



SVIMEZ
Associazione
per lo sviluppo
dell'industria
nel Mezzogiorno



“Mafia e sviluppo economico del Mezzogiorno”

AUDIZIONE DELLA SVIMEZ

**presso il IV Comitato della Commissione Parlamentare d’inchiesta sul
fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali, anche straniere**

RELAZIONE
DEL PROF. MARIO CENTORRINO,
IN RAPPRESENTANZA DELLA SVIMEZ

Roma, 24 febbraio 2010

SVILUPPO E LEGALITÀ*

1. Fino a qualche anno fa l'analisi economica raramente considerava le cosiddette variabili istituzionali nei modelli teorici e nella speculazione empirica. A differenza di variabili tipicamente economiche, facilmente quantificabili, come gli investimenti, l'occupazione, la moneta, oppure ancora variabili economiche, empiricamente sostenibili, quali la tecnologia o il capitale umano, le variabili istituzionali non hanno avuto *appeal* nelle argomentazioni economiche perché poco generalizzabili a tutte le economie, perché difficili da quantificare se non persino difficili da definire univocamente, e in ultima istanza perché considerate non prettamente economiche ma di derivazione ad esempio sociologica.

Una variabile istituzionale che riscuote sempre più successo nelle analisi economiche è il capitale sociale, cioè quell'*asset* relazionale tra individui in termini di fiducia, senso di appartenenza, senso civico e di legalità che permette un corretto funzionamento delle istituzioni. Nel campo della teoria economica questa variabile multidimensionale è ormai entrata a far parte della rigorosa impostazione neoclassica, rappresentata dagli studi di Gary Becker sulle interazioni sociali e di Douglass North sulla teoria delle istituzioni, e di alcuni recenti studi sul ruolo del capitale sociale nei processi di crescita. Proprio questi studi e quelli degli ultimi due decenni hanno cercato di individuare quali legami esistono tra sviluppo e legalità. La domanda di ricerca in primo luogo è: esiste un effetto di causalità tra legalità e sviluppo? E se sì, qual è la direzione di causalità? Cioè è lo sviluppo che crea legalità oppure è un sistema rispettoso delle norme giuridiche che produce sviluppo?

Prima di verificare cosa l'analisi economica ha da dire su questo problema tutt'altro che teorico bisognerebbe definire il termine legalità. Un ordine di legalità in una comunità si può individuare in tre aspetti: *i*) l'interiorizzazione di una norma giuridica (*etica attiva*); *ii*) il rispetto della norma giuridica per eludere la sanzione (*etica passiva*); *iii*) l'applicazione della norma giuridica (sistema di *enforcement*). L'etica

* Testo a cura di Mario Centorrino e Sandro Gattei.

attiva potrebbe anche comprendere l'interiorizzazione di principi non giuridicamente sanciti (es. i principi di meritocrazia), ovvero di comportamenti che la norma non necessariamente sanziona ma che sono importanti per garantire fiducia e trasparenza tra le parti di un qualsiasi scambio (es. il rispetto di un codice etico tra clienti e fornitori). Basterebbe soltanto l'etica attiva per una civile convivenza così da addivenire ad uno stato di prosperità. Tuttavia gli esseri umani non danno tutti lo stesso valore alle norme giuridiche e, quindi, sanzione (ii) e applicabilità della sanzione (iii) sono necessari per garantirne il rispetto e quindi un normale svolgimento della vita economica e sociale.

L'illegalità, invece, è la conseguenza del mancato rispetto dell'etica attiva e dell'etica passiva, e si può classificare in due grandi fonti: a) l'illegalità che comporta una sanzione penale; b) l'illegalità che comporta una sanzione fiscale, amministrativa, civile, contabile o di altro tipo. La dimensione e la diffusione di queste due fonti di illegalità rende una comunità più o meno incline ad un sistema di illegalità, facendo sì che lo scambio economico tra privati o tra Stato e privati sia o impossibile o con costi di transazione particolarmente elevati, oppure ancora inficiando il godimento di un qualsiasi diritto di proprietà, godimento che sta alla base della moderna economia di mercato. Spesso le due fonti di illegalità presentano una magnitudine simile, cioè a dire laddove si violano le norme penali si violano anche quelle di altro tipo. Pertanto, non esiste un'unica fonte di illegalità, che può essere il crimine comune o peggio ancora il crimine organizzato, ma coesistono in genere più forme di illegalità in una stessa comunità che si ergono a sistema diffuso in tutti gli interstizi sociali.

