

2.5 Impatto della criminalità organizzata sulla formazione del PIL pro capite e depauperamento dell'economia meridionale

Il crimine organizzato è ritenuto il principale ostacolo al progresso economico e sociale di vaste aree del mondo. Il Mezzogiorno d'Italia ne è uno degli esempi più significativi, in termini sia di longevità storica delle organizzazioni criminali, sia di infiltrazione nel tessuto produttivo e istituzionale.

Quantificarne l'effetto sull'economia è tuttavia complesso, sia a causa della disponibilità di informazioni, sia per la difficoltà di distinguere il nesso causale (quanto del minore sviluppo è oggi attribuibile alla criminalità e quanto è – d'altro canto – il mancato sviluppo a favorire la presenza di criminalità).

Vi sono diverse evidenze empiriche riguardanti alcuni dei canali specifici attraverso cui la criminalità influisce negativamente sull'economia in Italia. In primo luogo una maggiore densità criminale accresce il costo del credito per le imprese, specie quelle di piccola dimensione, e induce una maggiore richiesta di garanzie da parte delle banche con potenziali effetti negativi su investimenti e crescita delle imprese stesse. Una presenza maggiore di criminalità ha inoltre un effetto negativo – a parità di altri fattori – sugli investimenti diretti dall'estero nella provincia. Ancora, una maggiore densità criminale ha un impatto negativo sull'accumulazione di capitale umano, sia direttamente (riducendo gli incentivi a investire in formazione), sia indirettamente (accrescendo l'emigrazione).

Tutto ciò si traduce in una perdita di sviluppo delle aree coinvolte, riassumibile in un minore PIL *pro capite*. In effetti, durante il periodo 1983-2007, le cinque regioni italiane 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. Un tentativo – preliminare – di attribuzione alla criminalità di tali differenziali può essere realizzato mediante l'analisi di regioni caratterizzate da una forte discontinuità nella presenza delle organizzazioni criminali dal dopoguerra ad oggi e costruendo un'evoluzione controfattuale del loro sviluppo in assenza di tale mutamento. Il confronto tra evoluzione controfattuale e reale suggerisce che la mancata crescita del PIL *pro capite* attribuibile alla criminalità sia significativa.

Criminalità e costo del credito

Un canale più specifico, attraverso cui la presenza della criminalità ha effetti sulla crescita, è quello della disponibilità e del costo del credito alle imprese. In aree ad alta criminalità la qualità dei debitori è più difficile da valutare, per cui le banche potrebbero limitare la disponibilità di credito senza garanzie e accrescerne il costo.

In un recente lavoro¹² si analizza la relazione tra le caratteristiche dei prestiti bancari e i tassi di criminalità (su un campione di oltre 300.000 relazioni tra banche e imprese, controllando le caratteristiche delle imprese, del mercato locale e delle banche).

Le caratteristiche dei prestiti bancari (ottenute dalla Centrale dei rischi) sono incrociate con le informazioni relative alle singole imprese. I dati sulla criminalità per provincia sono di fonte ISTAT e sono ottenuti

¹² Cfr. E. Bonaccorsi di Patti (2009), *Weak institutions and credit availability: the impact of crime on bank loans*, Questioni di economia e finanza, n. 52, Banca d'Italia.

rapportando il numero di crimini per cui è stato avviato un procedimento per la popolazione (sono stati considerati sia valori complessivi che singole tipologie di crimine).

Nell'analisi si tiene conto di altri fattori che possono influenzare il mercato del credito: l'inefficienza della giustizia civile; la domanda aggregata nelle diverse province; il grado di concentrazione del mercato del credito che, insieme alla densità della presenza di sportelli bancari (rispetto alla popolazione), forniscono un'indicazione sull'intensità della concorrenza. Nello stesso tempo si considerano variabili che descrivono le caratteristiche delle imprese che possono incidere sulla loro possibilità di accedere al credito (dimensioni, età, disponibilità di capitale fisso, forma giuridica, redditività, grado di solvibilità). Infine si tiene conto delle caratteristiche delle banche.

Si prendono in considerazione diversi aspetti del rapporto di credito: il tasso di interesse, la richiesta di garanzie; le tipologie di contratto di credito.

I risultati dell'analisi empirica mostrano come la presenza della criminalità accresca il costo del credito: se si considera la distribuzione delle province per livello della criminalità, la differenza nel tasso di interesse tra quelle che si collocano al 25° percentile e quelle al 75° è di 24 punti base. Il costo è influenzato positivamente dalla criminalità per tutte le tipologie di credito (tranne i conti correnti); l'effetto è più rilevante per i cosiddetti rischi autoliquidanti (prevalentemente anticipi su fatture). È superiore per le imprese di piccola dimensione, per le quali il problema dell'opacità nei confronti delle banche è maggiore.

