

Economia, organizzazioni criminali e corruzione

L'economia è la scienza che osserva il comportamento umano di fronte alla scarsità; e la corruzione è assai spesso la strada più redditizia per procurarsi risorse scarse. L'organizzazione è la scienza che studia le forme razionali di divisione e coordinamento del lavoro umano; e la corruzione ha bisogno del supporto di forme efficaci di organizzazione del lavoro umano, legale o criminale che sia, per essere realizzata. L'analisi dei saggi contenuti nel volume sostiene la tesi che tra il fenomeno della corruzione e i fenomeni economici e organizzativi ci siano relazioni intense. Gli autori dei contributi sono economisti, sociologi, aziendalisti, giuristi, storici e statistici. Il lettore pertanto potrà farsi un'idea del fenomeno della corruzione attingendo a prospettive di analisi assai diverse tra di loro.

Contributi di Raimondo Ingrassia, Carlo Amenta, Paolo di Betta, Umberto Di Maggio, Calogero Ferrara, Giovanni Frazzica, Antonio La Spina, Luciano Lavecchia, Francesco Montalbano, Giuseppe Notarstefano, Giuseppe Ragusa, Vito Saluto, Fabrizio Simon, Carlo Stagnaro.

Raimondo Ingrassia è professore di Organizzazione aziendale e Gestione delle risorse umane presso il Dipartimento di Scienze Economiche, Aziendali e Statistiche dell'Università degli Studi di Palermo. Svolge attività di ricerca, formazione e consulenza nel campo dell'organizzazione del lavoro, della gestione del personale e della corruzione nelle organizzazioni pubbliche e private.

14,00 euro

ISBN 978-88-255-1101-7



9 788825 511017

FES
4

Economia, organizzazioni criminali e corruzione a cura di R. Ingrassia

ARACNE

ECONOMIA, ORGANIZZAZIONI
CRIMINALI E CORRUZIONE

A cura di
Raimondo Ingrassia

Prefazione di
Antonio La Spina



ARACNE

Direttori

† Alessandro Argiroffi
Università degli Studi di Palermo

Antonio La Spina
Luiss Guido Carli di Roma

Fabio Massimo Lo Verde
Università degli Studi di Palermo

Luisa Avitabile
“Sapienza” Università di Roma

Comitato scientifico

Luigi Alfieri
Università degli Studi di Urbino “Carlo Bo”

Francesco Cavalla
Università degli Studi di Padova

Vincenzo Ferrari
Università degli Studi di Milano

Pio Marconi
“Sapienza” Università di Roma

Eberhard Schockenhoff
Albert-Ludwigs Universität
Friburgo in Bresgovia

FILOSOFIA E SOCIOLOGIA

I punti di contatto, così come quelli di possibile differenza (e quindi di confronto, a partire dai rispettivi statuti disciplinari) tra filosofia e scienze sociali sono moltissimi. La filosofia analitica e la filosofia del linguaggio lavorano sui concetti, cosa che anche lo scienziato sociale dovrebbe sempre fare, definendo o ridefinendo i concetti che usa, anche quando è proprio quando questi vengono usati dal senso comune. L'epistemologia ha vaste aree di sovrapposizione con le scienze sociali empiriche: il criterio di demarcazione tra scienza e non scienza, le condizioni di accettabilità delle proposizioni scientifiche, in genere i contributi di Popper, Lakatos, Hempel e di tanti altri filosofi della scienza sono essenziali per lo scienziato sociale così come per quello naturale. La filosofia politica e la teoria politica hanno a loro volta aree di contatto o intersezione con la scienza politica, così come la filosofia del diritto e la teoria generale del diritto con la sociologia giuridica.

In tutti i campi suddetti l'interazione tra filosofia e scienze sociali potrebbe e dovrebbe essere feconda e cooperativa, visti gli interessi comuni. Vi sono poi anche casi di competizione, così come casi di incomunicabilità.

Quanto a questi ultimi, ricercatori sociali senza spessore teorico e senza consapevolezza e rigore sul piano metodologico non saranno buoni interlocutori per il filosofo (né per altri). Anche il filosofo corre dei rischi, di segno opposto. Una speculazione orientata prevalentemente alla metafisica, del tutto disancorata dalla vita concreta (e come tale incapace di offrire spunti per leggere le trasformazioni del contemporaneo), porta anch'essa all'incomunicabilità.

Vi può anche essere competizione. Sono fioriti, di recente, contributi a firma di filosofi dedicati al telefonino, all'Ipod, all'Ikea e così via. D'altro canto, si hanno anche contributi di studiosi noti come sociologi, impegnati a interpretare la società contemporanea (moderna o post-moderna che dir si voglia), che tuttavia sono sforniti di ipotesi controllabili e di un'appropriata considerazione di dati empirici. In casi del genere, il sociologo diventa in effetti un filosofo della società, mentre il filosofo pretende di essere un osservatore delle trasformazioni della vita sociale. In entrambe le eventualità, i prodotti possono risultare interessanti dal punto di vista dell'industria culturale, ma difficilmente avranno un alto valore nei rispettivi ambiti disciplinari.

Ecco dunque che sussistono tante ragioni, sia tradizionali sia recenti, in virtù delle quali filosofia e sociologia si incontrano, dialogano, talvolta si scontrano, talvolta si contendono argomenti e *audiences*. Ecco perché può essere utile e stimolante affrontare tali rapporti in questa collana su Filosofia e Sociologia.

Economia, organizzazioni criminali e corruzione

a cura di

Raimondo Ingrassia

Prefazione di

Antonio La Spina

Contributi di

Raimondo Ingrassia

Carlo Amenta

Paolo Di Betta

Umberto Di Maggio

Calogero Ferrara

Giovanni Frazzica

Antonio La Spina

Luciano Lavecchia

Francesco Montalbano

Giuseppe Notarstefano

Giuseppe Ragusa

Vito Saluto

Fabrizio Simon

Carlo Stagnaro





Aracne editrice

www.aracneeditrice.it
info@aracneeditrice.it

Copyright © MMXVIII
Gioacchino Onorati editore S.r.l. – unipersonale

www.gioacchinoonoratieditore.it
info@gioacchinoonoratieditore.it

via Vittorio Veneto, 20
00020 Canterano (RM)
(06) 45551463

ISBN 978-88-255-1101-7

*I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica,
di riproduzione e di adattamento anche parziale,
con qualsiasi mezzo, sono riservati per tutti i Paesi.*

*Non sono assolutamente consentite le fotocopie
senza il permesso scritto dell'Editore.*

I edizione: febbraio 2018

Indice

- 9 Prefazione
Antonio La Spina
- 11 Introduzione. Economia, organizzazioni e corruzione: una relazione intensa
Raimondo Ingrassia
- 23 La “società commerciale” e il tema della corruzione nel dibattito del XVIII secolo
Fabrizio Simon
- 45 La corruzione organizzata. Aspetti concettuali e sviluppi legislativi
Antonio La Spina
- 59 Il sequestro delle imprese mafiose. Aspetti di efficacia ed efficienza
Carlo Amenta, Luciano Lavecchia, Carlo Stagnaro
- 83 Il traffico dei migranti nel Mediterraneo. Il modello di business delle organizzazioni criminali
Carlo Amenta, Paolo Di Betta, Calogero “Gery” Ferrara
- 107 Trasparenza, whistleblowing e pubblica amministrazione. Elementi per una riflessione
Giovanni Frazzica

- 129 L'analisi spaziale dell'illegalità. Fondamenti teorici ed evidenze empiriche
Giuseppe Notarstefano, Francesco Montalbano, Vito Saluto
- 157 Ri-conoscere i beni confiscati. Un percorso tra partecipazione, condivisione e trasparenza
Umberto Di Maggio, Giuseppe Notarstefano, Giuseppe Ragusa
- 175 Formare alla denuncia pubblica degli abusi nei luoghi di lavoro
Raimondo Ingrassia
- 195 Gli Autori

Prefazione

ANTONIO LA SPINA*

Come ci dicono i classici (a partire da Chester Barnard) un'organizzazione è un sistema di incentivi. La storia ci insegna che il suo successo non dipende soltanto dall'ammontare di risorse di cui dispone, ma anche dal modo in cui sono formulati, sono distribuiti e operano gli incentivi. Un'organizzazione ben "progettata" può essere uno strumento potente, capace di generare valore per i propri componenti. Una mal progettata, invece, dilapida e distrugge il valore.

Certe organizzazioni criminali inizialmente potrebbero non disporre di risorse proprie, ma piuttosto estrarle dalle loro vittime. Nel tempo, ciò consentirà un'accumulazione e magari una diversificazione degli investimenti. Oppure, l'insediamento in mercati che in un dato tempo e luogo sono illegali (*smuggling* o *trafficking* di esseri umani, prostituzione, gioco d'azzardo, merci contraffatte, alcolici, tabacco, droghe ecc.) consente specifici e talora ingenti profitti.

Vi sono poi organizzazioni che, pur esistendo "in chiaro", vale a dire nella sfera ufficialmente legale, nondimeno si rendono responsabili di reati ambientali, operazioni finanziarie o fiscali spregiudicate, spoliazione dei lavoratori, manipolazione e inganno dei consumatori, illeciti societari, rapporti collaborativi con sodalizi di tipo mafioso (non solo e non tanto nel senso di cedere all'estorsione, bensì allo scopo di ottenere vantaggi innaturali a scapito dei propri concorrenti).

Talora non si tratta di deviazioni episodiche e idiosincratice riferibili a singoli, bensì di un tratto costitutivo e caratterizzante di un certo agire organizzativo. Quanto alla corruzione, poi, vi sono organizza-

* Professore ordinario (raggruppamento SPS/07) alla Luiss "Guido Carli" in Roma, dove è titolare di Analisi e valutazione delle politiche pubbliche (SPS/07) e Sociology (SPS/07), insegna anche Politiche sociali e del lavoro (SPS/12) e dirige il master in Management e politiche delle amministrazioni pubbliche.

zioni che, stanti certe loro attività primarie (costruzioni, forniture di beni e servizi, ecc.), se ne avvalgono, ma potrebbero esistere anche senza. Ovvero organizzazioni che ne sono permeate, che su di essa si fondano, che verrebbero meno se venissero a mancare gli scambi corrotti.

È singolare che in parallelo con la diffusione ufficiale delle adesioni al modello delle responsabilità sociale d'impresa (CSR), e delle relative certificazioni, siano venuti pure sempre di più a galla (magari anche in ragione dell'accresciuta incisività delle attività investigative) casi di *corporate crimes*, o comunque di atti delinquenti commessi entro organizzazioni. Vi sono forse organizzazioni che credono genuinamente alla CSR, e altre che l'hanno piuttosto introdotta a scopi cosmetici.

I capitoli di questo libro si soffermano su vari tipi di attività criminali in cui la dimensione organizzativa è essenziale.

È possibile progettare le organizzazioni e gli incentivi interni ed esterni — tanto nel settore pubblico quanto in quello privato — in modo da renderle refrattarie o comunque allergiche alla corruzione, alla contiguità alle mafie e ad altre modalità criminali. Ad esempio promuovendo la trasparenza, la presenza di valutatori, controllori, componenti indipendenti, l'apertura verso l'ambiente, il monitoraggio dei processi e della performance, la ricettività, i campanelli di allarme e l'uso del fischiello. Sperando che poi l'ambiente sia sano ed esprima verso l'organizzazione domande che la sfidino a migliorarsi sul piano della qualità, della rispondenza ai portatori di interesse e dell'etica.

Certe organizzazioni sono pericolose e fanno dell'illegalità il loro punto di forza. D'altro canto, possiamo avere organizzazioni ben congegnate e temperate (in base a una competente diagnosi circa processi, contesto, rischi), che non si fermano a una legalità esteriore e ipocrita, ma invece interiorizzano e praticano efficacemente certi principi. Delle organizzazioni non si può fare a meno. Bisogna eliminare le mele marce, e regolare le altre in modo da impedire che il marcio vi alligni.

Introduzione

Economia, organizzazioni e corruzione: una relazione intensa

RAIMONDO INGRASSIA*

Introduzione al tema

La corruzione è un concetto polisemico che richiede uno studio multidisciplinare su cui convergano scienze giuridiche, sociologiche, economiche, storiche, filosofiche e, perfino, aziendalistiche. Non esiste un'unica, completa e accettata definizione di corruzione per cui ne proporremo una allo scopo di chiarire e circoscrivere il tema oggetto di comune interesse del presente volume.

La corruzione è un qualsiasi comportamento illecito, vizioso, arbitrario di una persona o di una organizzazione di persone tendente a conseguire benefici individuali e collettivi. La corruzione è innanzitutto un comportamento antimorale e solo di riflesso antiggiuridico. In questo secondo caso il termine tende a includere fattispecie semantiche giuridicamente rilevanti come quelle di crimine, reato, delitto, attività illegale, abuso e simili. La distinzione tra corruzione e crimine in senso stretto è labile e ambigua e solo a seguito di opzioni etiche e politiche — culturalmente fondate — è possibile tracciarne con chiarezza i confini. In determinate circostanze di tempo e di luogo è molto probabile che comportamenti discutibili sul piano etico finiscano con l'essere considerati anche crimini da una collettività (Ingrassia, 2009).

Scopo di questo libro è approfondire le relazioni che intercorrono fra corruzione, economia e organizzazione. La tesi sostenuta è che tra

* Raimondo Ingrassia è professore associato di Organizzazione aziendale e gestione delle risorse umane presso il Dipartimento di Scienze Economiche, Aziendali e Statistiche dell'Università degli Studi di Palermo (e-mail: raimondo.ingrassia@unipa.it). Svolge attività di ricerca, formazione e consulenza per organismi pubblici e privati.

il fenomeno della corruzione e i fenomeni economici e organizzativi vi siano intense relazioni. La corruzione infatti trova nell'interesse economico una forte spinta motivazionale delle persone e nelle organizzazioni produttive di beni e servizi un luogo entro cui crescere e realizzarsi. L'economia è una scienza e una pratica che osserva il comportamento umano di fronte alla scarsità e la corruzione è assai spesso la strada più redditizia per procurarsi risorse scarse (profitti, beni, carriere, favori, ecc.). Nella società contemporanea le organizzazioni costituiscono il luogo nel quale moltissimi comportamenti umani si realizzano. Søreide (2014) definisce la corruzione come il modo in cui gli individui, ai quali è attribuita l'autorità di adottare decisioni in nome di un'organizzazione, abusano della loro posizione per ottenere un vantaggio personale. Sarebbe, pertanto, il potere posizionale delle persone all'interno di una organizzazione a permettere agli individui di perpetrare abusi di ogni genere.

Gli studi sulla criminalità dei colletti bianchi sono particolarmente indicativi al riguardo. Il sociologo Edwin H. Sutherland (1940, 1983) parla di corruzione delle *élite*, cioè di abusi commessi da persone benestanti, rispettabili e di elevato ceto sociale che ricoprono posizioni di responsabilità in organizzazioni pubbliche e private (limitazione della concorrenza, sfruttamento dei lavoratori, frodi nella produzione di beni e servizi, ecc.).

Il filosofo del diritto Stuart P. Green (2008) riconduce la criminalità dei colletti bianchi a comportamenti furbeschi e ingannevoli volti a trasgredire (*cheating*) regole di cooperazione sociale. Molti di questi comportamenti sono commessi da soggetti impegnati in attività economiche organizzate — osserva l'autore — come l'evasione fiscale, la frode in danno ai creditori, l'*insider trading*, la sicurezza dei prodotti e dei luoghi di lavoro.