Anche secondo un'ottica economica, il principio generale della legalità si fonda sulla fiducia verso l'azione collettiva, nel senso più ampio possibile. Lo Stato, o comunque le istituzioni statali, contribuiscono al soddisfacimento di bisogni collettivi ma anche ad una più efficiente produzione di beni e servizi per il soddisfacimento di bisogni privati. L'illegalità si presenta spesso sottoforma di sfiducia verso le istituzioni statali e di conseguenza si addivene all'utilizzo del canale privato per il soddisfacimento di propri bisogni, posti in contrapposizione oppure in precedenza rispetto a quelli degli altri membri della comunità, e quindi in maniera irrispettosa della legge. L'illegalità si diffonde pertanto anche a causa del cattivo funzionamento delle istituzioni o della mancata imparzialità dei burocrati, fattori che creano un incentivo a comportamenti opportunistici dei singoli.

Ritornando alle domande iniziali: *i)* Esiste un effetto di causalità tra legalità e sviluppo? *ii)* È lo sviluppo che crea legalità oppure è un sistema rispettoso delle regole che produce sviluppo? Alla prima domanda la risposta è positiva. In molti studi econometrici, la variabile legalità, o parallelamente illegalità, risulta multidimensionale, comprendendo ad esempio il numero di reati, le inosservanze disciplinari, o le irregolarità di vario genere, ecc. Ebbene, ponendo a confronto tale variabile per vari paesi del mondo o varie regioni, e controllando per altre variabili che possono influenzare lo sviluppo economico, 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 la seconda domanda, 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. Si nota, tuttavia, come uno sviluppo improvviso e disordinato in alcuni casi può scardinare il sistema di legalità su cui si è poggiato e diffuso. Infatti, uno sbilanciamento eccessivo verso un individualismo nel consumo e nell'appropriazione può modificare i vincoli morali di etica attiva e conseguentemente anche i vincoli formali dell'etica passiva.

L'introduzione di una variabile come la legalità o l'illegalità accanto a variabili tipicamente economiche come i fattori produttivi (capitale e lavoro) e variabili di contabilità nazionale (moneta, investimenti e spesa pubblica) rende l'analisi economica meno sbilanciata verso il mercato e più coerente con la complessità dei rapporti umani e quindi economici. Dall'analisi economica si comprende quindi come politiche pubbliche squilibrate a favore del mercato possano incoraggiare una crescita di breve periodo tuttavia non risolvendo o altrimenti compromettendo la crescita di lungo periodo.

In generale, un insufficiente esercizio del potere coercitivo accompagnato da un deficit istituzionale non favoriscono regole di condotta virtuose e quindi si crea un sistema di illegalità diffusa che produce incertezza e di conseguenza un aumento del rischio per gli operatori economici. In economia, al rischio si associa sempre un costo, e quindi si realizza un risultato finale che si chiama di *second best*, cioè meno preferibile rispetto ad un altro risultato. Si pensi, ad esempio, al costo del denaro che, in regioni o paesi ove l'illegalità (e in particolare il crimine organizzato) è più diffusa, risulta più elevato. Si pensi anche ad un operatore economico straniero che, quando si trova in

presenza di fattori di rischio elevati sia sul lato dei rendimenti sia sul lato dei costi, preferisce investire laddove tale rischio è più ridotto. Si pensi, ad esempio, al difetto di meritocrazia che le società ad alta diffusione di illegalità soffrono; ciò si riverbera in primo luogo nella macchina burocratica a tutti i livelli e quindi nell'erogazione dei servizi ai cittadini e alle imprese. Infine, si considerino gli investimenti pubblici o comunitari che, come nel caso del Mezzogiorno d'Italia, soffrono di una mancata razionalizzazione e, quindi, risultano inefficaci nel garantire sviluppo economico e civile.

Proprio il Mezzogiorno d'Italia, oltre ad un'illegalità diffusa, soffre, come tutti sanno, della presenza del crimine organizzato. Gli effetti sullo sviluppo sono molteplici; in primo luogo, la piaga dell'estorsione, che, quando pagata, rappresenta una tassa occulta sulle imprese meridionali, quando non pagata rappresenta comunque un aumento dei costi di gestione a causa delle spese per i sistemi di protezione contro il rischio estorsivo. Il crimine organizzato impone alle imprese scelte non ottimali; si pensi ad esempio alle scelte dei fornitori, della manodopera, dei mercati di sbocco. Infine, un altro fattore di condizionamento dello sviluppo è la concorrenza sleale operata da imprese mafiose o colluse che negano l'applicazione di un principio cardine dell'economia di mercato, la libera concorrenza, e pertanto operano con pratiche corruttive o di intimidazione o con entrambe. In questo contesto si inseriscono ad esempio il condizionamento degli appalti pubblici o l'accesso asimmetrico ai capitali da parte di imprese mafiose o colluse rispetto ad imprese legali.