Un'elevata criminalità potrebbe essere associata a una maggiore diffusione delle garanzie reali: poiché le banche utilizzano le garanzie per ridurre gli effetti delle asimmetrie informative, la loro diffusione potrebbe essere più ampia in aree ad alta criminalità o perché le imprese risultano meno trasparenti o perché le banche cercano di proteggere i propri investimenti in presenza di maggiori rischi. In effetti l'analisi evidenzia come vi sia un effetto: soprattutto con riferimento ai debiti a medio-lungo termine nelle province che si collocano al 75° percentile per livello di criminalità la quota di debito a cui sono associate garanzie è superiore del 2-3% rispetto a quelle nel 25° percentile.

La maggiore presenza di criminalità influisce sulla «composizione» del debito: essa induce un minore ricorso ai prestiti autoliquidanti, prevalentemente anticipi su fatture (che richiedono una maggiore conoscenza dell'attività dell'impresa e accrescono i rischi in un ambiente opaco), e un elevato utilizzo di prestiti in conto corrente, più facili da monitorare per le banche.

Infine, è possibile distinguere l'effetto di differenti tipologie di reato: i reati che hanno un impatto rilevante sul mercato del credito sono quelli che aumentano la fragilità delle imprese (l'estorsione e i reati connessi con la criminalità organizzata) e accrescono la perdita attesa data la probabilità di insolvenza (frodi, bancarotta fraudolenta). Effetti minori hanno i reati contro la proprietà e contro le persone.

3. LE POLITICHE REGIONALI ED I SETTORI A RISCHIO DI INFILTRAZIONI MAFIOSE

3.1 *Le politiche per lo sviluppo del Mezzogiorno*

Le politiche regionali in favore del Mezzogiorno (rivolte esplicitamente allo sviluppo dei territori arretrati; che utilizzano risorse di origine sia nazionale sia comunitaria; e finanziate dal Fondo per le aree sottosviluppate, dai finanziamenti comunitari e dal relativo cofinanziamento nazionale) varate nella seconda metà degli anni novanta – dopo la cessazione dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno, con la costituzione del Dipartimento per le Politiche di sviluppo e coesione – nel nuovo quadro delineato dalle politiche europee per la coesione territoriale, erano fondate sull'idea che le informazioni rilevanti per lo sviluppo del territorio siano localizzate nel territorio stesso; che lo sviluppo abbia bisogno di «capitale sociale», che richiede una capacità di interazione e cooperazione tra attori locali. Miravano a generare aumenti di efficienza e di equità attraverso la promozione di beni e servizi pubblici locali con trasferimenti condizionati ai risultati, il sostegno all'innovazione e la costruzione di capitale sociale. Cercavano di promuovere esternalità positive in aree in cui esse sono deboli per motivi storici, dovuti anche alla carenza dello Stato.

Nell'ambito di tali politiche sono stati sviluppati nuovi strumenti di intervento, affiancandovi un'azione di modernizzazione delle amministrazioni che avrebbe dovuto favorire il decentramento alle competenze locali con un rafforzamento delle funzioni centrali di supporto. E tuttavia, a poco più di dieci anni dall'avvio, le nuove politiche regionali hanno mostrato risultati complessivamente inferiori agli obiettivi che si erano poste, sia in termini di sviluppo economico e sociale, sia di *performance* delle imprese beneficiarie degli incentivi. Vi avrebbero contribuito sia cause «interne» alle nuove strategie di intervento (l'incapacità della amministrazione centrale e di altre istituzioni pubbliche di svolgere il ruolo di centro di competenze e indirizzo che le strategie affidavano ad essi; la sottostima dei tempi necessari per il raggiungimento degli obiettivi; la mancata crescita degli investimenti *pro capite* in infrastrutture), sia soprattutto la scarsa efficacia delle politiche nazionali rispetto alla capacità di fornitura dei servizi essenziali. Quest'ultima continua ad essere inferiore a Sud, sia per la peggiore qualità delle Amministrazioni pubbliche che operano nel territorio, sia per il contesto ambientale meno favorevole.

3.2 *Le audizioni dei Presidenti di Campania, Puglia, Calabria e Sicilia dinanzi la Commissione antimafia*

La Commissione, allo scopo di approfondire i temi riguardanti le politiche regionali in relazione ai settori maggiormente esposti al rischio di infiltrazioni mafiose e acquisire dati confrontabili con le conclusioni con-

tenute nel rapporto del CENSIS¹³, sulla influenza delle mafie sull'economia, la società e le istituzioni delle regioni meridionali, tra la fine del 2009 e l'inizio del 2010, ha audito i Presidenti delle quattro regioni, ove è più radicata la presenza delle associazioni criminali di stampo mafioso: Campania, Calabria, Puglia e Sicilia.

I Presidenti di regione, in alcune audizioni, sono intervenuti accompagnati dagli assessori alla sanità e all'ambiente e territorio, che hanno fornito il loro contributo conoscitivo in due comparti particolarmente esposti alle infiltrazioni criminali¹⁴.