Marshall Clinard e Richard Quinney (1973) — due sociologi criminologi statunitensi — osservano forme di criminalità che traggono la loro forza dai luoghi di lavoro: si tratta dei c.d. *corporate crime* e *occupational crime*. I primi riguardano atti corruttivi perpetrati dalle persone giuridiche e dai funzionari che le amministrano nell'interesse di queste. I secondi sono commessi da qualunque soggetto che svolge un'occupazione lavorativa nel proprio interesse. L'essenza di questi abusi è che essi vengono consumati nell'abituale esercizio di funzioni istituzionali, manageriali e perfino esecutive.

L'economia come scienza e pratica del comportamento umano di fronte alla scarsità sembra spingere le persone ad abusi di ogni genere. Lo studio del sociologo Ruggiero (2013) sui crimini dell'economia mette in luce come il pensiero economico sia (spesso inconsapevolmente) causa di idee e comportamenti discutibili sul piano etico creando le premesse per imprevedibili derive corruttive di uomini e organizzazioni. Il *mercantilismo* del XVII secolo fu una sorta di lubrificante ideologico delle grandi compagnie d'oltreoceano (e dei loro profitti) volto a rendere accettabili i monopoli privati e il colonialismo. Adam Smith difese strenuamente la libertà d'impresa affermando che l'interesse individuale produce sempre bene pubblico. Ma sappiamo che questo principio si è dimostrato falso alla prova dei fatti e che le imprese tendono a creare protezionismi e forme limitate di concorrenza (cartelli, oligopoli, duopoli ecc.) e a usare lo Stato e le sue risorse a proprio vantaggio. David Ricardo sostenne che i salari sono il prezzo necessario che gli imprenditori devono pagare per garantire la sussistenza e la perpetuazione della forza lavoro senza incrementi o decurtazioni. Un assunto che si ripropone con drammatica attualità nel mercato del lavoro contemporaneo. Il socialismo finanziario di John Maynard Keynes, nobile nelle sue intenzioni, diventa inefficace quando viene realizzato da funzionari corrotti e politiche inefficienti che non fanno altro che alimentare il comportamento collusivo o predatorio di imprenditori che tendono ad appropriarsi di risorse pubbliche malversate ai fini di un arricchimento personale o dell'organizzazione che dirigono. E così via — prosegue l'autore — in una colta disamina di ciò che Merton avrebbe chiamato “le conseguenze inattese dell'economia”.

Il rapporto fra corruzione ed economia è particolarmente evidente quando lo si osserva lungo il crinale delle relazioni fra economia legale ed economia criminale. Vastissimi studi hanno ormai dimostrato quanto la corruzione produca *esternalità negative* sul piano economico e sociale. Distorsioni e sprechi nei processi decisionali pubblici con nefasti impatti sull'uso delle risorse e sui servizi alla collettività. Disincentivi agli investimenti diretti esteri dovuti allo scarso *appeal* che esercitano territori corrotti e in preda alla criminalità organizzata. Distorsione della concorrenza con gravissime ripercussioni negative sul libero mercato, sull'innovazione e sulla gestione delle imprese sane, spiazzate dal vantaggio competitivo delle imprese corrotte. In-

centivi alla migrazione di risorse umane qualificate che non trovano nei territori corrotti spazi di espressione delle loro potenzialità. Tutti esempi dei gravi danni che la corruzione arreca alla società.

I contributi

Il libro dunque si colloca nel solco profondo delle relazioni che intercorrono fra economia, organizzazione e corruzione. I contenuti proposti intendono costituire un contributo in questa direzione. I lavori presentati sono complessivamente nove, compresa la presente introduzione. A riprova della multidimensionalità del fenomeno della corruzione e della polisemia del concetto cui facevamo riferimento, gli autori dei saggi hanno una estrazione scientifico-culturale assai diversa. Antonio La Spina e Giovanni Frazzica sono due sociologi con particolare interesse ai temi del diritto, delle politiche pubbliche e della devianza. Fabrizio Simon è uno storico del pensiero economico. Giuseppe Notarstefano, Francesco Montalbano e Vito Saluto sono statistici economici. Umberto Di Maggio è un sociologo dell'*Associazione Libera*. Giuseppe Ragusa è un esperto di Open Data. Paolo Di Betta, Carlo Amenta e Raimondo Ingrassia sono aziendalisti. Luciano Lavecchia è economista dell'Istituto Bruno Leoni e della Banca d'Italia. Carlo Stagnaro è economista dell'Istituto Bruno Leoni. Calogero "Gery" Ferrara è Sostituto Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Palermo e della Direzione Distrettuale Antimafia. Nelle pagine che seguono vengono presentati i contenuti dei loro contributi.

I singoli contributi

Il saggio di Fabrizio Simon — *La società commerciale e il tema della corruzione nel dibattito del XVIII secolo* — ci ricorda come il concetto di corruzione non sia stato costante nel corso del tempo. Il pensiero repubblicano dell'antichità e della prima modernità (le virtù della civiltà romana, Mandeville, Macchiavelli, Constant) interpretavano la corruzione come una degenerazione della moralità pubblica dalla quale discendevano poi specifici atti illeciti individuali. Tale visione totalizzante delle virtù della persona ha dovuto cedere il posto, con lo sviluppo del razionalismo e dell'illuminismo del XVII e del XVIII

secolo e il progressivo affermarsi delle istituzioni nella società, alle *responsabilità istituzionali* dell'individuo e al ruolo della *regolazione sociale*. Sul piano individuale l'idea moderna di corruzione — osserva l'autore — attira l'attenzione sugli specifici comportamenti devianti che coinvolgono i soggetti titolari di un ruolo pubblico nell'esercizio del loro ufficio. Sul piano della regolazione sociale l'idea illuminista e razionalista enfatizza il ruolo delle norme nel disincentivare i comportamenti devianti e nel favorire i comportamenti cooperativi (Corti, Tribunali, legislazione pubblica, regolazione interna delle istituzioni, ecc.).

Adam Smith si fa il maggiore interprete dell'analisi individualistica della corruzione sostenendo che i fenomeni corruttivi sono atti che condizionano e limitano la libertà altrui finendo per ridimensionare l'indipendenza del singolo e inquinare le libere relazioni di mercato. È ciò che hanno fatto — secondo l'economista scozzese — i mercanti e i primi manifatturieri del XVII e del XVIII secolo con la tendenza alla creazione dei monopoli e alla formazione di leggi a loro favorevoli. È nelle classi dirigenti che si annida la maggiore propensione alla corruzione, che si attenua fino a scomparire nei ceti intermedi, i quali — privi di mezzi per influenzare l'ordinamento legale — vivono di commercio tra eguali e di mutuo rispetto. Una intuizione, quella di Smith, che ha avuto la sua clamorosa realizzazione nella contemporaneità dove sono gli abusi dei colletti bianchi e la criminalità dei potenti, grazie anche al controllo delle organizzazioni economiche e amministrative che dirigono, a determinare gli accadimenti e il corso degli eventi corruttivi.

Sono invece i due illuministi italiani Cesare Beccaria e Gaetano Filangieri a farsi interpreti dell'analisi istituzionalistica della corruzione. Il primo sostiene la necessità di regolare l'economia e le sue degenerazioni mediante un comando legislativo applicabile senza intermediazioni, così da realizzare, da un lato, l'ideale di uguaglianza di tutti gli uomini davanti alla legge e minimizzare, dall'altro, l'influenza perversa dei magistrati nell'amministrazione della giustizia, patologia tipica degli ordinamenti giuridici dell'antichità. Il secondo afferma che la legislazione razionale è capace di creare le condizioni per disincentivare la corruzione nella sfera pubblica in quanto le buone norme indurrebbero nell'uomo *passioni conducenti*, cioè stimoli a interagire virtuosamente con gli altri, ma anche a frenare, l'unica vera passione

naturale dell'uomo: l'amor verso sé stessi. Una dialettica tra individui e istituzioni sulla quale vale la pena di riflettere.

Il saggio di Antonio La Spina — *La corruzione organizzata: aspetti concettuali e sviluppi legislativi* — affronta un tema di crescente interesse per tutti coloro che si occupano di politiche di prevenzione e contrasto della corruzione (magistrature, forze di polizia, policy maker, studiosi). Si tratta dell'emergente fenomeno della corruzione esercitata in forma organizzata, cioè negli aspetti tipici delle entità sociali che perseguono scopi predeterminati attraverso forme razionali di divisione e coordinamento del lavoro umano. Dopo avere delineato un quadro dei possibili tipi di corruzione (grande e piccola corruzione, corruzione attiva e passiva, corruzione burocratica, politica e legislativa, corruzione endemica, sistemica e isolata), l'Autore si sofferma sulla nozione di *corruzione organizzata*. Partendo dalla considerazione che la corruzione (e non solo nel nostro paese) opera sempre di più *nelle* organizzazioni e *per mezzo* di organizzazioni (Perrow, 1988), La Spina circoscrive e differenzia il costrutto della corruzione organizzata da quello più conosciuto e codificato di *criminalità organizzata* (per intenderci, le associazioni di tipo mafioso ex art. 416-bis del c.p. italiano). Mentre le organizzazioni criminali presuppongono forme più stabili di adesione e partecipazione dei membri che ne fanno parte, le organizzazioni corruttive darebbero minori certezze in ordine alle loro regole di funzionamento interno (gerarchie variabili, territori operativi meno delineati, distribuzione più flessibile delle attività, ecc.), per cui l'esistenza di una organizzazione corruttiva sarebbe dimostrabile solo attraverso la valutazione di specifiche *condotte concludenti* tenute dagli associati. L'Autore mette in guardia dal fatto che le forme organizzative possibili della corruzione sono più fluide e variegate di quelle della criminalità organizzata. Esistono — sostiene l'autore — forme di governo della corruzione forti e deboli che richiedono una *ricognizione alquanto esigente* degli addetti ai lavori e probabilmente — sostiene chi scrive — una capacità di analisi e interpretazione dei fenomeni organizzativi più esperta.

Il saggio di Carlo Amenta, Luciano Lavecchia e Carlo Stagnaro — *Il sequestro delle imprese mafiose: aspetti di efficacia ed efficienza* — si occupa dei problemi di gestione delle imprese mafiose sottoposte a sequestro fornendo alcune indicazioni ai policy maker e agli amministratori giudiziari su come: a) discriminare le imprese sane dalle

imprese che godono di un vantaggio competitivo mafioso e b) salvaguardare i livelli occupazionali delle imprese in amministrazione giudiziaria. Le argomentazioni di specifico interesse per le finalità di questo scritto non risiedono tanto nelle questioni relative alle politiche di gestione dell'impresa mafiosa sottoposta a sequestro quanto nelle riflessioni sull'impatto che essa determina sul regolare funzionamento del mercato. Gli autori si soffermano a lungo sulle *esternalità negative* dell'impresa di origine criminale. Essi mostrano come il fenomeno corruttivo sia spesso legato alla presenza di una economia criminale (Galullo, 2010). Uno dei canali attraverso i quali le imprese mafiose possono appropriarsi di rendite di mercato è il rapporto patologico che intrattengono con i decisori pubblici sia politici che burocratici. Per effetto di questo rapporto i decisori pubblici tendono a distorcere i processi decisionali, perché collusi, complici o semplicemente intimiditi dall'imprenditore mafioso, con disastrose ricadute sull'efficienza e sulla qualità dell'azione amministrativa. Ma il fenomeno corruttivo non è solo il frutto del rapporto fra impresa mafiosa e amministrazioni pubbliche. Le imprese di origine criminale godono di un vantaggio competitivo anche nei rapporti con l'economia privata grazie a un uso manageriale del *metodo mafioso* che si esprime, come sappiamo, con l'esercizio razionale dell'intimidazione e della violenza. Oltre ad avere un accesso privilegiato alla spesa pubblica, che in molti casi costituisce una quota di mercato di grande importanza nelle economie meno sviluppate del paese, l'impresa mafiosa è dotata di una *forza persuasiva* che le conferisce vantaggi competitivi di vario tipo quali un più facile accesso al credito, più convenienti rapporti con i fornitori (puntualità nelle consegne ed economicità delle forniture), rapporti di lavoro basati sullo sfruttamento e sulla sotto remunerazione delle risorse umane, scarso rispetto delle regole di tutela ambientale e così via. In altri termini, l'assetto organizzativo dell'impresa di origine mafiosa sembra contenere in sé le capacità di irradiare il fenomeno corruttivo all'economia nel suo complesso. Un pericolo da cui difendersi.

Il saggio di Carlo Amenta, Paolo di Betta e Calogero Gery Ferrara — *Il traffico dei migranti nel mediterraneo: il modello di business delle organizzazioni criminali* — è un esempio di come il business criminale possa essere analizzato e interpretato con chiavi di lettura scientifiche prese a prestito dagli studi di management e di organizzazione aziendale. Da anni ormai il fenomeno del traffico degli esseri uma-

ni caratterizza i flussi migratori della sponda sud del Mediterraneo, dall’Africa all’Europa. Il business dell’emigrante è concepito, organizzato e realizzato da organizzazioni criminali che, approfittando dei bisogni forti dei migranti e del disordine che governa molti paesi africani di origine o di transito di questi traffici, si comportano in modo estremamente razionale emulando — notano gli autori — modelli organizzativi propri del mondo degli affari legali. Le chiavi di lettura utilizzate sono quelle di una importante prospettiva di analisi organizzativa denominata *resource based view* secondo la quale le organizzazioni fondano la loro capacità di generare valore economico sulla base delle competenze, delle risorse e delle abilità specifiche che posseggono, rare e difficilmente imitabili dai concorrenti. Applicando questo approccio al business criminale gli autori intraprendono una strada che può portare gli addetti ai lavori (inquirenti, forze di polizia, studiosi) ad avere un quadro conoscitivo e predittivo del fenomeno utile alla formulazione e all’attuazione delle politiche di prevenzione e contrasto del traffico dei migranti nel Mediterraneo.

Il saggio di Giovanni Frazzica — *Trasparenza, whistleblowing e pubblica amministrazione: elementi per una riflessione* — affronta un tema di grande attualità nel quadro delle politiche di prevenzione e contrasto della corruzione: quello della denuncia pubblica degli abusi nei luoghi di lavoro. Le pratiche di denuncia, nate e realizzate con discreti successi nel mondo anglosassone, sono conosciute in quei contesti culturali con il termine di *whistleblowing* (WB). L’autore offre approfonditi spunti di riflessione su alcune questioni legate al WB, tra le quali la dimensione personale e culturale del fenomeno, la disciplina positiva della denuncia (solo di recente è entrata nel nostro ordinamento giuridico dopo un periodo di dibattito pubblico caratterizzato da stigmatizzazioni e resistenze da parte della sfera politica), i dati e le posizioni assunti di recente dall’ANAC, i problemi di incentivazione degli atti di denuncia, la nuova legge promulgata in corso di stampa di questo volume.