Vorrei chiudere con un'esemplificazione della differenza tra sistemi sociali con un diverso grado di diffusione e intensità di illegalità. La presenza di un più elevato livello di sanzione formale o di un apparente rigore procedurale nella fornitura di beni e servizi privati o pubblici caratterizza le società con maggiore diffusione di illegalità. Si pensi ad esempio alla esistenza, per noi alquanto sorprendente, di distributori di quotidiani nelle città del Nord Europa, dove un cittadino che desidera un giornale è libero di prenderlo e sta alla sua coscienza civica lasciare il prezzo del quotidiano. In una qualsiasi città italiana ciò non risulterebbe possibile, cioè forme di scambio con un elevato grado di fiducia e reciprocità non sono possibili a causa di un'etica attiva debole; come conseguenza, i meccanismi di sanzione e controllo aumentano e con essi i costi di transazione. Si pensi ancora ai cosiddetti concorsi per il reclutamento di

dipendenti pubblici, che nei paesi del Nord Europa è lasciato alla discrezionalità dei dirigenti, senza concorsi proceduralmente sofisticati come accade da noi; oppure ancora alla presenza in Italia del valore legale del titolo di studio, a differenza di ciò che avviene in altri paesi evoluti. La procedura e le sanzioni formali ad essa collegate, sono tipici di quelle società dove l'*ethos* civico produce comportamenti opportunistici con maggiore probabilità e, come già detto, produce costi di transazione più elevati. Tuttavia, in queste società procedura e sanzione vengono in genere disattese proprio perché non efficaci come deterrenti all'illegalità, anzi rappresentano esse stesse strumenti per perpetrare e perpetuare atti di illegalità.

In altre parole, si assiste ad una legalità piegata agli interessi dell'illegalità, o altrimenti detta da La Spina, "legalità debole". Quindi, una parvenza di legalità che non possiede né efficacia sanzionatoria, e quindi deterrente, né efficacia etica di interiorizzazione dei principi basilari di convivenza giuridica produce l'acquiescenza all'illegalità, l'idea cioè che il sistema d'illegalità sia così diffuso da essere considerato normale. L'illegalità quindi perde gli stessi connotati d'illegalità comunemente intesi e acquisisce una sua forma di normalità spingendo l'istinto umano a ricercare in tale forma di normalità la propria sopravvivenza.

2. I numerosi arresti di importanti esponenti mafiosi compiuti negli ultimi tempi aveva portato ad un qualche eccesso di ottimismo, quasi che la criminalità organizzata fosse sul punto di essere definitivamente sconfitta. Al contrario, il Rapporto SOS Impresa "Le mani della criminalità sulle imprese", presentato il 27 gennaio 2010, ci offre, nonostante i brillanti risultati ottenuti dall'attività di contrasto delle forze di polizia, un quadro tutt'altro che rassicurante sullo stato di salute della mafia. Illuminante a questo proposito è il messaggio che il Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, ha inviato nell'occasione: "I risultati conseguiti non debbono far dimenticare che la mafia ha enormi capacità di tenuta e di manovra. E' perciò indispensabile continuare a denunciare le infiltrazioni e le pressioni mafiose, resistere alle intimidazioni, stimolare – nei giovani e in tutto il Paese – la crescita della coscienza civica e nella fiducia nello Stato di diritto".

Come era facilmente prevedibile, la crisi economico-finanziaria e le difficoltà di accesso al credito hanno creato grandi difficoltà alle imprese, soprattutto quelle di

piccola dimensione, e indebolito la loro capacità di resistenza di fronte alle pressioni criminose della mafia, che dispone, invece, di una ingente disponibilità di denaro liquido. Sono fortemente cresciuti, infatti, i casi di usura, e anche la media del capitale prestato e i tassi di interesse applicati: nel 2009 i commercianti colpiti sono stati 200 mila, con un costo stimato intorno ai 20 miliardi di euro; l'obiettivo principale della mafia è quello di acquisire beni e aziende riciclando denaro sporco.