Da una comparazione delle analisi formulate dai Presidenti su alcuni argomenti che accomunano le realtà sociali ed economiche delle quattro regioni, si è consolidato il generale riconoscimento di un contesto territoriale ancora caratterizzato da depressione economica, disoccupazione più grave che nel resto del Paese, difficoltà nella organizzazione dei servizi alla cittadinanza, gravi problemi nella gestione del ciclo dei rifiuti; si è poi evidenziata la persistente difficoltà di contrastare l'infiltrazione delle mafie nella gestione degli appalti, dei servizi e la incapacità degli apparati pubblici e dei partiti di recidere i legami tra le mafie e la politica.

Il presidente *pro tempore* della regione Campania Antonio Bassolino, accompagnato dagli assessori alla sanità, Mario Santangelo e all'ambiente, Walter Ganapini, ha preliminarmente sottolineato come «la criminalità organizzata sia ancora il principale fattore di ostacolo allo sviluppo economico, sociale e civile del Mezzogiorno»¹⁵.

Ha poi aggiunto: «la criminalità non è figlia della povertà e della arretratezza, e questa visione sociologica della mafia e della criminalità organizzata non solo non ci aiuta a vedere e a capire la vera dimensione del problema che è davanti a noi, ma rende inspiegabile il fatto che tante persone che vivono in condizioni di povertà non accedano in forma né diretta né indiretta a gruppi criminali. È invece giusto avere la lucida consapevolezza che la camorra e la criminalità organizzata possono sì valersi e cercare di approfittare di condizioni sociali difficili e delicate, ma ... si rivolgono a persone comunque alla ricerca di ricchezza e facili guadagni ... per poter illegalmente avere in un solo giorno profitti che, in una economia legale e sana richiederebbero invece tempi lunghissimi». Viene anche sottolineato – nell'intervento di Bassolino – come «i gruppi di criminalità organizzata vivono e proliferano sia nelle condizioni di sottosviluppo che nelle forme di sviluppo distorto non solo nelle aree urbane ma anche in quelle *ex* agricole». In particolare il forte incremento dei reati collegati

¹³ Cfr. Archivio della Commissione Antimafia Doc. n. 104.1.

¹⁴ Va preliminarmente ricordato che il dibattito sul rapporto tra sviluppo economico e criminalità organizzata, con particolare riferimento alla situazione del Mezzogiorno, era stato aperto in Commissione dalla Relazione introduttiva svolta dal Presidente Pisanu nella seduta del 30 settembre 2009, dedicata agli approfondimenti dello studio predisposto dal CENSIS; il dibattito è proseguito anche nella seduta del 7 ottobre 2009 e si è concluso il 12 novembre 2009.

¹⁵ Resoconto stenografico del 1° dicembre 2009, audizione del presidente della regione Campania, Antonio Bassolino.

alla criminalità organizzata, sottolineato anche dal rapporto CENSIS non si manifesta solo nei territori economicamente deboli ma è collegato anche a fenomeni di sviluppo economico; viene pertanto respinta una interpretazione «pauperista della camorra e della criminalità organizzata, come è dimostrato dagli intrecci molto forti tra la camorra e le aree di sviluppo».

Come emerge dalle affermazioni del presidente Bassolino, che vanno oltre i confini della sua Regione, l'intervento della politica deve dunque investire il piano culturale, sociologico e delle politiche di contrasto. È stato altresì confermato che la presenza delle mafie innesca uno sviluppo falsato della ricchezza e della economia, e produce un uso distorto della capacità di spesa nei territori interessati. La ricchezza viene investita in malaffare e, oltre agli effetti devastanti della sopraffazione e della infiltrazione, agisce da moltiplicatore dell'economia illegale.

Il presidente della regione Campania ha segnalato l'esigenza di una strategia di contrasto e di lotta alla criminalità organizzata differenziata, nella quale confluiscono le diverse competenze e si possano instaurare indispensabili forme di collaborazione tra i diversi livelli istituzionali, come già sperimentato a livello comunale, nella città di Napoli e poi a livello regionale con gli accordi per la sicurezza. Nel suo intervento viene sottolineata l'esigenza che siano assicurati adeguati stanziamenti a livello nazionale e, in particolare, viene ricordato che gli stanziamenti di fondi europei erogati negli ultimi anni si sono configurati «come sostitutivi e non aggiuntivi», pur ammettendosi che non si è potuto realizzare «una crescita analoga a quella di alcune aree di altri paesi europei per motivi interni al Mezzogiorno», alla luce anche della crisi in atto nelle aree meridionali. Ha comunque evidenziato come proprio «nel settore dei rifiuti e in alcuni settori della sanità abbiamo incontrato maggiori difficoltà a causa sia delle connessioni con la criminalità organizzata sia delle difficoltà ed insuccessi registrati per molti anni». Ha anche sottolineato il rilievo dell'azione di confisca dei beni ma ha anche manifestato «la consapevolezza che ci sono lentezze burocratiche eccessive... tra la confisca dei beni e la possibilità di riutilizzo degli stessi...» e ha auspicato la costituzione di una agenzia nazionale per l'uso dei beni confiscati¹⁶.