Il tema è controverso ma anche rilevante per le politiche di prevenzione e contrasto della corruzione. I fenomeni corruttivi si concepiscono e si realizzano, oggi più di ieri, nelle organizzazioni produttive di beni e servizi. Il potenziale di offensività per la società e per il buon funzionamento delle stesse organizzazioni è elevatissimo, come ci ricordano i tanti scandali che hanno travolto la vita di organizzazioni

pubbliche e private relativi alla insicurezza dei prodotti, alla tutela del risparmio, alla inefficienza della spesa pubblica, alla qualità dell'azione amministrativa, alle relazioni di lavoro (Ingrassia, 2008). Frazzica offre molti spunti di riflessione nel suo saggio. Quello al quale sembra tenere di più, e non senza buone ragioni, è il problema della incentivazione economica della denuncia. L'esperienza statunitense su questo punto è paradigmatica in quanto mostra l'esistenza di luci e ombre nei sistemi di premialità di chi — è doveroso ricordarlo — rischia di compromettere la propria vita professionale (e volte la sua intera esistenza), denunciando gli abusi perpetrati nel proprio ambiente di lavoro. Ciò che bisognerebbe comprendere bene prima di intraprendere programmi di incentivazione è quale genere di motivazioni si intendono gratificare e con quali rigorose procedure. I *policy maker* sono avvertiti.

Il lavoro di Giuseppe Notarstefano, Francesco Montalbano e Vito Saluto — *L'analisi spaziale dell'illegalità: fondamenti teorici ed evidenze empiriche* — è un contributo metodologico allo studio della illegalità con particolare riferimento alla sua distribuzione territoriale. L'analisi spaziale costituisce un prezioso alleato per l'analisi dei fenomeni sociali consentendo di formulare ipotesi sulla distribuzione territoriale e sulla localizzazione atipica della illegalità, nonché di verificare la presenza di raggruppamenti di località con comportamenti analoghi e, quindi, di suggerire l'esistenza di modelli di comportamento omogenei su base geografica. Gli autori applicano l'analisi spaziale a due casi: il rapporto fra criminalità e sviluppo economico di un territorio e il gioco d'azzardo legale e illegale. Nel primo caso i risultati empirici mostrano che le organizzazioni criminali operano in maniera diversa nel territorio italiano, attraverso traffici illeciti nell'Italia settentrionale e attività di controllo del territorio nel Mezzogiorno. Sono quest'ultime quelle più dannose per lo sviluppo economico perché erodono la ricchezza e non permettono la messa in moto di quei circoli virtuosi necessari alla crescita economica di un territorio. Nel secondo caso, partendo dalla distinzione fra gioco d'azzardo legale e illegale, gli autori mostrano come il gioco illegale tenda a compenetrarsi nel primo attraverso forme di reinvestimento di proventi illeciti che danneggiano gli operatori autorizzati che agiscono legalmente. I dati mostrano che le regioni settentrionali hanno volumi di gioco legale elevati, a differenza di quelle meridionali dove essi sono piuttosto

bassi. Il gioco d'azzardo illegale al contrario sembra avere maggiore espansione nelle regioni meridionali del paese laddove la criminalità organizzata utilizza questo canale di affari per controllare il territorio e riciclare in attività illecite denaro proveniente da altre attività illecite.

Il secondo lavoro di Giuseppe Notarstefano, scritto questa volta con Umberto Di Maggio e Giuseppe Ragusa — *Ri-conoscere i beni confiscati: un percorso tra partecipazione, condivisione e trasparenza* — è un contributo al tema delle relazioni che intercorrono fra economia legale ed economia criminale. La restituzione di beni di origine criminale alle comunità sane della società attraverso la reimmissione di immobili e di aziende nel circuito virtuoso del valore è *un* modo, forse *l'unico* modo, per realizzare politiche di prevenzione e contrasto della criminalità e della corruzione. Il recupero alla società dei beni di origine criminale infatti ha un valore altamente simbolico sia per i cittadini, che finirebbero per riacquistare fiducia nelle capacità dello Stato di contrastare grandi e piccoli fenomeni criminali, sia per le stesse consorterie criminose, che percepirebbero l'aleatorietà di ciò che esse ritengono un loro legittimo e intangibile diritto di beneficiare della ricchezza ottenuta tramite "onesto lavoro criminale". Lo sviluppo di una base informativa relativa ai beni confiscati, ampia, inclusiva di dati e trasparente — come i due casi esaminati Confiscatibene.it e Open Regio sembrano dimostrare — consentirebbe, da un lato, un rafforzamento delle capacità istituzionali di raccolta dei dati in una prospettiva di informazione e *accountability* delle agenzie pubbliche preposte all'amministrazione di beni di origine criminale e, dall'altro, costituirebbe il presupposto per iniziative di monitoraggio e partecipazione attiva della società civile al tema della riutilizzazione sociale di beni provenienti dall'economie e dalle culture devianti della società.

Il saggio di Raimondo Ingrassia — *Formare alla denuncia degli abusi nei luoghi di lavoro* — va letto in modo coordinato con il saggio di Giovanni Frazzica, di cui in un certo senso ne costituisce la premessa. La denuncia pubblica degli abusi nei luoghi lavoro è una forma di controllo organizzativo dalla straordinaria forza di contrasto della corruzione per la qualità delle informazioni che è in grado di fornire e per la capacità di contenere dall'interno gli abusi. Nel contributo vengono presentati i fattori personali, organizzativi, giuridici, sociali, politici e culturali che influenzano le decisioni di denuncia nei luoghi di lavoro e alcune proposte legate alla realizzazione di un programma

di formazione alla denuncia pubblica degli abusi. L'autore sostiene che la formazione su materie spinose come queste non dovrebbe proporsi di tradurre in azione un atto assolutamente straordinario e indesiderabile nella vita di una organizzazione bensì limitarsi a formare coscienze e creare potenzialità nelle persone.

Conclusioni

Ogni fenomeno umano può essere compreso attraverso un procedimento di analisi e interpretazione dei fatti che è sempre il risultato dello schema mentale e del punto di vista dell'osservatore. A questa regola, comunemente accettata nelle scienze sociali, non fanno eccezione i saggi contenuti in questo libro. Essi sono il frutto della formazione, degli interessi culturali e del punto di vista degli autori. Al curatore spetta il difficile compito di cogliere il denominatore comune delle differenti prospettive proposte. I temi emergenti dal testo sono quelli della corruzione intesa come abuso dell'individuo del proprio potere istituzionale, della corruzione che si avvale, per essere realizzata, di forme, anche evolute, di organizzazione collettiva, delle capacità delle organizzazioni criminali c.d. *devianti* di inquinare l'economia e la società nelle quali operano (Salierno, 1987), della necessità di tenere sotto controllo le organizzazioni c.d. *normali*, dalle quali assai spesso nascono e si sviluppano i fenomeni corruttivi. Il denominatore comune che ci sembra di potere osservare, al quale abbiamo fatto riferimento nelle prime pagine di questa introduzione, è che *le organizzazioni contemporanee stiano diventando il luogo sociale privilegiato mediante il quale produrre corruzione*. E ciò avviene per il perseguimento di finalità più affaristico-lucrative fine a sé stesse che di potere politico o di controllo sociale, come è avvenuto in passato nella storia dell'uomo. Per questo motivo le relazioni tra corruzione, economia e organizzazioni ci appaiono oggi più intense che mai.

Riferimenti bibliografici

- CLINARD M.B., QUINNEY R. (1973), *Criminal Behavior System: a Typology*, Rinehart & Winston, New York.
- GALULLO R. (2010), *Economia criminale*, “Il Sole 24 Ore”, Milano.
- GREEN S.P. (2008), *I crimini dei colletti bianchi*, Egea, Milano.
- INGRASSIA R. (2009), *Il whistleblowing come strumento di controllo interno delle organizzazioni*, in «Studi organizzativi», 2, pp. 40–70.
- PERROW Ch. (1988), *Le organizzazioni complesse*, FrancoAngeli, Milano.
- RUGGIERO V. (2013), *I crimini dell’economia*, Feltrinelli, Milano.
- SALIERNO G. (1987), *Le organizzazioni devianti*, in De Masi D. e Bonzanni A. (a cura di), *Trattato di sociologia del lavoro e dell’organizzazione. Le Tipologie*, FrancoAngeli, Milano.
- SØREIDE T. (2014), *Drivers of Corruption: A Brief Review*, World Bank Studies, Washington, DC, World Bank, doi:10.1596/978-1-4648-0401-4. License: Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO.
- SUTHERLAND E.H. (1940 e 1983), *White-Collar Crime: the Uncut Version*, Yale University Press, New Haven.

La “società commerciale” e il tema della corruzione nel dibattito del XVIII secolo

FABRIZIO SIMON*

SOMMARIO: 1. Verso una moderna definizione della corruzione, 24 – 2. La corruzione come violazione della libertà naturale, 28 – 3. Una legislazione razionale come argine alla corruzione, 34.

Premessa

La corruzione costituisce oggi un problema economico che coinvolge sia le società industrializzate, nelle quali arreca consistenti perdite di ricchezza pubblica e privata, sia quelle in via di sviluppo, dove determina spesso ritmi di crescita al di sotto delle potenzialità e compromette le possibilità di ulteriori progressi. La lettura economica dei fenomeni corruttivi, intesi come illegittima sottrazione di benessere, emerge a partire dal XVIII secolo, contestualmente all’affermazione del moderno modello di società fondato su un’economia di mercato libera e concorrenziale.

Questo saggio indaga intorno la nascita e il diffondersi dell’odierna accezione di corruzione e il suo progressivo soppiantare diverse e antecedenti interpretazioni del concetto che avevano contraddistinto i secoli precedenti. Un’idea nuova che è parte del più ampio dibattito, sviluppatosi durante l’età dei Lumi, tra i sostenitori della “società commerciale” e dei valori della modernità e i difensori dell’antica morale repubblicana.

Nei tre paragrafi che compongono il presente lavoro verrà posta attenzione alla posizione assunta da alcuni dei principali esponenti

* Docente di Storia del pensiero economico presso il Dipartimento di Scienze Economiche, Aziendali e Statistiche dell’Università degli Studi di Palermo.

della cultura dell'epoca e tra i più noti teorici e assertori della “società commerciale”. Tra essi risaltano i nomi di Adam Smith, autore simbolo della scuola scozzese e padre nobile dell'economia politica, e di Gaetano Filangieri, scrittore di punta dell'Illuminismo napoletano e pioniere dell'analisi economica del diritto. In entrambi sarà possibile riscontrare una identica definizione del fenomeno corruttivo ma al tempo stesso la proposta di due distinti e alternativi correttivi, rivelatori di una profonda e contrapposta visione del rapporto tra il mercato e le istituzioni.

1. Verso una moderna definizione della corruzione

La tradizione repubblicana, particolarmente con Machiavelli, pone la corruzione come l'elemento disgregatore della convivenza civile, la cui diffusione conduce al prevalere del vantaggio del singolo sul bene della comunità e alla perdita di libertà dei cittadini. La riflessione su virtù e corruzione nei secoli XVII e XVIII, come testimonia l'opera di Bernard Mandeville (1705) e le polemiche che ne scaturirono, assume sempre più rilievo a seguito dell'affermarsi di una moderna economia di mercato e della transizione verso forme più avanzate di capitalismo. Tale dibattito giunge al suo più maturo compimento nel tardo illuminismo quando il tema della società commerciale — l'espressione con cui Adam Smith definisce quelle organizzazioni sociali fondate sul mercato — impone un ripensamento sulle virtù repubblicane¹. Se il “repubblicanesimo degli antichi” è ancorato a un insieme valoriale che esalta la disinteressata partecipazione al bene comune, disprezza i moventi egoistici dell'azione umana e individua nella frugalità lo stile di vita ideale, all'opposto la libertà dei moderni — come la definisce Benjamin Constant (1819) — necessita di una nuova concezione del repubblicanesimo che non consideri l'autonomia individuale, il perseguimento dell'interesse personale e il mercato come fattori inevitabilmente apportatori di corruzione e degrado morale.

1. Riguardo la tradizione repubblicana, opere fondamentali — seppure offrano linee interpretative con significative divergenze — rimangono quelle di Pocock (1975), Skinner (1978), Viroli (1999).

In questo contesto anche il concetto stesso di corruzione tende a evolvere verso significati diversi e moderni. L’accezione classica poneva l’accento sul corrompersi della moralità pubblica, dalla quale discendeva quello dei costumi che degenerava poi anche nei comportamenti individuali. Una visione del fenomeno che presta attenzione alla sobrietà ed etica del corpo politico, a quella dei suoi reggitori, all’impegno attivo dei cittadini e agli stili di vita nella società. Una volta che tali aspetti della sfera pubblica e sociale venivano compromessi dalla corruzione morale della cittadinanza, potevano poi anche manifestarsi specifici atti illeciti dei singoli a danno della collettività e dei suoi partecipanti. Non erano però questi ultimi il principale oggetto verso il quale rivolgeva lo sguardo la teoria politica classica che invece riservava maggiore interesse all’integrità morale generale del sistema istituzionale e allo spirito civico dei cittadini.

Al contrario, l’idea moderna di corruzione — che comincia ad affermarsi proprio a partire dal XVIII secolo (Hill 2006: 637) — non si occupa di quelle sobrie virtù che dovrebbero animare una retta società e ispirare le azioni dei suoi componenti. Ciò che attira l’attenzione sono gli specifici comportamenti devianti che coinvolgono i soggetti titolari di un ruolo pubblico nell’esercizio del loro ufficio, al fine di trarre un guadagno privato.

Behavior which deviates from the formal duties of a public role because of private-regarding (personal, close family, private clique), pecuniary, or status gains; or violates rules against the exercise of certain types of private-regarding influence. This includes such behavior as bribery (use of reward to pervert the judgment of a person in a position of trust); nepotism (bestowal of patronage by reason of ascriptive relationship rather than merit); and misappropriation (illegal appropriation of public resources for private-regarding uses) (Nye 1989: 966).²

Assistiamo così a un rovesciamento di prospettiva che, da uno sguardo d’insieme sul degenerare della moralità pubblica, volge verso l’osservazione di concrete azioni individuali in grado di sottrarre benessere sfruttando illecitamente posizioni di vantaggio.

L’affermarsi di un approccio individualista al fenomeno appare coerente con la mutata realtà del settecento, dominata dal prepotente

2. Citazione tratta da Hill (2006: 637).

trionfo dell'economia di mercato e dal pervasivo ampliarsi della sfera di competenza delle istituzioni pubbliche. Il mercato pone al centro delle relazioni sociali rapporti molteplici e simmetrici tra individui anonimi e sciolti da vincoli di dipendenza. Il moltiplicarsi delle svariate e indipendenti attività, che quotidianamente coinvolgono i singoli nei diversi settori della società e dell'economia, comporta inoltre una crescita, per dimensione e competenza, dell'azione di regolamentazione delle amministrazioni statali e delle occasioni di interazioni tra esse e i cittadini.

Il dibattito settecentesco vede così contrapporsi due idee distinte di corruzione: quella classica che si contraddistingue per la sua visione etica e olistica; quella moderna che è prevalentemente legale, individualista e utilitarista. L'elemento di maggiore contrasto ideologico e teorico scaturisce dalla critica che i sostenitori della tradizione repubblicana — rinvigorita dalle posizioni rousseiane — avanzano contro il commercio e l'economia di mercato i cui moventi egoistici sarebbero il principale fattore corruttore della morale pubblica. La polemica assume così i connotati di una più ampia disputa intorno alla modernità e ai suoi effetti, nella quale i difensori della "società commerciale" — nelle cui file individuiamo Adam Smith ma anche gli illuministi napoletani e lombardi — intervengono confutando le accuse mosse contro il mercato e proponendo una definizione di corruzione che investe soprattutto quelle istituzioni e relazioni sociali dove è assente la libertà economica.

Un punto di svolta può essere individuato nella posizione assunta da Montesquieu sul commercio, in cui appare in tutta evidenza come sul tema si stesse registrando un profondo cambiamento nei valori di riferimento³. Per il magistrato francese il diffondersi del commercio, oltre che favorire la pace tra le nazioni (Libro XX, Capo II), produce il benefico effetto di ingentilire i costumi e favorire la convivenza civile.