Sostanzialmente invariato è il numero di commercianti colpiti da estorsione (160 mila nel 2009), un fenomeno diffuso soprattutto nelle grandi città metropolitane del Sud. In Sicilia sono colpiti l'80% dei negozi di Catania e Palermo; pagano il pizzo il 70% delle imprese di Reggio Calabria, il 50% di quelle di Napoli, del nord barese e del Foggiano, con punte, nelle periferie e nell'hinterland di queste città, che toccano la quasi totalità delle attività commerciali, della ristorazione e dell'edilizia. La stabilità del racket delle estorsioni sembra comunque potersi attribuire al netto calo degli esercizi commerciali, al quale ha fatto riscontro una crescita di quelli di proprietà mafiosa.

Il numero delle denunce per estorsione (Tab. 3) appare ancora assai contenuto rispetto alla dimensione del fenomeno criminale, né si ravvisa una decisa tendenza ad una crescita. E' un dato preoccupante che sottolinea lo scarto tra l'azione delle forze di polizia e della magistratura e lo sforzo, ancora inadeguato, da parte degli imprenditori.

TAB. 1. *Commercianti colpiti da usura, per regione*

| Regioni | Commercianti coinvolti | % sul totale attivi | Giro d'affari (miliardi di euro) |
|----------------|------------------------|---------------------|-------------------------------------|
| Campania | 32.000 | 32,0 | 2,80 |
| Lazio | 28.000 | 34,8 | 3,30 |
| Sicilia | 25.000 | 29,2 | 2,50 |
| Puglia | 17.500 | 19,2 | 1,50 |
| Lombardia | 16.500 | 12,5 | 2,00 |
| Calabria | 13.000 | 34,0 | 1,10 |
| Piemonte | 9.500 | 11,2 | 1,10 |
| Emilia Romagna | 8.500 | 8,6 | 0,95 |
| Toscana | 8.000 | 10,6 | 0,90 |
| Abruzzo | 6.500 | 25,2 | 0,50 |
| Liguria | 5.700 | 12,0 | 0,60 |
| Basilicata | 3.000 | 18,7 | 0,27 |
| Molise | 2.300 | 28,0 | 0,18 |
| Altre | 24.500 | - | 2,30 |
| Italia | 200.000 | 19,2 | 20,00 |

TAB. 2. Il "pizzo": quanto si paga a Napoli e Palermo (valori in euro)

| | Napoli | Palermo |
|------------------------------|----------|----------|
| Banco al mercato (al giorno) | 5-10 | 1 |
| Negozi | 100-200 | 200-500 |
| Negozi elegante o al centro | 500-1000 | 750-1000 |
| Supermercato | 3.000 | 5.000 |
| Cantiere aperto | | 10.000 |

TAB. 3. Denunce per estorsione

| Regioni | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|----------|-------|---------------------------|-------|-------|
| Campania | 966 | 1.043 | 1.019 | 997 |
| Puglia | 636 | 517 | 535 | 515 |
| Calabria | 354 | 356 | 311 | 258 |
| Sicilia | 673 | 540 | 660 | 567 |
| Italia | 5.594 | 4.939 | 5.935 | 5.400 |
| | | Var. % su anno precedente | | |
| Campania | | 8,0 | -2,3 | -2,2 |
| Puglia | | -18,7 | 3,5 | -3,7 |
| Calabria | | 0,6 | -12,6 | -17,0 |
| Sicilia | | -19,8 | 22,2 | -14,1 |
| Italia | | -11,7 | 20,2 | -9,0 |

La "Mafia SpA", come è stata definita, è un grande gruppo imprenditoriale e finanziario, con vastissimi interessi economici che si è inserita all'interno di numerose società attraverso quote azionarie; opera sul territorio con diversi modi, diverse attività e con grande capacità; sa sfruttare al meglio i diversi cicli economici, coniugando localismo e globalizzazione.

Secondo il Rapporto SOS Impresa, per fatturato (135 miliardi di euro) e utile netto (78 miliardi) la Mafia SpA si pone al primo posto tra le aziende italiane; ed è anche una delle più grandi per addetti e servizi. Il bilancio della Mafia SpA, stimato attraverso l'elaborazione di dati di varie fonti di informazione e studio, è riportato nella Tab. 5.