Nelle relazioni dei Presidenti e negli interventi degli Assessori auditi, sono stati affrontati i metodi di contrasto del malaffare e delle infiltrazioni mafiose nei meccanismi di spesa pubblica¹⁷.

¹⁶ L'istituzione dell'Agenzia nazionale per i beni confiscati è stata poi prevista dal decreto-legge 4 febbraio 2010, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla legge 31 marzo 2010, n. 50.

¹⁷ I Presidenti per quanto riguarda il sostegno economico offerto dal Governo hanno sottolineato come gli stessi Fondi europei, che dovrebbero essere destinati ad interventi straordinari, idonei a finanziare politiche di sviluppo, e quindi aggiuntivi, sono spesso utilizzati come meramente sostitutivi di fondi non assegnati. Sono stati anche stigmatizzati i criteri di distribuzione dei fondi destinati alle aree sottosviluppate e impiegati per finanziare interventi in tante aree del Nord difficilmente catalogabili come sottosviluppate. Il Parlamento italiano qualche anno fa ha approvato un provvedimento in cui s'impegnava a destinare al Mezzogiorno il 45 per cento degli interventi di spesa in conto capitale. Stando ai dati Svimez, al momento, tale percentuale non solo non risulta rispettata ma, re-

L'argomento richiede una attenta riflessione, poiché è ipotizzabile che una maggiore affluenza di fondi pubblici e privati, anziché sostenere le politiche di sviluppo economico del Sud e l'azione di contrasto dello Stato alle attività illegali, possa transitare in gran parte e ancora una volta nelle mani delle organizzazioni criminali di stampo mafioso.

È pressoché inevitabile che il percorso dei fondi di spesa venga monitorato e intercettato da quella «borghesia mafiosa» alla quale la Commissione ha dedicato molta attenzione nella attività di inchiesta. Il tema è stato affrontato anche nelle relazioni dei Presidenti auditi, i quali hanno confermato la convinzione che alla «zona grigia» possano appartenere non soltanto rappresentanti delle libere professioni (notai, avvocati, commercialisti, ingegneri, medici, etc.), ma anche imprenditori, funzionari pubblici, commercianti; tutto un tessuto sociale che si muove alla ricerca di metodi utili a massimizzare i guadagni e a controllare interamente la destinazione dei flussi di spesa pubblica, condizionando e distortendo l'uso delle risorse pubbliche (*cfr.* capitolo 2.3 del presente allegato)¹⁸.

Le questioni emerse e gli argomenti trattati nelle audizioni e negli interventi dei Commissari investono il contenuto della attività di inchiesta svolta dalla Commissione alla luce delle finalità previste dalla legge istitutiva.

Nel dibattito che è scaturito nel corso dell'audizione del presidente Bassolino è stato approfondito anche il tema della gestione dei rifiuti, in particolare in relazione ai meccanismi di penetrazione della criminalità nella filiera dello smaltimento. Il presidente della regione, dopo aver sottolineato l'esigenza di assicurare adeguate verifiche e controlli sulle procedure, ha anche segnalato che ... «se i comuni rappresentano la prima forma di Stato sul territorio nella quale si concentra il maggior numero di deleghe di funzioni e di responsabilità, si avverte al tempo stesso il bisogno di controllarne l'attività in considerazione soprattutto del preoccupante dato relativo alla provincia di Napoli e ad altre zone del Mezzogiorno in cui le amministrazioni comunali sono state sciolte per infiltrazioni della criminalità».

Il Presidente Pisanu durante l'audizione del presidente Bassolino ha posto in evidenza la ricorrente preoccupazione della Commissione di monitorare il più possibile quella borghesia definita «mafiosa» «che collega al mondo economico vero e proprio il braccio economico-finanziario delle organizzazioni criminali, facendo così integrare un sistema criminale vero e proprio nel tessuto della società civile».

Il presidente Bassolino, nel raccogliere queste preoccupazioni, ha convenuto sulla esistenza di «un'intera rete di ambienti delle professioni

stando fermo tale dato al 35,6-35,7 per cento, la spesa destinata al Mezzogiorno risulta inferiore di 10 punti percentuali rispetto alle attese. (Audizione del presidente Bassolino).

¹⁸ Lo stesso studio del CENSIS aveva fornito alcuni parametri per comprendere come l'aumento di risorse, anche comunitarie, possa dare luogo al drenaggio di risorse attraverso le frodi comunitarie, tali da richiedere una costante azione di controllo sulla corretta gestione di tali imponenti flussi finanziari, aumentandone la tracciabilità e il monitoraggio.

nel Mezzogiorno che nel settore non solo della gestione dei rifiuti ma anche in altri funziona quasi da zona grigia di collegamento con la criminalità organizzata... «Sarebbe importante per tutti se questo elemento emergesse non soltanto dalle indagini giudiziarie ma anche da altri tipi di valutazioni e non solo limitatamente ai settori dei rifiuti, della sanità e delle consulenze per gli appalti ma con riguardo a tutti i settori essenziali in cui si esprime la spesa pubblica».