Le commerce guérit des préjugés destructeurs: & c'est presque une regle générale que, par-tout où il y a des mœurs douces, il y a du commerce; & que, par-tout où il y a du commerce, il y a des mœurs douces. Qu'on ne s'étonne donc point si nos mœurs sont moins féroces qu'elles ne l'étoient autrefois. Le commerce a fait que la connoissance des mœurs de toutes les nations a pénétré par-tout: on les a comparées entre elles, & il en a résulté

3. Per una biografia intellettuale di Montesquieu si rimanda a Felice (2005; 2009).

de grands biens (*De L'Esprit*. . . , XX, I).

Un riconoscimento che non è affatto tributato per chiudere sbrigativamente la *questio* se l'economia di mercato sia un fattore apportatore di corruzione morale. Nelle pagine *De L'esprit de Lois* il tema assume al contrario maggiore complessità poiché gli effetti del commercio sulla società non possono essere giudicati in modo univoco.

On peut dire que les loix du commerce perfectionnent, les mœurs; par la même raison que ces mêmes loix perdent les mœurs. Le commerce corrompt les mœurs pures; c'étoit le sujet des plaintes de Platon: il polit & adoucit les mœurs barbares, comme nous les voyons tous les jours (*Ibidem*).

Montesquieu coglie pienamente che era in corso un mutamento dei presupposti etici e delle virtù in relazione ai quali si giudicava della moralità della società. All'insieme valoriale di pura utopica perfezione, perseguito dalla tradizione repubblicana, si contrapponeva quello più laico, concreto e anche imperfetto, praticato nel moderno mondo degli affari, a cui guardavano i teorici della “società commerciale”.

Mais, si l'esprit de commerce unit les nations, il n'unit pas de même les particuliers. Nous voyons que, dans les pays où l'on n'est affecté que de l'esprit de commerce, on trafique de toutes les actions humaines, & de toutes les vertus morales: les plus petites choses, celles que l'humanité demande, s'y font, ou s'y donnent pour de l'argent. [. . .] L'esprit de commerce produit, dans les hommes, un certain sentiment de justice exacte, opposé d'un côté au brigandage, & de l'autre à ces vertus morales qui font qu'on ne discute pas toujours ses intérêts avec rigidité, & qu'on peut les négliger pour ceux des autres (*Ibidem*).

L'autore francese ci introduce così al cuore del problema chiarendo come la divergenza di giudizio sia il risultato di valori di riferimento differenti e come nelle relazioni sociali fondate sul mercato il fenomeno corruttivo possa apparire in vesti nuove e distinte da quelle con cui era tradizionalmente individuato.

2. La corruzione come violazione della libertà naturale

Un radicale cambiamento di approccio possiamo trovarlo nell'autore che più di ogni altro fu il teorico della "società commerciale"⁴. Sfogliando le pagine di Adam Smith ci imbattiamo frequentemente in entrambe le accezioni di corruzione che abbiamo descritto e lo scrittore scozzese è molto sensibile al tema dell'integrità morale e dei costumi della società. Il corrompersi delle virtù rimane una delle principali preoccupazioni che sollecita la sua riflessione⁵.

Ciò che muta sono i valori di riferimento in relazione ai quali viene osservata la corruzione, nelle sue due possibili interpretazioni. Se passiamo in rassegna i classici fattori corruttivi individuati dalla tradizione repubblicana — ineguaglianza, diffondersi del lusso, edonismo, irreligiosità, scarso coinvolgimento nella vita pubblica, milizia professionale — nessuno di questi nelle opere smithiane è giudicato negativamente⁶. Non sono le antiche virtù civiche il punto di riferimento di Smith ma le moderne virtù commerciali del self made man che, con lavoro e intraprendenza, persegue autonomamente il proprio interesse ed è artefice del suo successo. In tale prospettiva la corruzione appare quando il "sistema di libertà naturale", che permette a ogni individuo di agire liberamente per migliorare la propria condizione, viene violato. Tale violazione si può riscontrare su due distinti piani: adottando l'ottica tradizionale, la rintracciamo ogni qualvolta nella società si affermano valori che contrastano con la libertà naturale; seguendo l'accezione moderna, quando registriamo atti perpetrati da chi approfitta di una posizione di vantaggio per ottenere un illecito guadagno a detrimento della libertà degli altri. *The Theory of Moral Sentiments* (TMS) e *Wealth of Nations* (WN), così come le *Lectures of Jurisprudence* (LJ), presentano numerosi esempi di entrambe (Hill 2006: 64I).

Essendo la "società commerciale" la più compiuta approssimazione storica all'ideale di libertà naturale, è conseguente che l'illuminista scozzese trovi nelle formazioni sociali che la precedono i maggiori

4. Sul tema della società commerciale nell'Illuminismo scozzese e in Smith si veda Berry (2013).

5. Su Smith e il tema della corruzione morale si rimanda a Tegos (2013) e a Liu (2014).

6. Si rimanda alla approfondita analisi di Hill (2006: 642–48).

esempi di forme di corruzione. Si tratta di un ribaltamento delle posizioni antimoderne prevalenti nella tradizione repubblicana poiché si guarda al passato come a un mondo moralmente e istituzionalmente più corrotto del presente. Sul banco degli imputati finiscono le istituzioni feudali, con i loro istituti di primogenitura, servitù, giurisdizioni e monopoli, così come le ancora imperfette autorità statali centrali e le loro deboli magistrature.

La storia dell'amministrazione della giustizia — il fondamento della società civile per Smith — ci mostra come il progresso verso un ordine sociale liberale comporti il superamento di quelle occasioni di corruzione che ne hanno contraddistinto l'esercizio nei secoli passati⁷. Inizialmente tale funzione, piuttosto che rappresentare un onere per il sovrano, costituiva la sua unica entrata ordinaria. Per ottenere l'interessamento del principe occorreva accompagnare la supplica con un'offerta e solitamente tutte le parti convenute finivano per donare qualcosa durante il procedimento. Inoltre, nei processi penali, quando si giungeva a una condanna, il colpevole era costretto a pagare una multa all'erario e una delle conseguenze poteva essere anche la confisca dei beni.

The judicial authority of such a sovereign, however, far from being a cause of expense, was for a long time a source of revenue for him. The persons who applied to him for justice were always willing to pay for it, and a present never failed to accompany a petition. After the authority of the sovereign, too, was thoroughly established, the person found guilty, over and above the satisfaction which he was obliged to make to the party, was likewise forced to pay an amercement to the sovereign. He had given trouble, he had disturbed, he had broke the peace of his lord the king, and for those offences an amercement was thought due. [...] In those days the administration of justice not only afforded a certain revenue to the sovereign, but to procure this revenue seems to have been one of the principal advantages which he proposed to obtain by the administration of justice (WN, V, I: II).

Un simile procedimento non era privo di conseguenze sulla correttezza e onestà del giudizio. La preoccupazione di Smith è che l'ufficio di giudice si trasformi in un'industria finalizzata a espropriare i cittadini dei propri beni. Un esito che può osservarsi ogni qual volta ai

7. Riguardo la Jurisprudence di Smith e la sua teoria legale si vedano Haakonssen (1981), Lieberman (2006); Simon (2013a), Malloy (2017).

convenuti vengono riconosciute le loro ragioni solo in una misura tale da corrispondere al regalo offerto e quando una sentenza viene procrastinata più a lungo per ricevere maggiori doni.

This scheme of making the administration of justice subservient to the purposes of revenue could scarce fail to be productive of several very gross abuses. The person who applied for justice with a large present in his hand was likely to get something more than justice; while he who applied for it with a small one was likely to get something less. Justice, too, might frequently be delayed in order that this present might be repeated. [...] During the continuance of this state of things, therefore, the corruption of justice, naturally resulting from the arbitrary and uncertain nature of those presents, scarce admitted of any effectual remedy (*Ibidem*).

Una condizione normale e inevitabile fino a quando lo Stato non ha assunto dimensioni tali da richiedere l'istituzione di imposte per garantire il regolare esercizio delle funzioni pubbliche. Solo rendendo l'esercizio della giustizia una spesa fissa nel bilancio della nazione e trasformando i giudici in funzionari permanentemente stipendiati dal governo, i fenomeni corruttivi si sono attenuati.

But when from different causes, chiefly from the continually increasing expenses of defending the nation against the invasions of other nations, the private estate of the sovereign had become altogether insufficient for defraying the expense of the sovereignty, and when it had become necessary that people should, for their own security, contribute towards this expense by taxes of different kinds, it seems to have been very commonly stipulated that no present for the administration of justice should, under any pretence, be accepted either by the sovereign, or by his bailiffs and substitutes, the judges. [...] Fixed salaries were appointed to the judges, which were supposed to compensate to them the loss of whatever might have been their share of the ancient emoluments of justice, as the taxes more than compensated to the sovereign the loss of his. Justice was then said to be administered gratis. Justice, however, never was in reality administered gratis in any country (*Ibidem*).

Un sistema di libertà naturale richiede però un ordinamento giudiziario che sia in grado di rimuovere gli incentivi alla corruzione senza imporre eccessivi oneri a carico della collettività. Partendo dal presupposto che, per quanto non più regolata da libere elargizioni di doni, l'amministrazione della giustizia non è gratuita per il cittadino, Smith si affida anche in questo caso alla concorrenza, il principio regolatore

della società commerciale. La soluzione smithiana suggerisce di remunerare le corti tramite onorari ottenuti in regime di competizione tra loro. L'idea è che le parti debbano pagare le prestazioni avute dai magistrati, giurati e procuratori ma le somme stabilite dovranno essere versate a un cassiere che le distribuirà proporzionalmente secondo precisi criteri e in relazione alla diligenza con cui è stato condotto il procedimento⁸.

The whole expence of justice, too, might easily be defrayed by the fees of court; and, without exposing the administration of justice to any real hazard of corruption, the public revenue might thus be discharged from a certain, though, perhaps, but a small incumbrance. It is difficult to regulate the fees of court effectually where a person so powerful as the sovereign is to share in them, and to derive any considerable part of his revenue from them. It is very easy where the judge is the principal person who can reap any benefit from them. The law can very easily oblige the judge to respect the regulation, though it might not always be able to make the sovereign respect it. Where the fees of court are precisely regulated and ascertained, where they are paid all at once, at a certain period of every process, into the hands of a cashier or receiver, to be by him distributed in certain known proportions among the different judges after the process is decided, and not till it is decided, there seems to be no more danger of corruption than where such fees are prohibited altogether. Those fees, without occasioning any considerable increase in the expence of a law-suit, might be rendered fully sufficient for defraying the whole expence of justice. By not being paid to the judges till the process was determined, they might be some incitement to the diligence of the court in examining and deciding it. In courts which consisted of a considerable number of judges, by proportioning the share of each judge to the number of hours and days which he had employed in examining the process, either in the court or in a committee by order of the court, those fees might give some encouragement to the diligence of each particular judge (*Ibidem*).

Lo stimolo della concorrenza tra tribunali e corti, nell'attrarre a se le cause grazie a una buona fama di scrupolosità, serietà e imparzialità, creerebbe adeguati incoraggiamenti a officiare la giustizia nella maniera più economica e rigorosa possibile⁹.

8. Da evitare invece è il finanziamento attraverso diritti di bollo perché si presenterebbe l'occasione di moltiplicare oltre il dovuto la lunghezza dei procedimenti. Cfr: WN, V, I: II.

9. L'evoluzione del sistema giudiziario inglese verso un ordinamento più rispettoso della libertà naturale, nella ricostruzione storica tracciata da Smith (WN, V, I: II), è in larga

Public services are never better performed than when their reward comes only in consequence of their being performed, and is proportioned to the diligence employed in performing them (*Ibidem*).

Un meccanismo che inoltre renderebbe i giudici maggiormente indipendenti dal governo e porrebbe i cittadini al riparo non solo dalla corruzione ma anche da possibili interessi predatori dello Stato. Un timore di Smith è infatti che l'esercizio della giustizia possa essere corrotto non solo dai privati ma anche per soddisfare le esigenze fiscali del sovrano. Circostanza che si verifica ogni volta che il sistema giudiziario è condizionato dall'esigenza di assicurare la riscossione di un determinato introito di multe auspicato.

The amercement, besides, of the person complained of, might frequently suggest a very strong reason for finding him in the wrong, even when he had not really been so. That such abuses were far from being uncommon the ancient history of every country in Europe bears witness. [...] In order to make every individual feel himself perfectly secure in the possession of every right which belongs to him, it is not only necessary that the judicial should be separated from the executive power, but that it should be rendered as much as possible independent of that power. The judge should not be liable to be removed from his office according to the caprice of that power. The regular the good-will or even upon the good œconomy payment of his salary should not depend upon of that power (*Ibidem*).

La corruzione non è però solo un fenomeno delle istituzioni di *ancien regime* ma una minaccia concreta anche per la società commerciale che è sempre esposta agli attentati perpetrati dai nemici della libertà naturale come i “mercanti e manifatturieri” (WN, IV, III: II). I fenomeni corruttivi possono manifestarsi nei tanti atti che limitano e condizionano la libertà altrui finendo per ridimensionare l'indipendenza del singolo e per inquinare le relazioni di mercato.

Nelle società avanzate il problema potrebbe però apparire meno nitidamente che nei precedenti stadi sociali poiché si annida all'interno degli spazi di arbitrio che le imperfezioni della legislazione e delle istituzioni creano. Una circostanza che si verifica ogni qual volta prevale un contesto di incertezza legale riguardo il libero esercizio dei

parte il risultato — spontaneo e imprevedibile — della competizione tra le corti per avocare a sé più casi possibili.

propri diritti (Hill, 2006: 650). Situazioni che spesso sono artatamente create da quelle categorie che, come i “mercanti e manifatturieri”, riescono a manipolare l’elaborazione e applicazione delle leggi per trarne vantaggi e guadagni extramercato. È infatti nelle classi privilegiate — nell’ottica smithiana — che si trova la maggiore propensione alla corruzione mentre si attenua fino a scomparire nei ceti medi che, privi di mezzi per influenzare l’ordinamento legale, vivono di commercio tra eguali e di mutuo rispetto (Hill 2006: 650–51). Al contrario dei sostenitori del “sistema mercantile”, i protagonisti della “società commerciale” finiscono per incarnarne e rispettarne i valori. Smith fa così incontrare l’idea tradizionale di corruzione, come degrado morale, con quella moderna di illegittima violazione delle relazioni di mercato.

Davanti all’interrogativo su quale soluzione possa allontanare i fenomeni corruttivi, l’autore scozzese ripone ancora una volta la sua fiducia in un sempre maggiore ampliamento del mercato, l’unica istituzione in grado di allargare e difendere la sfera della libertà dei cittadini. Scarsa considerazione è invece riservata al sistema penale poiché inefficace nei confronti di reati di tale fattispecie. La spiegazione va rintracciata nella reazione dello “spettatore imparziale”, il criterio morale che Smith pone a fondamento del procedimento retributivo di pene e ricompense tra gli uomini¹⁰. Così come per il caso del contrabbando (LJA 90–2: 104–5), la maggior parte degli episodi di corruzione non offende l’integrità fisica della persona e neanche lascia trasparire con sufficiente evidenza una sottrazione del patrimonio e del benessere degli individui (TMS, II, II, III:10). La conseguenza è lo scarso risentimento che suscita tra gli uomini, in assenza del quale per Smith le punizioni sono destinate a incidere blandamente se non addirittura al fallimento. Uno scenario che si rafforza quando gli episodi di corruzione nascono come reazioni obbligate a ben più gravi violazioni della libertà naturale quali i monopoli o i sistemi corporativi, come dimostra l’indulgenza smithiana verso la vendita dei titoli di studio da parte delle università povere e impossibilitate a competere con quelle più ricche e favorite dalla legge (Hill 2006: 653)¹¹.