TAB. 4. *Il giro d'affari della mafia (importi in miliardi di euro)*

| Tipologia | Denaro movimentato dalle mafie | Denaro movimentato | Costi per i commercianti | Commercianti colpiti |
|--|--------------------------------|--------------------|--------------------------|----------------------|
| Usura | 15 | 40 | 20 | 200.000 |
| Racket | 9 | 9 | 5,5 | 160.000 |
| Furti e rapine | 1,2 | 8 | 2,5 | 90.000 |
| Truffe | 4,6 | 4,6 | 4,6 | 500.000 |
| Contrabbando | 1,2 | 1,5 | 0,2 | 15.000 |
| Contraffazione e Pirateria | 6,5 | 8 | 2,3 | |
| Abusivismo | 2 | 10 | 1,3 | |
| Agromafia | 7,5 | 7,5 | | |
| Appalti e forniture pubbliche | 1,2 | 1,2 | 0,3 | |
| Appalti e forniture private (Edilizia) | 5,3 | 5,3 | 0,8 | |
| Giochi e scommesse | 2,5 | 3 | | |
| TOTALE | 56,1 | 98,1 | 37,5 | |

TAB. 5. *Il bilancio della Mafia SpA*

| Attività | Miliardi di euro | Passività | Miliardi di euro |
|---|------------------|----------------------------|------------------|
| TRAFFICI ILLECITI | | STIPENDI | |
| - Traffico di droga | 60,00 | - Capi | 0,60 |
| - Tratta di esseri umani | 0,87 | - Affiliati | 0,45 |
| - Armi e altri traffici | 5,80 | - Detenuti | 0,09 |
| - Contrabbando | 1,20 | - Latitanti | 0,30 |
| Totale | 67,87 | Totale | 1,17 |
| TASSE MAFIOSE | | LOGISTICA | |
| - Racket | 9,00 | - Covi | 0,10 |
| - Usura | 15,00 | - Reti | 0,10 |
| Totale | 24,00 | - Armi | 0,25 |
| | | Totale | 0,45 |
| ATTIVITÀ PREDATORIA (furti, rapine, truffe) | 1,00 | | |
| ATTIVITÀ IMPRENDITORIALE | | ATTIVITÀ CORRUTTIVA | |
| - Appalti e forniture | 6,50 | - Corrotti | 0,95 |
| - Agrocrimine | 7,50 | - Consulenti e specialisti | 0,05 |
| - Giochi e scommesse | 2,50 | - Fiancheggiatori | 1,75 |
| - Contraffazione | 6,50 | Totale | 2,75 |
| - Abusivismo | 2,00 | | |
| Totale | | SPESE LEGALI | 0,80 |
| | | INVESTIMENTI | 26,00 |
| ECOMAFIE | 16,00 | RICICLAGGIO | 19,50 |
| PROSTITUZIONE | 0,60 | ACCANTONAMENTI | 6,50 |
| PROVENTI FINANZIARI | 0,75 | TOTALE PASSIVITÀ' | 57,17 |
| TOTALE ATTIVITÀ' | 135,22 | UTILE NETTO | 78,03 |

Grazie al flusso costante e imponente di denaro, che viene in larga parte dal traffico di droga, la mafia cerca di infiltrarsi anche nel mercato borsistico, che rappresenta un comodo mezzo per “parcheggiare” i propri capitali in attesa di utilizzi più vantaggiosi.

L’impresa mafiosa è ormai entrata con forza nel tessuto economico del Paese e altera le regole della libera concorrenza; essa non ha problemi di insoluti, contrasti con fornitori, crisi finanziarie, vertenze sindacali, ecc. Gli altri imprenditori possono ribellarsi e denunciare i criminali (e segnali importanti in questo senso sono rilevabili negli ultimi tempi), oppure pagare in silenzio e subire le vessazioni dei criminali. Infine, ci sono gli imprenditori collusi, che pagano ricevendo anche una serie di favori, primo fra tutti l’eliminazione della concorrenza. I settori più colpiti dagli interessi mafiosi sono l’edilizia soprattutto e poi quelli dei giochi e scommesse e del divertimento. Ma le holding mafiose controllano intere filiere in tutti i settori produttivi, ne seguono gli sviluppi, pianificano gli investimenti, con una capacità di cogliere le opportunità dei mercati maggiore rispetto agli imprenditori regolari.

Se il Mezzogiorno rimane l’area dove la criminalità organizzata è più fortemente radicata, essa si è diffusa in tutto il Paese, perfino in regioni ritenute “tranquille” come l’Umbria e la Sardegna.

E’ però cresciuta la risposta dello Stato: negli ultimi mesi sono stati arrestati 200 latitanti e 4.000 mafiosi; è stata duramente colpita la camorra napoletana e sono stati sequestrati beni per oltre 5 milioni di euro.