Sul tema della sanità, ha ricordato la «scelta di nominare commissari delle ASL i dirigenti apicali della regione... scelta temporanea eccezionale, ma necessaria per portare avanti il piano di rientro dal deficit concordato con i ministeri dell'economia e della sanità»; sul tema della eventuale rimozione dei dirigenti regionali, ha ricordato di aver proceduto in tal senso nel settore della sanità. Infine, ha sottolineato la creazione di una società pubblica con la quale sono stati centralizzati gli acquisti, le gare e gli ordini di acquisto; ha ricordato comunque che a livello regionale non è stata ancora prevista la stazione unica appaltante e ha richiamato l'esigenza di stabilire un criterio unico di valutazione dei ribassi d'asta¹⁹.

Su questi temi i Presidenti, con approcci alquanto diversi hanno relazionato, contribuendo nella generalità dei casi a confermare quanto emerso dal rapporto del CENSIS, dalla relazione del Presidente Pisanu e dalle conclusioni deducibili dai capitoli precedenti.

Il presidente *pro tempore* della regione Calabria, Agazio Loiero, accompagnato dall'assessore all'ambiente e alla tutela delle acque Silvestro Greco²⁰, ha evidenziato con toni allarmati la presenza massiccia della criminalità organizzata nella regione «che influenza l'economia, la società e le istituzioni in quanto si infila dappertutto: nelle ASL, nel ciclo dei rifiuti, nelle amministrazioni». Secondo Loiero vi sono fattori storico-ambientali che favoriscono la 'ndrangheta. Infatti, la Calabria fino all'Ottocento è stata un'isola, più della Sicilia e della Sardegna, «perché era difficilissimo arrivarci, penetrarla e percorrerla. (...) Questo ha segnato profondamente anche l'antropologia calabrese così intrisa di questo senso di solitudine e di isolamento». Altri fattori che hanno contribuito allo sviluppo della criminalità organizzata sono stati la disoccupazione fortissima e lo scarso senso civico. Anche questo è «il prodotto del giogo della storia. (...) Il senso civico nasce dalla democrazia orizzontale che nel Sud e in Calabria non è stata conosciuta a sufficienza. "La democrazia meridionale era una democrazia verticale che derivava direttamente da Federico II, mentre la democrazia del Nord discendeva dai Comuni e dalle Repubbliche marinare e aveva valori orizzontali"».

La regione Calabria – ha sottolineato il presidente Loiero – si è dotata di una legge antiracket e antiusura, e ha costituito la stazione unica

¹⁹ Per un più puntuale esame dei problemi specifici trattati nell'intervento del presidente Bassolino e anche nelle audizioni degli altri Presidenti di regione, si rinvia ai capitoli specifici del presente elaborato.

²⁰ Resoconto stenografico del 17 novembre 2009, audizione del presidente della regione Calabria, Agazio Loiero.

appaltante, misura da tempo auspicata dalla Commissione antimafia e che è stata successivamente prevista anche dal Governo nazionale con il Piano straordinario contro le mafie (legge 13 agosto 2010, n. 136). Ne è stata sottolineata l'importanza, considerato che nelle due ASL all'epoca sciolte per infiltrazione mafiosa, quella di Locri e quella di Reggio Calabria, si conducevano molte trattative private per l'acquisto di beni e servizi²¹.

Il presidente Loiero ha rilevato comunque che «sarebbe necessaria l'istituzione di una *task force* stabile in grado di monitorare i subappalti *in loco* e l'introduzione di stringenti requisiti morali per i professionisti privati (progettisti, collaudatori, direttori dei lavori) che svolgono attività in materia di lavori pubblici, prevedendo fra questi l'assenza di condanne e di rinvio a giudizio per fatti gravi e sanzioni disciplinari». Sulla questione del lavoro nero ha ricordato la sottoscrizione di un protocollo d'intesa con i sindacati per il controllo delle assunzioni da parte delle ditte vincitrici di appalti.

L'assessore all'ambiente Greco ha denunciato il grave inquinamento che affligge la regione: a fronte di 434 siti bonificati dalla regione, vi sono circa 650 siti da caratterizzare²² e da bonificare. Ha ammesso che non si riuscirà mai a bonificare questi siti, perché alcuni consistono in discariche molto ampie, pur sottolineando la collaborazione della popolazione che ha denunciato alla magistratura l'inquinamento del torrente Oliva e che ha indicato i luoghi di seppellimento dei bidoni.