10. Sul tema della pena in Smith cfr: Simon (2009a).

11. Si veda in particolare la lettera indirizzata a William Cullen il 20 settembre 1774 e oggi inserita in Smith (1987: VI).

3. Una legislazione razionale come argine alla corruzione

Interpreti e assertori della società commerciale sono gli Illuministi italiani, raggruppati nelle due principali scuole di Napoli e Milano. Così come Adam Smith, il loro contributo nelle scienze legislative non è orientato verso l'ideale di un lontano e utopico passato ma all'edificazione di una società più libera ed equa fondata sull'iniziativa individuale, aperta nei confronti delle motivazioni edoniste dell'agire umano, rispettosa della sfera privata e regolata dal mercato.¹²

Nelle pagine de *La scienza della Legislazione* (LSL) di Gaetano Filangeri troviamo una netta rottura con l'etica della tradizione repubblicana e il tema della corruzione così come una esplicita accettazione dei valori della società commerciale¹³.

Se questo [la ricchezza] era un oggetto sterile per la politica d'alcuni secoli, né quali la povertà era il primo grado della virtù dell'uomo, e del cittadino, oggi è divenuto il primo principio della felicità delle nazioni. Questa riflessione ci trasporterà all'esame d'una verità, che ci interessa molto di sapere: cioè, che noi dobbiamo tutto alla corruzione, e che per giungere alla grandezza noi abbiamo dovuto abbandonare quelle virtù, che vi ci facevano pervenire gli antichi. L'industria, il commercio, il lusso, le arti, tutti questi mezzi, che altre volte contribuivano a indebolire gli Stati, [...] sono oggi divenuti i più fermi appoggi della prosperità de' popoli (LSL, Piano ragionato dell'opera: 29).

L'attenzione degli scrittori italiani dell'epoca si volge dunque verso la società d'*ancien regime* e le forme di corruzione — intese come attentati alla libertà e al benessere dei cittadini — che le istituzioni del passato permettono e perpetuano. La vibrante passione riformista di un'opera come i *Dei Delitti e delle Pene* e la sua feroce vis polemica, indirizzata contro la giurisprudenza e le antiche magistrature, si fonda in gran parte sulla denuncia degli abusi e delle corruzioni che un ordinamento legale irrazionale e arbitrario creava e garantiva alla classe togata (Simon 2009b; 2013b). La rivoluzione giuridica proposta

12. Sull'Illuminismo italiano e le sue due principali scuole esiste una ricca letteratura di successo. Si rimanda in particolare a: Venturi (1969); Francioni e Romagnoli (1993); Ferrone e Francioni (2000); Capra (1999; 2002); Costabile (2012); Porta (2012).

13. Per una biografia intellettuale aggiornata di Gaetano Filangeri si rimanda a: Giannola (2012); Trampus (2012). Lo studio che meglio approfondisce la posizione dello scrittore napoletano sul tema della "società commerciale" è il volume di Ferrone (2003).

da Cesare Beccaria si poneva l’ambiziosa sfida di rimuovere il vecchio diritto comune sul quale si fondava un potere corrotto e nemico della modernità¹⁴. Lo strumento per scardinare questo sistema consisteva nel ricondurre il diritto alla manifestazione della volontà sovrana, un comando legislativo immediatamente applicabile senza intermediazioni che ne alterassero il significato o l’efficacia. Il risultato ottenuto sarebbe stato duplice perché da un lato si sarebbe affermato l’ideale dell’eguaglianza degli uomini davanti la legge e dall’altro si sarebbero ridotte le occasioni di irresponsabilità dei magistrati e la possibilità di esercitare azioni predatorie contro la vita e il patrimonio dei cittadini.

Il giudice s’impadronisce del corpo di un reo e lo strazia con metodiche formalità, per cavarne come da un fondo acquistato tutto il profitto che può (Dei delitti e delle Pene p. 45).

Tra gli illuministi italiani, il più acerrimo nemico delle antiche magistrature e delle loro corruzioni è Gaetano Filangieri che scorge nel loro funzionamento il perverso esercizio di grandi “rendite da posizione” (Simon 2009c; 2013b). Particolarmente, l’amministrazione giudiziaria nei feudi risulta una vera industria il cui unico fine è garantire una discreta rendita al signore e altrettanti guadagni ai suoi ministri incaricati di esercitarla. La giustizia baronale non contempla assolutamente l’accertamento della verità o la difesa della società, ma ha come unico obiettivo l’appropriazione violenta del patrimonio di quanti hanno avuto la sfortuna di nascere nei feudi. Il funzionamento di questo sistema predatorio è molto semplice. Ogni anno il signore nomina un magistrato che ha i compiti di indagare sui fatti, giudicarli ed eseguire le sentenze. La sua scelta è interamente discrezionale e insindacabile e, come è logico aspettarsi, i criteri che la guidano non sono in funzione di qualche requisito di professionalità e correttezza ma di soggezione al signore feudale e abilità nell’ottenere quanto più profitto è possibile da ogni caso giudicato.

14. Un’analisi economica degli effetti negativi della legislazione commerciale e finanziaria e della giurisprudenza di ancien regime è presente nello scritto del 1762 di Beccaria *Del disordine e de’ rimedi* a cui segue quello di Alessandro Verri *Riflessioni in punto di ragione*. Una trattazione ancora più lucida è forse quella di Pietro Verri nelle *Considerazioni sul commercio* del 1763 dove lo scontro dottrinario e ideologico tra la giurisprudenza tradizionale e l’economia politica si manifesta con tutta la sua forza polemica.

Una carica così dipendente dal potere da cui discende non avrà altra ragione di essere se non gli interessi che dovrà servire. Ogni giudizio sarà emesso prima di tutto per assicurare il maggior utile del barone e secondariamente un discreto guadagno al suo ministro. Tale emolumento sarà a discrezione di chi lo riscuote in quanto dipende solo dalla rapacità con cui si amministra la giustizia, dato che gli uomini non hanno alcuna possibilità di opporsi o ribellarsi.

Questo supremo magistrato, ch'è nel tempo istesso inquisitore, fiscale e giudice; questo magistrato, io dico, non è altro che un miserabile e vile mercenario del barone. Il suo salario prescritto dalle leggi, non supera quello del più misero familiare. Ordinariamente il barone lo defrauda anche di quella tenuissima paga, e lo condanna a ripetere la sua sussistenza dalle rapine e dalle vessazioni, senza delle quali egli perirebbe dalla fame. L'unico interesse di questo giudice è di profittare quanto più si può dalla sua carica, ed aderire ciecamente a' capricci del barone (LSL, III, II: XVII).

Una volta che tra falsità, abusi e violenze si arriva a una sentenza, a quel punto la giustizia diviene oggetto di transazione tra il condannato e l'autorità feudale che possono negoziare un prezzo per l'impunità. Ogni verdetto è formulato quindi solo allo scopo di praticare un'estorsione. La libertà o la pena sono oggetto di mercato e come tali finiscono per assumere un valore in relazione alla consistenza del patrimonio della vittima e dell'avidità del feudatario.

Quando questo giudice ha già a suo credere trovato le prove sufficienti, in una grande parte de' delitti, il barone può transiger col reo. La pubblica vendetta si converte in una delle rendite feudali. Il padrone del feudo ed il suo giudice contrattano col delinquente, e, mediante un'arbitraria somma che questi loro paga, lo liberano dalla meritata pena [...]. A questo perniciosissimo diritto che rende inutile lo spavento delle leggi per colui ch'è bastantemente ricco per pagare la trasgressione, se ne aggiunge un altro anche più funesto, col quale si somministra al feudatario un istrumento opportuno per vendicarsi de' suoi nemici, e per favorire ingiustamente i suoi vili partigiani (*Ibidem*).

Nelle medesime condizioni versa la giustizia regia nella quale gli incentivi alla corruzione sono molto più forti di quelli all'equità. Gli emolumenti che lo Stato dà ai giudici non pongono altra alternativa che quella di trasformare l'ufficio in un'industria e cercare in ogni inchiesta e processo un profitto.

Si apre il mercato; e si fissa, in ragione delle facoltà di ciascheduno, il prezzo della sua tranquillità. Le prime e le più spaventevoli vessazioni si fan cader sopra colui, ch'è o il più ricco o il più innocente; sul primo perché può comprare a più caro prezzo la sua tranquillità; sul secondo, perché, persuaso della sua innocenza, conviene tormentarlo per mostragli che, malgrado tutto questo, bisogna ch'egli paghi quella pace, che la sua manifesta innocenza non è bastevole a somministrargli [...] (*Ibidem*).

Come Smith, anche lo scrittore napoletano nel suggerire un sistema alternativo di funzionamento della giustizia pone come premessa di qualsiasi riforma dell'amministrazione pubblica, giudiziaria o di altra natura, il principio che l'interesse pubblico è garantito solo quando il funzionario per vivere agiatamente non necessita di trasformare la sua carica in un'impresa. Qualsiasi spesa per lo Stato che questo criterio comporta è comunque vantaggiosa rispetto alle enormi perdite di benessere che la corruzione impone e di conseguenza i magistrati è opportuno che siano adeguatamente stipendiati. Contrariamente all'autore scozzese, Filangieri crede però fermamente che una legislazione razionale sia capace di creare le condizioni per disincentivare la corruzione nella sfera pubblica. L'individuo descritto ne *La Scienza della Legislazione* è un soggetto ricettivo agli incentivi posti dalle norme che, se abilmente impiegati, possono condurlo verso ordinamenti sociali virtuosi (Simon 2011). L'efficacia delle leggi nell'indirizzare le azioni umane dipende dall'abilità nel porre in essere quelle che vengono definite “passioni conducenti” (LSL, IV, XLI), cioè artificiali stimoli ad agire che le norme veicolano sollecitando e interagendo con l'unica passione originaria dell'uomo, “l'amor proprio” (LSL, IV, XXXVIII). Nella prospettiva edonista sviluppata da Filangieri — che riscontriamo in Beccaria e in gran parte del pensiero italiano dell'epoca — l'amor proprio si declina nella ricerca del piacere e nell'avversione del dolore ed entrambi conducono al desiderio di godere nella società di sufficiente potere — soprattutto economico — per ottenere il primo ed evitare il secondo.

Se è vero che l'amor del piacere, e l'avversione al dolore, sono le due molle che fanno agire l'uomo, non vi vuol molto a vedere che l'amor del potere sia il vero principio d'azione in tutti i governi; giacché quest'amor del potere prende la sua origine nell'amor istesso del piacere. Ognuno desidera d'essere il più felice che sia possibile: ognuno dunque desidera d'avere tra le mani un potere, che obblighi gli altri uomini a contribuire con tutte le

loro forze alla sua felicità, e questa è la ragione per la quale si desidera di comandarli (LSL, I, XII).

Tale condizione si acquisisce solo vantando un credito nei confronti della nazione a seguito di una qualche prestazione che si è offerta. La natura dell'obbligazione tra lo Stato e il cittadino e i suoi effetti sul benessere complessivo mutano in relazione alla costituzione del Paese. È l'ordinamento con le sue norme che determina se la ricerca di un vantaggio privato avviene con la collaborazione di tutti i membri della società e con un beneficio comune o attraverso la corruzione e una perdita generale. Il repubblicano Filangieri individua nella democrazia il sistema più valido per incentivare, individui mossi da motivazioni egoistiche, verso relazioni ispirate alla cooperazione. Questa garantisce che: tutti i cittadini possono aspirare alle migliori posizioni; premi e onori sono in relazione al merito; la distribuzione delle cariche avviene tramite elezioni e dipende dalla pubblica opinione. La meritocrazia e la necessità di conquistare il rispetto degli altri uomini costituiscono degli stimoli capaci di guidare l'interesse personale verso quelle attività in grado di incrementare anche l'utilità pubblica.

Ogni cittadino dunque sarà allora persuaso che, per ottenere qualche porzione di potere, deve acquistare l'opinione del popolo, e che per acquistarla deve servirlo, deve impiegare i suoi talenti per farli conoscere, deve finalmente far risplendere le sue virtù colle azioni utili e coi benefici resi alla patria (*Ibidem*).

La fondamentale distinzione tra il pensiero italiano e quello smithiano si riscontra dunque nella fiducia verso la possibilità di dare vita a un ordine legale razionale che impedisca il presentarsi della corruzione e la conseguente perdita di benessere dei cittadini (Simon 2017). Adam Smith, muovendo da una prospettiva antirazionalista, da una visione dell'uomo antiutilitaria e da una concezione della storia non deterministica, affida alla libertà naturale e al mercato la spontanea rimozione delle occasioni che conducono alla corruzione. Gli illuministi lombardi e napoletani, assertori di una razionalità dell'individuo molto prossima a quella dell'*homo oeconomicus* neoclassico, credono invece nella possibilità di una legislazione capace di incentivare le azioni individuali verso forme cooperative evitando l'insorgere di fenomeni corruttivi.

Conclusioni

L'idea moderna di corruzione scaturisce dal dibattito settecentesco attraverso un duplice processo di confutazione e proposizione. I suoi fautori devono prioritariamente demolire una consolidata accezione, non operativa e puramente etica, del fenomeno corruttivo che culminava nella condanna dell'economia di mercato e del perseguimento dell'interesse personale. Allo stesso tempo hanno il compito di proporre una visione diversa e alternativa dello stesso.

L'affermazione della società commerciale, come il nuovo modello sociale della modernità, sollecita di conseguenza la formulazione di una concezione della corruzione intesa come violazione dei valori e delle norme di comportamento che contraddistinguono il nuovo ordine. Si afferma — in contrapposizione all'olismo dell'antica morale repubblicana — una interpretazione dei comportamenti corrotti che è coerente con l'individualismo tipico delle configurazioni sociali fondate sul mercato.

Nel contesto del XVIII secolo l'edificazione della società commerciale è un processo in divenire — spesso il risultato delle riforme promosse dai Lumi — e quindi naturalmente proiettato verso il futuro. Appare dunque comprensibile come i suoi teorici cerchino la corruzione principalmente nelle istituzioni del passato, sia in quelle feudali sia in quelle più prossime tipiche del “sistema mercantile” denunciato da Smith.

Dall'esame delle grandi opere del settecento è emerso con chiarezza come l'amministrazione della giustizia sia ritenuta l'ambito più esposto al manifestarsi di forme corrotte di esercizio. Una preoccupazione che si giustifica alla luce dell'importanza che i primi teorici dell'economia di mercato attribuivano a una corretta e certa erogazione della giustizia quale garanzia della concorrenza e della libertà economica.

Al momento però di individuare gli strumenti correttivi si registra una profonda divergenza tra autori come Adam Smith e gli illuministi italiani ben rappresentati dalla posizione di Gaetano Filangieri. Entrambi non mettono in discussione il ruolo riconosciuto allo Stato nell'esercitare la giustizia, guardano con favore al processo storico che ha condotto a tale assunzione di responsabilità e ritengono più che opportuno destinare un'adeguata spesa pubblica a questo ufficio,

anche per evitare occasioni di corruzione tra i giudici. Ciò che li distanzia non è la funzione puramente difensiva della legalità e dei diritti riconosciuta alle istituzioni pubbliche ma l'attribuzione al legislatore di un compito attivo nell'incentivare i comportamenti cooperativi e disincentivare quelli corrotti.