Il presidente della regione Puglia, Nichi Vendola, accompagnato dagli assessori alle politiche della salute, Tommaso Fiore, e all'ecologia, Onofrio Introna, ha ripercorso la storia della mafia nella regione dagli anni '70 a oggi, evidenziando come si sia trattato di un fenomeno prevalentemente di importazione da altre regioni e sottolineando «che l'efficacia e la continuità dell'azione della magistratura e delle Forze dell'ordine hanno fatto sì che la sacra corona unita non sia un problema di attualità: ogni tentativo di riorganizzare questo ciclo criminale ha subito una reazione efficacissima e durissima»²³.

A parere del presidente Vendola, «le istituzioni sia politiche sia economiche, furono sfiorate ma non penetrate stabilmente e strutturalmente e questo è ciò che fa la differenza tra la presenza della criminalità organizzata in Puglia e quella nelle altre regioni». Anche oggi, nella regione Puglia, il fenomeno è «abbastanza limitato» e, sebbene alcune indagini abbiano coinvolto settori dell'imprenditoria e della sanità privata, «non si è creata una penetrazione profonda nei gangli della Pubblica Amministra-

²¹ Si veda Doc. 133.3, Valutazione Attività Azienda sanitaria Locri, «La quasi totalità delle gare per l'affidamento delle forniture di beni e servizi (circa 50 procedure) risultava scaduta da molti anni e, l'Azienda, continuava ad approvvigionarsi mediante proroghe di vecchie proroghe o ricorrendo al libero mercato senza alcun controllo dei prezzi».

²² La caratterizzazione consiste nell'utilizzare degli strumenti analitici che danno la misura della quantità e della qualità dei contaminanti di una determinata area.

²³ Resoconto stenografico del 3 febbraio 2010, audizione del presidente della regione Puglia, Nichi Vendola.

zione, né una collusione sistemica della politica con la mafia o una capacità di questa di divenire soggetto imprenditoriale a tutto tondo».

L'onorevole Vendola ha richiamato l'attenzione piuttosto sull'usura, problema che investe l'intero Paese, sia nelle aree povere che in quelle tradizionalmente abitate dalla piccola borghesia e dal ceto medio, essendo l'usura «il reato-cerniera per eccellenza tra il lecito e l'illecito», in grado di fungere da «lavatrice» di danaro sporco. In materia di sostegno alle vittime di usura ed estorsioni, è stata citata la legge regionale che, innovando rispetto alla normativa nazionale, ha attribuito titoli di risarcibilità del danno non soltanto alle imprese ma anche alle famiglie²⁴.

È stata riconosciuta la pervasività del consumo di droghe, sottolineando in particolare la pericolosità dell'accettazione sociale cui è soggetto il consumo di cocaina.

Per quanto riguarda la situazione dei rifiuti in Puglia, è stata sottolineata la difficoltà derivante dall'essere stato il principale territorio di raccolta e di attraversamento di rifiuti illeciti provenienti dall'area balcanica. Con la legge regionale 31 dicembre 2009, n. 36, è stato rafforzato il processo di delega nei confronti delle province e dei comuni ed è stato introdotto un osservatorio regionale sul settore.

La lotta al lavoro nero e al caporalato è stata dalla regione Puglia affrontata con una normativa che commina sanzioni per le imprese che reiterano l'uso di mano d'opera in nero consistenti nella perdita di finanziamenti regionali, nazionali e comunitari. A tal fine sono effettuati controlli sulle imprese che si discostano da determinati indici di congruità.

La regione Puglia ha inoltre finanziato vari progetti per l'informatizzazione delle attività degli uffici giudiziari²⁵. Il presidente Vendola, considerato che «la materia energetica è stata tradizionalmente infiltrata da fatti e protagonisti criminali», ha ammesso che anche il settore dell'eolico «è un settore in cui soprattutto la duplicazione della procedura autorizzativa (perché poi a cascata si finisce ad avere a che fare con i comuni) produce una qualche penetrazione di dinamiche corruttive».

In materia di sanità, l'assessore regionale Fiore ha espresso la preferenza per l'autoproduzione di alcuni servizi piuttosto che per la loro messa a gara, mentre, per i settori sottoposti a gara, è stato creato un nucleo unico di valutazione degli appalti che sottopone a verifica tutti gli appalti della regione Puglia.

²⁴ Legge regionale 3 aprile 2006, n. 7 «Iniziativa di promozione e solidarietà per contrastare la criminalità comune e organizzata: strumenti antiusura e antiracket». La Giunta Regionale con atto n. 1534 del 02.10.07 ha approvato il regolamento d'attuazione (n. 25 del 23.10.2007) della citata legge regionale. Si veda Doc. 179/1 per l'ammontare degli stanziamenti disposti dalla Giunta regionale nel triennio 2007-2009.

²⁵ È stato riferito in particolare che è stato attuato prima un progetto pilota della Procura di Lecce con 2.880.000 euro per la realizzazione di un sistema di informatizzazione delle attività della procura di Lecce e in seguito sono stati stanziati 2.950.000 euro per il progetto di giustizia digitale e 2.500.000 euro per l'innovazione digitale di tutti gli uffici giudiziari pugliesi.

L'assessore alla salute ha inoltre evidenziato l'esigenza che il riparto tra le regioni della spesa sanitaria sia effettuato senza enfatizzare eccessivamente il criterio dell'età della popolazione che ha provocato distorsioni ma anche tenendo conto della popolazione complessiva e delle condizioni economico-sociali della popolazioni.

L'audizione del presidente della Regione siciliana Lombardo²⁶, accompagnato dagli assessori alla salute, Massimo Russo e all'energia e i servizi di pubblica utilità, Pier Carmelo Russo, ha evidenziato quanto le problematiche indotte dalla presenza della mafia investano tutti i settori delle attività economiche che, nella Regione siciliana, sono in larghissima parte sostenute finanziariamente da flussi di danaro pubblico. In particolare ha sottolineato come la criminalità organizzata si è infiltrata e mimetizzata in larghi strati della società per perseguire il profitto, la ricchezza e, soprattutto, il potere economico e politico, segnalando come uno dei casi più evidenti di infiltrazione nelle istituzioni e nella pubblica amministrazione ha riguardato il settore degli appalti pubblici, in cui è emerso «un sistema di manipolazione illecita degli appalti pubblici non riconducibile, come in altre realtà, a fenomeni di mera corruzione politico-amministrativa ma espressione dell'interferenza a volte egemone di cosa nostra²⁷.

Il presidente Lombardo ha riferito quindi sulle iniziative più significative che il governo da lui presieduto ha adottato per contrastare lo strapotere della mafia nel territorio della regione, sottolineando la presenza nella giunta di due magistrati, cui sono affidate le responsabilità di delicati settori quali la sanità e la gestione dei rifiuti e dell'assessore all'industria nella persona di Marco Venturi, *ex* presidente dei piccoli imprenditori siciliani di Confindustria. «Tali scelte hanno trovato il sostegno convinto di quella parte di società che in Sicilia, più che altrove, sta dando segnali di forte risveglio, innanzi tutto culturale, nel contrasto all'organizzazione mafiosa» (le istituzioni scolastiche, le associazioni antimafia e antirackett, ampi settori della classe imprenditoriale e anche la gente comune).

Ha poi dato conto di alcuni importanti provvedimenti, sia normativi che amministrativi, tra cui in particolare la legge regionale di recente adozione (20 novembre 2008, n. 15) che reca disposizioni per la legalità e il contrasto alla criminalità organizzata, la agevolazione per la fruizione sociale dei beni confiscati alla mafia, interventi contro la mafia e misure di solidarietà in favore delle vittime della mafia e dei loro familiari. Ha anche riferito di aver dato avvio non solo ad una verifica sistematica delle autorizzazioni relative ai troppi insediamenti della grande distribuzione or-

²⁶ Resoconto stenografico del 27 gennaio 2010, audizione del presidente della regione Sicilia, Raffaele Lombardo. *Cfr. anche documentazione consegnata dal presidente della Regione Sicilia, Lombardo: Doc. 173/1 e 173/2 liberi.*

²⁷ Oltre al settore della sanità, che è stato investito da scandali riconducibili ai meccanismi di infiltrazione mafiosa, il settore energetico, i trasporti, i lavori pubblici, il pubblico impiego, anche l'impresa e le attività private vengono sostenute dalla spesa pubblica: agricoltura, pesca, formazione professionale, artigianato. Le attività d'impresa, anche nel settore del turismo e della produzione industriale, si reggono per quel tanto che ottengono dalle pubbliche amministrazioni sotto forma di contributi o di contratti di fornitura.

ganizzata, ma anche al blocco di nuove autorizzazioni. È stato adottato un piano energetico che prevede il rilascio di autorizzazioni per impianti di energia alternativa, in particolare quella eolica, non a favore di imprese di produzione, ma a favore dei singoli cittadini, agricoltori, artigiani, per il consumo individuale, ed è stato varato un piano di accertamenti sull'utilizzo delle cave.

Il presidente Lombardo ha inoltre evidenziato la iniziativa di adottare un codice comportamentale rivolto alla Pubblica Amministrazione regionale e a tutto il personale degli enti territoriali e delle aziende pubbliche o private sottoposte a vigilanza o a partecipazione economica di enti pubblici con lo scopo di frenare la corruzione e le infiltrazioni mafiose. Si è in particolare soffermato su tale codice antimafia e anticorruzione della Pubblica Amministrazione, «un *corpus* normativo finalizzato ad incrementare l'impermeabilità delle amministrazioni pubbliche della regione rispetto a qualsiasi forma di collusione e infiltrazione mafiosa frutto di un *pool* di esperti guidati dal dottor Pier Luigi Vigna», già Procuratore nazionale antimafia. Il codice prevede ulteriori cause di esclusione alla partecipazione alle gare di appalto, la tracciabilità dei pagamenti e in generale la diffusione della cultura della legalità nel personale della Pubblica Amministrazione.