Smith non ha fiducia nell'efficacia di una legislazione razionale (Simon 2013a: 408–13; 2017) e sospetta sempre che questa possa poi tradursi in un attentato alla libertà naturale, soprattutto delle classi sociali più deboli. Ritiene pertanto che la corruzione vada combattuta principalmente togliendole le occasioni di presentarsi e ciò implica un arretramento dello spazio di intervento delle istituzioni e un ampliamento della sfera del mercato. All'opposto Filangieri e gli autori italiani credono con entusiasmo che la teoria economica e il calcolo utilitaristico offrano al legislatore strumenti efficaci per incentivare nell'individuo linee di condotta che lo allontanino dalla corruzione e massimizzino il benessere pubblico. Due distinti approcci—libertario, evolucionista e spontaneo il primo, utilitaristico, razionalista ed efficientista il secondo — che a partire dal XVIII secolo si fronteggiano nella storia delle idee economiche fino ai nostri giorni (Harcourt 2011; Simon 2017).

Riferimenti bibliografici

- BECCARIA C. (1762) [1958], *Del disordine e de' rimedi delle monete nello Stato di Milano*, in C. Beccaria, *Opere*, a cura di S. Romagnoli, vol. I, pp. 3–34, Sansoni, Firenze.
- (1764) [1965], *Dei delitti e delle pene*, Einaudi, Torino.
- BERRY C.J. (2013), *The idea of commercial society in the Scottish Enlightenment*, Edinburgh University Press, Edinburgh.
- BOGNETTI G. (2012), *Cesare Beccaria*, in V. Negri Zamagni, P.L. Porta (a cura di), *Il contributo italiano alla storia del pensiero. Economia*, Istituto dell'Enciclopedia Treccani, Roma.
- CAPRA C. (a cura di) (1999), *Pietro Verri e il suo tempo*, Cisalpino, Bologna.
- (2002), *I progressi della ragione. Vita di Pietro Verri*, il Mulino, Bologna.
- CONSTANT B. (1819), *De la liberté des Anciens comparée à celle des Modernes*, Discours prononcé à l'Athénée Royal de Paris.

- COSTABILE L. (2012), *Scuola napoletana*, in V. Negri Zamagni, P.L. Porta (a cura di), *Il contributo italiano alla storia del pensiero. Economia*, Istituto della Enciclopedia Treccani, Roma.
- FELICE D. (2005), *Per una scienza universale dei sistemi politico-sociali. Dispotismo, autonomia della giustizia e carattere delle nazioni nell’“Esprit des lois” di Montesquieu*, Olschki, Firenze.
- (2009), *Politica, economia e diritto nell’Esprit des lois di Montesquieu*, Clueb, Bologna.
- FERRONE V. (2003), *La società giusta ed equa. Republicanesimo e diritti dell’uomo in Gaetano Filangieri*, Laterza, Roma-Bari.
- FERRONE V., FRANCONI G. (a cura di) (2000), *Cesare Beccaria e la pratica dei Lumi*, Olschki, Firenze.
- FRANCONI G., ROMAGNOLI S. (a cura di) (1993), *«Il Caffè» 1764–1766*, Bollati Boringhieri, Torino.
- GIANNOLA A. (2012), *Gaetano Filangieri*, in V. Negri Zamagni, P.L. Porta (a cura di), *Il contributo italiano alla storia del pensiero. Economia*, Istituto dell’Enciclopedia Treccani, Roma.
- HAAKONSSON K. (1981), *The Science of a Legislator. The Natural Jurisprudence of David Hume and Adam Smith*, Cambridge University Press, Cambridge.
- HARCOURT B.E. (2011), *The Illusion of Free Markets; Punishment and the Myth of Natural Order*, Harvard University Press, Cambridge.
- HILL L.E. (2006), *Adam Smith and the theme of corruption*, «The Review of Politics», 68 (4), pp. 636–64.
- LIEBERMAN D. (2006), *Adam Smith on Justice, Right, and Law*, in K. Haakonssen (a cura di), *The Cambridge Companion to Adam Smith*, Cambridge University Press, Cambridge.
- LIU G. (2014), *Material Wealth and Moral Corruption: Adam Smith on Poverty and Paradox of Commercial Society*, «Political Theory Field Paper».
- MALLOY P. (a cura di) (2017), *Adam Smith and Law*, Routledge, Oxon.
- MANDEVILLE B. (1705) [1723], *Fable of the Bees: or, Private Vices, Publick Benefits*, E. Parker, London.
- MONTESQUIEU C. (1748), *De le sprit des lois*, Genève.
- NYE J. (1989), *Political Corruption: A Cost Benefit Analysis*, in A.J. Heidenheimer, Michael Johnston, and V. Levine (a cura di), Transaction Books, New Brunswick.

- POCOCK J.G.A. (1975), *The Machiavellian Moment: Florentine Political Thought and the Atlantic Republican Tradition* Princeton University Press, Princeton.
- PORTA P.L. (2012), *Scuola Milanese*, in V. Negri Zamagni, P.L. Porta (a cura di), *Il contributo italiano alla storia del pensiero. Economia*, Istituto dell'Enciclopedia Treccani, Roma.
- SIMON F. (2009a), *The role of punishment in the work of Adam Smith*, *Storia e Politica*, I: pp. 303–30.
- (2009b), *Criminology and economic ideas in the Age of Enlightenment*, *History of Economic Ideas*, XVII (3): pp. 11–38.
- (2009c), *Il marginalismo giuridico di Gaetano Filangieri*, *Studi e Note di Economia*, XIV (2): pp. 45–66.
- (2011), *An economic approach to the study of law in the eighteenth century. Gaetano Filangieri and La Scienza della Legislazione*, «Journal of the History of Economic Thought», 33: pp. 223–48.
- (2013a), *Adam Smith and the law*, in C.J. Berry, M.P. Paganelli, C. Smith (a cura di), *The Oxford Handbook of Adam Smith*, Oxford University Press, Oxford.
- (2013b), *Illuminismo giuridico e idee economiche nelle opere di Cesare Beccaria e Gaetano Filangieri*, in J. Astigarraga, J. Usoz (a cura di), *L'Économie politique et la sphère publique dans le debat des lumières*, Casa de Velázquez, Madrid.
- (2017), *Adam Smith and Gaetano Filangieri. Two alternatives face of enlightenment science of legislator*, *The Adam Smith Review*, vol. 10.
- SKINNER Q., (1978), *The Foundations of Modern Political Thought: Volume 1, The Renaissance*, Cambridge University Press, Cambridge.
- SMITH A. (1976), *The Theory of Moral Sentiments*, Glasgow Edition of the Work and Correspondence of Adam Smith, vol. I, Oxford University Press, Oxford.
- (1981), *An Inquiry into the Nature and causes of the Wealth of Nations*, Liberty Fund, Indianapolis.
- (1982), *Lectures on Jurisprudence*, Glasgow Edition of the Work and Correspondence of Adam Smith vol. I, Oxford University Press, Oxford.
- (1987), *Correspondence*, Glasgow Edition of the Work and Correspondence of Adam Smith.

- TEGOS S. (2013), *Adam Smith: theorist of Corruption*, in C.J. Berry, M.P. Paganelli, C. Smith (a cura di), *The Oxford Handbook of Adam Smith*, Oxford University Press, Oxford.
- TRAMPUS A. (2012), *Gaetano Filangieri*, in P. Cappellini, P. Costa, M. Fioravanti, B. Sordi (eds), *Il contributo italiano alla storia del pensiero. Diritto*, Istituto dell'Enciclopedia Treccani, Roma.
- VENTURI F. (1969), *Settecento riformatore. Da Muratori a Beccaria*, Einaudi, Torino.
- VERRI A. (1762), *Riflessioni in punto di ragione sopra il libro intitolato: Del disordine e de' rimedi delle monete*, Lucca.
- VERRI P. (1763) [1939], *Considerazioni sul commercio dello Stato di Milano*, Università L. Bocconi, Milano.
- VIROLI M. (1999), *Repubblicanesimo*, Laterza, Roma–Bari.

La corruzione organizzata*

Aspetti concettuali e sviluppi legislativi

ANTONIO LA SPINA*

SOMMARIO: 1. Corruzione e corruzione organizzata, 46 – 2. La novità legislativa, 51 – 3. Un'agenda per la ricerca, 53.

Premessa

Diversamente da quel che accade con riferimento alle organizzazioni criminali di stampo mafioso, che trovano nell'art. 416 bis c.p. un presidio normativo grazie al quale (a prescindere dalle dimensioni, dalla durata e dai territori in cui operano) l'utilizzo sistematico dell'intimidazione — vale a dire il c.d. metodo mafioso — ne è il tratto distintivo, quando parliamo genericamente di “corruzione” ci troviamo di fronte a fenomeni che non solo si caratterizzano per gradi diversissimi di gravità e offensività sociale, ma si configurano anche con modalità operative altamente disomogenee. Se si accede alla definizione lata di corruzione invalsa nelle pubblicazioni delle organizzazioni internazionali (tra cui ONU, Banca mondiale, OCSE, Transparency International), questa può riguardare anche condotte che non sono neppure penalmente rilevanti, a seconda degli ordinamenti giuridici. Anche limitandoci al caso italiano, non è più sufficiente parlare

* Le riflessioni qui sviluppate sono state presentate e discusse, in una precedente e diversa versione, nella relazione dello scrivente dal titolo “Crooked networks as organized crime: definitions, research agenda and policy instruments” nell'ambito della seconda General Conference dello Standing Group on Organized Crime dello European Consortium of Political Research, tenutasi a Bath il 7 e l'8 luglio 2017.

* Professore ordinario (raggruppamento SPS/07) alla Luiss Guido Carli in Roma, dove è titolare di Analisi e valutazione delle politiche pubbliche (SPS/07) e Sociology (SPS/07), insegna anche Politiche sociali e del lavoro (SPS/12) e dirige il master in Management e politiche delle amministrazioni pubbliche.

di “reati contro la pubblica amministrazione” per precisare meglio il fenomeno, visto che esistono anche casi di corruzione tra privati o condotte come il traffico di influenze in cui un soggetto privato potrebbe interagire con altro soggetto sprovvisto della qualifica di pubblico ufficiale.

Ferma restando, quindi, la necessità di formulare classificazioni e sotto distinzioni sempre più analitiche con riguardo alle condotte rientranti nel concetto generico di “corruzione”, particolarmente promettente appare lo studio di un certo tipo di comportamenti corruttivi, quelli che avvengono secondo modalità *organizzate* e proprie (quindi ben distinte dalle altre modalità di cui al 416 bis). Ciò sia perché, com'è intuitivo, tali condotte sono di per sé dotate di elevata pericolosità sociale (che peraltro andrebbe graduata, distinguendo vari tipi di organizzazioni corruttive, loro modalità operative e impatto socio-economico), sia anche tenendo in considerazione i più recenti sviluppi di politica del diritto nell'ambito della riforma del c.d. “Codice antimafia”, ove si è delineato un orientamento volto a consentire l'impiego delle misure di prevenzione patrimoniale anche nei confronti dei corrotti, a condizione che sia presente l'elemento associativo (quindi un'organizzazione; l'applicazione di tali misure è oggi già consentita se la condotta criminale del singolo corrotto ha carattere di abitualità). Si intende pertanto sia fornire una sintetica trattazione concettuale del fenomeno della corruzione organizzata, sia dare conto dei suddetti percorsi di innovazione normativa.

Il capitolo è strutturato come segue: la corruzione organizzata viene specificata e vengono discussi alcuni contributi della letteratura specialistica. Ci si sofferma poi sugli sviluppi normativi più recenti riscontrabili nel caso italiano, stilando infine una corrispondente agenda per la ricerca.

1. Corruzione e corruzione organizzata

Nel diritto penale la corruzione viene definita in modo specifico, distinguendone poi vari tipi. Secondo il codice penale italiano (articoli da 318 a 322), ad esempio, si ha corruzione per un atto d'ufficio quando un «pubblico ufficiale [. . .] per l'esercizio delle sue funzioni o dei suoi poteri, riceve indebitamente, per sé o per un terzo, denaro o altra

utilità, o ne accetta la promessa” (art. 318). Una serie di altri articoli sono dedicati anche ad altri “reati contro la pubblica amministrazione» (tra cui peculato, concussione e così via), ciascuno dei quali, quindi, non viene definito come corruzione in senso stretto.

Viene anche utilizzato un approccio che fornisce una definizione ben più lata. Così Transparency International¹ definisce la corruzione come «abuso di un potere di cui si è titolari finalizzato a un guadagno privato. Può essere classificata come *grand*, *petty* e politica, a seconda dell'importo di denaro che si viene a perdere e del settore in cui ha luogo». Una definizione ampia di tal fatta abbraccia molti tipi di azioni, tra cui anche comportamenti che in certi paesi in certi momenti storici non risultano reati. Sulla stessa linea è l'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC 2015, 7). Infatti, definizione da essa usata è

non solo più ampia dello specifico reato di corruzione e del complesso dei reati contro la pubblica amministrazione, ma coincidente con la *maladministration*, intesa come assunzione di decisioni (di assetto di interessi a conclusione di procedimenti, di determinazioni di fasi interne a singoli procedimenti, di gestione di risorse pubbliche) devianti dalla cura dell'interesse generale a causa del condizionamento improprio da parte di interessi particolari. Occorre, cioè, avere riguardo ad atti e comportamenti che, anche se non consistenti in specifici reati, contrastano con la necessaria cura dell'interesse pubblico e pregiudicano l'affidamento dei cittadini nell'imparzialità delle amministrazioni e dei soggetti che svolgono attività di pubblico interesse.

Accanto e al di là della dimensione giuridico-formale, sono rilevanti anche distinzioni più sostanziali: quella, già ricordata, tra *grand* e *petty corruption*; tra corruzione burocratica, politica (già citata) e legislativa; tra la corruzione sistemica e quella isolata; tra quella attiva e quella passiva; e così via. A mio avviso una distinzione almeno altrettanto rilevante è quella tra corruzione *organizzata* e *non organizzata* (non coincidente con la distinzione sistemica/isolata). Ritengo che esistano molti tipi di organizzazioni corruttive: ad esempio, stabili o ad hoc; con connessioni tra i componenti strette ovvero “lasche” (*loose*); fondate precipuamente sull'allocazione di benefici ai loro membri (mazzette o vantaggi di altro tipo), ovvero capaci di usare anche l'intimidazione (intesa come la minaccia di infliggere costi rilevan-

1. <https://www.transparency.org/what-is-corruption/>.

ti — ma non derivanti dall'uso caratterizzante della violenza, che è piuttosto tipico delle associazioni mafiose — ai partecipanti e ad altri attori salienti che violano certe aspettative); *et cetera*. A tale riguardo, comparare le organizzazioni di stampo mafioso (che devono esibire un certo tratto distintivo, appunto il metodo mafioso) con i *networks* corruttivi — i quali spesso sono sfuggenti e certamente possono assumere molteplici forme — può essere molto istruttivo. Specie se si intende analizzare la distorsione strutturata e persistente — che avviene sotto l'influsso di più o meno organizzate coalizioni corruttive — delle scelte di *policy*, dell'applicazione delle leggi e dei regolamenti, nonché delle altre attività delle amministrazioni pubbliche.

Le definizioni sono il punto di partenza di strategie che si pongono sia sul piano cognitivo sia su quello pragmatico. Sottolineare che bisogna mettersi nell'ordine di idee di studiare tante *corruzioni* — o, per meglio dire, tanti tipi di corruzione — implica, tra le altre cose, conseguenze sul modo in cui andrebbe impostata la ricerca sulla dimensione e sull'impatto della corruzione stessa. Se ne dovrebbe tenere conto, ad esempio, nelle rilevazioni della percezione delle *corruzioni*, così come nella stima delle somme oggetto di scambi occulti, così come dell'impatto sulla crescita economica e sulla qualità della democrazia.

Implicazioni stimolanti si hanno pure in relazione all'azione di contrasto della corruzione. Gli strumenti repressivi e preventivi andrebbero sagomati avendo in mente i diversi tipi di corruzione, tenendo presente il modo in cui sono percepiti dall'opinione pubblica (nei differenti territori, settori economici, periodi storici). Personalmente condivido la linea di pensiero, originata da Elinor Ostrom e sviluppata da Persson, Rothstein e Teorell (2010), secondo la quale gran parte dei programmi anticorruzione sono destinati a fallire perché non mettono nel conto che anche i *principali*, e non soltanto gli *agenti*, possono essere corrotti².

Oggi è in linea teorica assai più facile di quanto non fosse in passato rintracciare transazioni in contanti, flussi finanziari, conversazioni, telefonate, comunicazioni e interscambi su internet, movimenti fisi-

2. Sulla corruzione come problema di azione collettiva (Olson 1965), si vedano anche Marquette e Peiffer (2015), Johnston (2005, 2012). Le conseguenze economiche della corruzione sono considerate anche da Olson (1982), Deaton (2013), Acemoglu e Robinson (2012).

ci riconducibili ai criminali. Ciò già avviene nell'ambito della lotta contro i gruppi mafiosi, ovvero terroristici. Forse alcune forme di corruzione organizzata hanno qualcosa di simile con tali gruppi. Tali somiglianze potrebbero addirittura suggerire di mettere in cantiere la formulazione di qualche apposita figura di reato e di poteri investigativi ad hoc, in modo analogo a ciò che si è fatto e si va facendo nella politica antimafia e antiterrorismo.

Secondo Søreide (2014, I, 3, 5) il corrotto "vende" certe sue decisioni al corruttore, facendosi così compensare per i rischi che corre nel deviare dalle finalità dell'istituzione (pubblica o privata) cui appartiene. Oltre alla corruzione collusiva, in cui vi è una convergenza di intenti tra le due parti dello scambio corrotto, vi è anche una corruzione estorsiva (in Italia diremmo concussoria), quando chi paga si sente in qualche modo costretto a comportarsi così.

Secondo un altro autore, la corruzione può essere definita come «l'abuso di ruoli o risorse pubbliche per ottenere un beneficio privato», ma va al contempo sottolineato «che "abuso", "pubblico", "privato" e finanche "beneficio" sono concetti tutt'altro che scontati in molte società» (Johnston 2005, 12). Così, in taluni paesi può avvenire che uno scambio corrotto riguardi decisioni che di per sé sarebbe legittime o addirittura doverose.

L'United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC 2004, cap. 1) presenta la comune e già richiamata distinzione tra *petty* (che è per importi monetari modesti, favori non molto significativi, e vede in genere il coinvolgimento di soggetti che occupano posizioni organizzative non elevate) e *grand corruption* (che invece riguarda le più alte sfere delle organizzazioni pubbliche così come private, somme assai cospicue, nonché una "distorsione" delle "funzioni centrali del soggetto pubblico"), così come le altre distinzioni, anch'esse già ricordate, tra corruzione attiva e passiva, o burocratica, politica e legislativa.

Vi sono contributi di rilievo che si fondano su definizioni alquanto generiche (si vedano, ad esempio, Huther, Shah 2000; Johnson *et al.* 2011). Si potrebbe ipotizzare una connessione a prima vista plausibile tra corruzione burocratica e bassi importi (*petty*), da un lato, e un'altra corruzione sistemica, politica e di alto bordo (*grand*), dall'altro (così Cingari 2012). Tuttavia, talora tali correlazioni possono essere ingannevoli.

In linea teorica, certe enormi tangenti potrebbero essere negoziate soltanto tra burocrati e imprese private, senza coinvolgere i politi-

ci. Avviene pure che *sia* certi politici, *sia* certi burocrati vengano coinvolti nella corruzione di alto bordo. La connotazione di “sistemica” per come la vedo io va riferita all’intero sistema sociale, nelle sue articolazioni sub-sistemiche di tipo amministrativo, politico, economico, culturale, legale. In tal senso, alcuni paesi la sperimentano, mentre altri no. È anche immaginabile che in un dato paese a un dato momento solo in certi settori economici, o segmenti dell’intreccio pubblico/privato, o certi territori la corruzione sia “sistemicamente” connaturata. A seconda dei casi, appare preferibile parlare di corruzione *endemica*, facendo attenzione a specificare di volta in volta, poniamo, il settore, il territorio, il paese cui ci si sta riferendo. All’opposto di quella “endemica” starebbe allora la corruzione “isolata”, o quanto meno “sparpagliata”, che si ha quando il fenomeno non ricorre in modo regolare, bensì di tanto in tanto. Sia la corruzione di piccolo cabotaggio che quella di alto bordo possono essere endemiche. Così come potrebbero talora avvenire anche *una tantum*, o in modo sparpagliato. Se consideriamo la dimensione temporale, stavolta l’opposto di “endemica”, intesa come da tempo stabilmente radicata in un dato contesto, potrebbe essere la corruzione “emergente”, “nuova”. Talvolta, da qualche parte, affiorano condotte corruttive che fino a quel momento non esistevano. Potrebbero via via diventare endemiche, ovvero fermarsi allo stadio dell’occasionalità. Per definizione, non erano endemiche nel momento in cui sono nate.

Donatella Della Porta e Alberto Vannucci (2014; Vannucci 2015) hanno proposto uno schema interpretativo — che riassumo qui in forma assai schematica — volto a studiare la “realtà nascosta” della corruzione italiana, avendo riguardo anche ad aspetti strutturali e “meccanismi di governo”. Trattandosi di rapporti sommersi e illegali, che purtuttavia richiedono affidamento reciproco tra le parti e talora stabilità nel tempo, si pone il problema della garanzia degli impegni assunti dai partecipanti alle transazioni occulte, ricorrendo a sanzioni ove necessario. Si tratta di un’esigenza generale, che si riscontra in tutti i tipi di corruzione (*grand*, *petty*, isolata, sistemica, ecc.) prima ricordati. In particolare, ad avviso degli autori si ha corruzione sistemica quando in un dato contesto gli attori rilevanti (imprese, professionisti, burocrati, mediatori, politici, controllori, ecc.) ritengono “normale”, sotto il profilo fattuale, che vengano chieste e versate tangenti, seguendo certe implicite, ma ben note, “regole del gioco”. A parte l’eventualità

in cui gli individui abbiano interiorizzato il valore dell'affidabilità e vogliano mantenere la reputazione di soggetti che si comportano "bene" e stanno ai patti, in caso di divergenze di vedute o di violazione dei patti medesimi è talora possibile una ritorsione della controparte, che quindi si incarica lei stessa (se ne è capace) dell'*enforcement*.

Un'altra ipotesi è che vi sia un soggetto *terzo* tra i "contraenti" dell'accordo corruttivo, che per un verso resta sullo sfondo, ma per altro verso può disporre di vari tipi di strumenti sanzionatori (ad esempio la futura esclusione del "trasgressore" da transazioni corruttive, o il ricorso alla violenza, o l'applicazione punitiva di norme giuridiche che diversamente sarebbero restate a maglie larghe). Sempre secondo Della Porta e Vannucci, il ruolo del terzo può essere giocato da singoli individui "autorevoli" (burocrati, politici, faccendieri, professionisti, ecc.), ovvero da esponenti di partiti politici (i quali, però, sarebbero oggi sempre meno credibili ed efficaci in tale veste), aziende, organizzazioni segrete, associazioni private, sodalizi mafiosi. In tal modo i costi di transazione possono essere sensibilmente ridotti e gli accordi stabilizzati.

2. La novità legislativa

Dopo circa tre anni di gestazione, si è pervenuti alla riforma del cosiddetto Codice antimafia (il decreto legislativo 159/2011, che in effetti non copre l'intera materia dell'antimafia, ma riguarda per lo più le misure di prevenzione). Tale provvedimento, derivato da una proposta di legge di iniziativa popolare avanzata nel 2012 da una rete di associazioni, contiene una serie di importanti novità, tra le quali ricordo, senza alcuna pretesa di completezza, l'introduzione di istituti come il controllo giudiziario (volto a evitare, ove possibile, che venga messo del tutto fuori gioco il management di aziende ancora capaci di stare sul mercato), nonché modifiche relative all'Agenzia nazionale per i beni sequestrati e confiscati, ai criteri di nomina e valutazione degli amministratori giudiziari, alla possibilità di opporsi alle misure preventive. Una volta aperti questi percorsi innovativi, è possibile che su essi si ritorni per perfezionare alcune previsioni, ad esempio per consolidare ulteriormente l'Agenzia, o per rendere più effettiva la possibilità di fare opposizione (coerentemente con il presupposto

secondo cui la si è ammessa), o più incisiva la valutazione dell'operato degli amministratori e di chi li ha nominato.

L'atto legislativo in questione è peraltro assai significativo con riguardo all'oggetto del presente scritto, perché durante la discussione dell'art. 1 — che in una prima versione prevedeva senz'altro l'applicabilità delle misure di prevenzione tipiche della normativa antimafia anche nel contrasto di una serie di reati contro la pubblica amministrazione — sono emerse svariate critiche e resistenze (non sollevate negli anni precedenti, quando il provvedimento non pareva vicino all'approvazione) volte a sottolineare la sproporzione tra l'invasività di tali misure e la pericolosità sociale di molti dei reati contro la pubblica amministrazione elencati. Ad esempio, veniva asserito che per un peculato di minima gravità consistente nel supposto utilizzo di un'automobile d'ufficio a fini personali l'indiziato si poteva veder bloccare beni, conti correnti e così via. Ciò sarebbe giustificato se si vogliono colpire i sodalizi mafiosi, ma non, invece, di fronte a casi di abuso della propria posizione a fini di utilità privata quando le risorse in gioco siano di lieve entità. Durante la discussione in Senato è quindi emersa l'idea di consentire sì l'applicazione delle misure preventive a tali reati, a condizione che essi siano commessi *in forma associata*, come da art. 416 del codice penale. La versione così approvata dal Senato è poi stata approvata anche dalla Camera dei deputati.

Va ricordato che anche prima della recente riforma era possibile usare dette misure contro i delinquenti abituali e contro chi non fosse in grado di dar conto della provenienza di beni o denaro ricadenti nella propria disponibilità. La nuova previsione, però, copre il caso dell'associazione a delinquere neo-costituita da partecipanti che non abbiano in precedenza compiuto reati, così come quello di soggetti finora ignoti agli investigatori (per i quali dunque non vi sono elementi che attestano attività criminali ricorrenti) e non provvisti di risorse sproporzionate rispetto al loro reddito ufficiale, ma membri di un'associazione a delinquere. Ecco dunque che la struttura associativa (quindi organizzativa) volta a commettere reati in senso lato corruttivi ha trovato un importante riconoscimento normativo.

Le polemiche sono peraltro continuate anche dopo il predetto restringimento dell'ambito applicativo delle misure preventive. Alla Camera dei deputati, unitamente all'approvazione tal quale del testo esitato dal Senato (in mancanza della quale quasi certamente la rifor-

ma non sarebbe stata approvata entro l'imminente conclusione della legislatura), ha anche adottato un ordine del giorno che richiede al Governo un monitoraggio dell'impatto e dell'efficacia della riforma, a garanzia dei cittadini e delle imprese, con specifico riferimento all'applicazione delle misure preventive in presenza di associazioni ex art. 416 c.p. finalizzate alla commissione di reati contro la pubblica amministrazione. Un siffatto monitoraggio è stato richiesto anche in occasione della promulgazione della nuova legge da parte della Presidenza della Repubblica, che ha anche segnalato la necessità di recepire pienamente la normativa europea in tema di confisca allargata, essendo stata omessa l'applicabilità per reati da essa previsti (tra i quali, ad esempio, terrorismo e corruzione in ambito privato).

3. Un'agenda per la ricerca

Anche in precedenza era, a mio avviso, altamente auspicabile che la ricerca empirica si concentrasse sulle caratteristiche concrete delle associazioni corruttive. La recente innovazione normativa di cui si è detto rende ciò ancor più opportuno.

Il fatto corruttivo, in senso lato, è uno scambio tra un abuso, da un lato, e denaro o altra utilità dall'altro, o comunque esso ruota intorno a tale scambio. L'associazione ha svariati elementi in più, tutt'altro che *a-problematici*: quantomeno, una pluralità di componenti, la stabilità (almeno nell'intenzione dei suoi membri), una certa suddivisione dei compiti. Mentre nelle associazioni mafiose esiste una procedura di affiliazione (che, non a caso, è poi stata trasformata, talora attenuata e comunque circondata di particolari cautele a fronte dell'impatto dell'azione di contrasto) e una struttura con livelli gerarchici, mansioni, spesso ripartizioni territoriali, non è in genere così nelle associazioni corruttive, nelle quali l'organigramma, i confini e la distribuzione delle attività saranno da rilevare sulla base di comportamenti concludenti, delle condotte di fatto tenute dagli associati, i quali dovranno anche essere ben consapevoli dell'esistenza dell'organizzazione, delle sue finalità, dei compiti di cui si stanno facendo carico. La prospettazione dell'esistenza di un'associazione corruttiva, quindi, presuppone una ricognizione alquanto esigente.

Occorrerà poi analizzare e classificare tali entità. La teoria dell'organizzazione ci insegna che esistono tanti tipi di configurazioni (Mintzberg 1983). In alcune vi sono molti livelli gerarchici, in altre no. In alcune la leadership è sviluppata, prominente e assertiva, in altre no. Alcune hanno confini netti, altre no. In alcune la distribuzione delle mansioni è rigida, in altre no. In alcune le operazioni fondamentali sono ripetitive e standardizzate, in altre invece sono più creative e non pienamente programmabili. In alcune le regole interne sono “codificate” (pur trattandosi di organizzazioni criminali), in altre meno. E così via. È intuitivo che se, avendo davanti a noi un'organizzazione *non* di stampo mafioso, bensì corruttiva, questa avesse un capo riconosciuto, seguisse pedissequamente certe *routines* per il calcolo e l'applicazione delle tangenti, o la ripartizione dei ricavi, fosse composta da partecipanti che restano tendenzialmente gli stessi anno dopo anno, “censirla” sarebbe facile. Ma può darsi un'organizzazione anche se i rapporti sono più paritari e più fluidi, la partecipazione è meno netta, i confini sono fluidi, le procedure e i compiti non sono rigidi³.

Inoltre, una cosa è il singolo scambio corrotto tra due “contraenti” (rispetto al quale si pone, certo, un problema di garanzia ed eventualmente di sanzione rispetto a chi non sta ai patti), che di per sé non evidenzia la presenza di un'associazione, altra cosa è un'organizzazione che presiede alla produzione di molteplici e ricorrenti occasioni di scambio. Ad esempio, un'organizzazione del genere può essere costituita da alcuni componenti di un ufficio, che — coprendosi e controllandosi a vicenda — “cedono” normalmente permessi, licenze, concessioni di sussidi, favori ecc. O può invece essere una cricca di funzionari pubblici, imprese e professionisti che si spartiscono sistematicamente i contratti pubblici in un certo ambito, o hanno messo le mani su una grande opera la cui realizzazione dura molti anni (sulla vicenda MOSE, ma con valenza generale, Baita, Uccello 2016; su tale caso e altri Barbieri, Giavazzi 2014).