In materia di appalti è stata adottata tra l'altro una norma che obbliga le imprese, per appalti superiori a 100.000 euro, alla apertura di un conto dedicato su cui far affluire tutti i pagamenti, ivi compresi quelli per la mano d'opera; è stata inoltre richiamata l'esperienza delle stazioni uniche appaltanti per le quali è prevista una soglia minima del lavoro pubblico da gestire.

Inoltre, in materia di sanità, il presidente Lombardo ha ricordato come «la penetrazione della mafia si è verificata soprattutto nel sistema degli appalti e delle gare pubbliche e nella gestione della spesa sanitaria» cresciuta in modo sproporzionato nel corso degli anni e all'origine di un gravissimo *deficit* per il quale è stato previsto un apposito piano di rientro. Ha ricordato in particolare «una serie di atti finalizzati a garantire l'efficienza e la trasparenza del funzionamento del sistema sanitario regionale, tra cui l'approvazione di un'apposita legge regionale di riforma del sistema sanitario regionale che ha ridotto il numero delle aziende sanitarie e ospedaliere». L'assessore competente Massimo Russo ha segnalato l'obiettivo di ridurre la spesa ormai fuori controllo, attraverso l'adozione di misure di rigore in materia di tariffe, di assunzioni, di appalti e forniture.

Sono stati ridotti a nove gli ambiti territoriali per la gestione dell'acqua e dei rifiuti, sui quali in particolare ha risposto l'assessore competente Pier Carmelo Russo.

Gli interventi dei componenti la Commissione sono stati numerosi e per lo più incentrati sui temi della gestione del territorio e delle risorse naturali (acqua, filiera dei rifiuti, energia ed eolico), sul contrasto alle *lobby* delle case di cura private, sulla gestione dei beni culturali e più

in generale sui rischi di condizionamento delle amministrazioni locali da parte della criminalità organizzata.

È stata infine confermata e ribadita la pericolosità delle associazioni criminali cosa-nostra, camorra, 'ndrangheta, sacra-corona, etc. ma è stata anche constatata l'esistenza di una azione di contrasto che si accentua e si affina progressivamente da parte delle regioni, e riesce ad assecondare la reazione profonda manifestatasi sia nella società siciliana che nei territori meridionali in genere^{28 29}.

3.3 *Le missioni della Commissione*

MISSIONE A NAPOLI E CASERTA

La Commissione nei giorni 27, 28 e 29 aprile 2009 si è recata a Napoli e Caserta, incontrando i vertici locali dell'Amministrazione giudiziaria, della Prefettura, delle Forze dell'Ordine, delle Organizzazioni sindacali e produttive, nonché le associazioni antiracket ed antiusura, per una più diretta ed esaustiva presa di contatto con la realtà locale.

Mettendo a frutto le audizioni e le relazioni acquisite in quella circostanza si è cercato per quanto possibile di delineare in breve il quadro complessivo emerso da quell'incontro, focalizzando in particolare la situazione attuale dell'economia e dell'occupazione nella regione Campania, la dimensione e la diffusione dell'organizzazione camorristica sul territorio ed i suoi presidi nel resto del Paese, i risultati conseguiti nel medio termine dal contrasto alla criminalità organizzata campana e le iniziative intraprese o da intraprendere per innalzare e potenziare il livello e la qualità della risposta dello Stato alla criminalità.

Situazione economica-occupazionale delle varie province campane

La situazione economica ed occupazionale della provincia di Napoli è caratterizzata da una profonda crisi economica aggravata dalla congiuntura sfavorevole attraversata dall'intero Paese³⁰. Nel territorio provinciale emerge una preoccupante carenza di valide infrastrutture che, unitamente all'attuale fase economica, ha determinato la chiusura di molte aziende. Il tasso di disoccupazione nella provincia è di gran lunga superiore a quello medio nazionale e si attesta intorno al 31%. I settori particolarmente inte-

²⁸ Va da ultimo ricordato che in occasione della missione a Palermo del luglio 2010, la Commissione ha svolto un'ulteriore audizione del presidente della regione Sicilia, on. Raffaele Lombardo, nella quale preliminarmente sono state fornite ulteriori informazioni in ordine sia alla gestione dei rifiuti in Sicilia, sia sulle iniziative di politica energetica (cfr. Doc. 402/1 e 402/2 della Commissione, libero).

²⁹ Per le questioni sollevate in materia di rifiuti, si richiamano le risultanze dell'apposita Commissione d'inchiesta istituita sul ciclo dei rifiuti. In particolare cfr. Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti, Doc. XXIII, n. 2, (Sicilia), Doc. XXIII, n. 7 (Calabria).

³⁰ Cfr. Relazione del Capo della Polizia dell'aprile 2009.