L'Istat (2017) ha recentemente pubblicato i risultati della sua indagine sulla sicurezza 2015–2016, svolta su un campione di 43.000 soggetti tra i 18 e gli 80 anni contattati telefonicamente o tramite interviste

3. Sulle questioni metodologiche e sulle problematiche connesse allo studio del crimine organizzato nelle sue varie manifestazioni (anche diverse da quella mafiosa), Bouchard e Morselli (2014), Hobbs e Antonopoulos (2014), Karstedts (2014), Paoli e Vander Beke (2014).

faccia a faccia, nella quale per la prima volta ai cittadini rispondenti sono state poste domande sulla percezione subita (quindi sulla diretta esperienza di richieste il più delle volte monetizzate per l'erogazione di servizi/prestazioni cui le pubbliche amministrazioni o i servizi di pubblica utilità di volta in volta considerati sarebbero stati tenuti). La stima che viene avanzata è che “il 7,9% delle famiglie” (con un massimo del 17,9 in una regione e un minimo del 2% in una provincia autonoma) “nel corso della vita sia stato coinvolto direttamente in eventi corruttivi”, con differenze significative tra una regione e l'altra. È un risultato saliente, che andrà fatto oggetto di approfondimento. Fenomeni corruttivi del genere — in questo caso di piccolo calibro — sono comunque tali da danneggiare la qualità dei servizi e della vita, il rapporto tra cittadini e istituzioni, l'attrattività del sistema-paese, la sua capacità di produrre ricchezza, occupazione e benessere. Va aggiunto, con riferimento all'oggetto del presente scritto, come, accanto a casi episodici (il singolo dipendente che fa una richiesta *una tantum*), è plausibile che in molti altri casi di *petty corruption* si sia in presenza di fenomeni associativi (ad esempio tra alcuni o tutti i membri di un dato ufficio pubblico che avanzano pretese e magari si spartiscono il “monte premi” con cadenze periodiche, oppure anche quando si ha un solo soggetto che reitera costantemente la richiesta, con la complicità di altri che lo coprono). Vero è che volta per volta la cifra in ballo potrebbe essere modesta (cosa che non è sempre scontata), ma da una considerazione del genere potrebbe scaturire una conclusione fallace. Se infatti l'attività di certi sodalizi che riscuotono in via routinaria singole dazioni di piccolo calibro è ricorrente e protratta per lungo tempo, la pericolosità sociale e il danno economico appariranno assai maggiori, così da rendere assai meno irragionevole l'impiego delle misure di prevenzione.

Vi sono poi noti casi, esulanti dalla *petty corruption*, di corruzione di alto livello endemica e organizzata, in campi quali grandi opere (autostrade), grandi eventi, protezione civile, gare per forniture di grosso importo. Peraltro, l'effetto deterrente della normativa penalistica vigente in combinazione con gli esiti della prescrizione pare sia ad oggi ancora poco incisivo (Riparte il futuro 2017). E anche in tale secondo tipo di vicende si delineano organizzazioni di stampo corruttivo, talora con un contorno di consulenze, incarichi, avanzamenti di carriera, conferimento di posizioni di potere, scatole vuote tenute in piedi per

poter assumere soggetti graditi a chi bisogna compiacere e pagare stipendi, esponenti del mondo dell'informazione contigui, controllori acquiescenti, tante opere avviate e lasciate incompiute, costi che si gonfiano a dismisura (Baita, Uccello 2016; Barbieri, Giavazzi 2014). Certi sodalizi sono talmente potenti da essere in grado di ottenere finanche modifiche legislative favorevoli ai loro interessi e finalizzate a rendere esteriormente legittimi certi abusi.

In definitiva, nel momento presente si evidenzia per un verso una via via più acuta consapevolezza della gravità del fenomeno corruttivo, e per altro verso si hanno sviluppi di politica del diritto che dischiudono nuove possibilità di intervento, sollecitando anche lo scienziato sociale a fornire, se è messo nelle condizioni di farlo, il suo contributo propriamente conoscitivo, peraltro utile per affinare la formulazione, la realizzazione e la valutazione della politica di contrasto.

In particolare, tenendo conto anche dei filoni di ricerca già avviati (in Italia da Della Porta e Vannucci 2007, 2014; Vannucci 2012, 2015), occorrerebbe procedere ad una ricognizione empirica e a una classificazione delle organizzazioni di stampo corruttivo, avendo anzitutto di mira finalità conoscitive (quali sono le caratteristiche essenziali del *genus*? quali i tratti distintivi di ciascun tipo?), ma forse pensando anche, in seconda battuta, alle esigenze investigative e probatorie degli operatori del diritto, in vista delle quali sarà necessario, tipo per tipo, reperire e usare elementi fattuali, dati e indici sintomatici sulla conformazione della struttura associativa, sull'appartenenza dei membri, sulla consapevolezza delle finalità, sulle attività distintive, sui ruoli, sulle eventuali regole, sul volume d'affari e sull'impatto esterno. Si tratta certo di un'agenda di ricerca impegnativa, che potrebbe peraltro produrre frutti rilevanti sul piano della conoscenza sia pura che applicata.

Riferimenti bibliografici

ACEMOGLU D., ROBINSON J.A. (2012), *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*, Crown, trad. it. *Perché le nazioni falliscono*, il Saggiatore, Milano 2013.

ANAC (2015), *Aggiornamento 2015 al Piano Nazionale Anticorruzione*, Determinazione n. 12 del 28 ottobre.

- BAITA P., UCCELLO S. (2016), *Corruzione. Un testimone racconta il sistema del malaffare*, Einaudi, Torino.
- BARBIERI G., GIAVAZZI F. (2014), *Corruzione a norma di legge. La lobby delle grandi opere che affonda l'Italia*, Rizzoli, Milano.
- BOUCHARD M., MORSELLI C. (2014), *Opportunistic Structures of Organized Crime*, in L. Paoli (ed.).
- CINGARI F. (2012), *La corruzione pubblica: trasformazioni fenomenologiche ed esigenze di riforma, Diritto penale contemporaneo*, 1.
- DEATON A. (2013), *The Great Escape. Health, Wealth, and the Origins of Inequality*, Princeton, Princeton Univ. Press, trad. it. *La grande fuga*, il Mulino, Bologna 2015.
- DELLA PORTA D., VANNUCCI A. (2007), *Mani impunita*, Laterza, Roma–Bari.
- (2014), *Centripetal versus centrifugal corruption. A framework for the analysis of corrupt exchange and hidden governance structures*, progetto europeo ANTICORRP, European University Institute unit, <http://anticorpp.eu/wp-content/uploads/2014/10/DI.I-State-of-the-art-report-on-theories-and%20harmonised-concepts-of%20corruption.pdf>.
- HOBBS D., ANTONOPOULOS G.A. (2014), *How to Research Organized Crime*, in L. Paoli (ed.).
- HUTHER J., SHAH A. (2000), *Anti-Corruption Policies and Programs. A Framework for Evaluation*, World Bank Policy Research Working Paper, 2501.
- ISTAT (2017), *La corruzione in Italia: il punto di vista delle famiglie*, 12 ottobre, www.istat.it.
- JOHNSØN J., HECHLER H., DE SOUSA L., MATHISEN H. (team leader) (2011), *How to monitor and evaluate anti-corruption agencies: Guidelines for agencies, donors, and evaluators*, U4 Issue September, No. 8, Bergen, CMI Chr, Michelsen Institute in association with UNDP.
- JOHNSTON M. (2005), *Syndromes of Corruption: Wealth, Power, and Democracy*, Cambridge/New York, Cambridge University Press 2012,
- , *Why do so Many Anti-corruption Efforts Fail?*, «NYU Annual Survey of American Law», vol. 67.
- KARSTEDTS S. (2014), *Organizing Crime: The State as an Agent*, in L. Paoli (ed.).
- LA SPINA A. (2016), *Il mondo di mezzo. Mafie e antimafie*, il Mulino, Bologna.
- MARQUETTE H., PEIFFER C. (2015), *Corruption and Collective Action*, Developmental Leadership Program, University of Birmingham, Research

Paper, 32.

MINTZBERG H. (1983), *Structures in Fives: Designing Effective Organizations*, Englewood Cliffs (N.J.), Prentice–Hall; trad. it. *La progettazione dell'organizzazione aziendale*, il Mulino, Bologna 1985.

OLSON M. (1965), *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Harvard University Press, trad. it. *La logica dell'azione collettiva*, Feltrinelli, Milano 1983.

——— (1982), *The Rise and Decline of Nations. Economic Growth, Stagflation and Social Rigidities*, New Haven, Yale University Press, trad. it. *Ascesa e declino delle nazioni*, il Mulino, Bologna 1984.

PAOLI L. (ed.) (2014), *The Oxford Handbook of Organized Crime*, Oxford/New York, Oxford University Press.

PAOLI L., VANDER BEKE T. (2014), *Organized Crime: A Contested Concept*, in L. Paoli (ed.).

PERSSON A., ROTHSTEIN B., TEORELL J. (2010), *The failure of Anti–Corruption Policies A Theoretical Mischaracterization of the Problem*, QoG Working Paper Series, 19.

RIPARTE IL FUTURO (2017), *Prescrizione penale e corruzione*, www.riparteilfuturo.it.

SØREIDE T. (2014), *Drivers of Corruption: A Brief Review*, World Bank Studies, Washington, DC, World Bank, doi:10.1596/978-1-4648-0401-4. License: Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO.

UNODC (2004), *The Global Programme Against Corruption. UN Anti – Corruption Toolkit*, 3rd Edition, Vienna, September.

VANNUCCI A. (2012), *Atlante della corruzione*, Gruppo Abele, Torino 2012.

——— (2015), *Imperfette simbiosi. Protezione, corruzione, estorsione tra mafia e politica*, in M. Santoro (ed.), *Riconoscere le mafie. Cosa sono, come funzionano, come si muovono*, il Mulino, Bologna 2015, pp. 125–176.

Il sequestro delle imprese mafiose

Aspetti di efficacia ed efficienza

CARLO AMENTA, LUCIANO LAVECCHIA, CARLO STAGNARO*

SOMMARIO: 1. Criminalità e crescita economica, 62 – 2. Il caso delle imprese sequestrate per mafia, 68 – 3. Una proposta di policy, 72.

ABSTRACT: L'impatto economico della criminalità organizzata supera il solo valore delle risorse generate da attività illegali o estorte a cittadini e imprese. Le imprese mafiose godono, infatti, di un "vantaggio competitivo mafioso" che contribuisce, da un lato a mettere fuori mercato imprese "sane", dall'altro a impegnare fattori della produzione (lavoro e capitale) in modo non necessariamente produttivo. L'Italia in generale, e il Mezzogiorno in particolare, soffrono di un problema di cattiva allocazione del capitale e di stagnazione della produttività totale dei fattori che, verosimilmente, può essere esacerbato dalla presenza della criminalità organizzata sul territorio. In questo contesto, le azioni di contrasto assunte negli ultimi vent'anni grazie principalmente agli strumenti di sanzione patrimoniale nei confronti dei mafiosi si sono rivelate efficaci, ma presentano alcune criticità sotto il profilo dell'efficienza. Gli elevati tassi di mortalità delle imprese commissariate suggeriscono che vi siano margini di miglioramento derivanti, in primo luogo, dalla consapevolezza del ruolo economico del magistrato. Dopo aver fatto riferimento alla letteratura sull'impatto economico della criminalità e aver ipotizzato un canale attraverso cui essa può determinare effetti negativi sul Pil e la produttività delle comunità interessate, il presente lavoro esamina i risultati economici delle imprese sequestrate per mafia e propone una riforma delle procedure finalizzata a distinguere le imprese potenzialmente "sane" da quelle non competitive. La proposta è quella di pervenire a una rapida cessione delle une, e di avviare le altre a una procedura di liquidazione individuando adeguati strumenti di protezione, riqualificazione e *placement* dei lavoratori coinvolti.

* Carlo Amenta, Università degli studi di Palermo e Istituto Bruno Leoni. Luciano Lavecchia, Istituto Bruno Leoni e Banca d'Italia. Carlo Stagnaro, Istituto Bruno Leoni.

Introduzione

Una delle ragioni del sottosviluppo del Mezzogiorno è la presenza della criminalità organizzata che, nelle sue forme più conosciute quali la *mafia*¹, la *camorra* e la *'ndrangheta*, rende impossibile uno sviluppo sano del tessuto economico, facendo prevalere le proprie regole su quelle dello Stato e rendendo gli individui sudditi di un diverso e ben più crudele sovrano. Le attività criminali, oltre a sottrarre direttamente risorse alle imprese con estorsioni e atti violenti, impongono una serie di distorsioni rilevanti al funzionamento del mercato.

Il fenomeno, che ha certamente subito una battuta d'arresto almeno in alcune regioni del Mezzogiorno (tra cui la Sicilia²), negli ultimi anni ha però fatto osservare una crescita in altre aree del Paese, tradizionalmente meno colpite. Una possibile *proxy* di questa nuova geografia della presenza criminale è data dai comuni sciolti per mafia. Tra il 1991 e il mese di settembre 2017³ sono stati adottati 291 provvedimenti di scioglimento (24 dei quali successivamente annullati a seguito di ricorso), dei quali solo otto in regioni settentrionali (due annullati). Degli otto provvedimenti assunti al Nord, ben sette sono arrivati dopo il 2011. Per contro, se ci concentriamo unicamente sui provvedimenti riguardanti il Mezzogiorno, la larga maggioranza di questi ultimi (198 su 291, pari al 68 per cento) risalgono a periodi antecedenti l'anno indicato. Per quanto il fenomeno resti ancora preponderante al centro-sud, la sua incidenza è stabile nelle regioni storicamente più colpite, e in forte crescita altrove⁴. Se si guarda anche

1. Di seguito utilizzeremo il termine "mafia" per caratterizzare tutte le organizzazioni criminali esistenti in Italia (ivi incluse camorra e *'ndrangheta*) e distintamente dalla Mafia che caratterizza, insieme alla *Stidda*, la Sicilia.

2. «Le indagini ed i processi svolti continuano a confermare che "Cosa Nostra" tenta di trovare nuovi equilibri interni ed è però seriamente ostacolata in tale opera dalla continuità delle attività investigative costantemente in corso, che ancora per tutto il periodo in esame sono riuscite a cogliere l'attualità delle vicende dell'organizzazione criminale» e ancora «La cattura della totalità dei grandi latitanti di mafia palermitani ha certo costituito un segnale fortissimo della capacità dello Stato di opporsi a "Cosa Nostra" demolendo il luogo comune della impunità di alcuni mafiosi e la conseguente loro autorevolezza e prestigio criminale» (DNAA, 2017).

3. Dati aggiornati al 25 settembre 2017 dal sito di Avviso Pubblico — <http://www.avvisopubblico.it/home/documentazione/comuni-sciolti-per-mafia/amministrazioni-sciolte-per-mafia-mappa-interattiva/>.

4. In altri casi le dimissioni della maggioranza dei consiglieri, in seguito a inda-

ad altre statistiche di natura economica come il numero di aziende sequestrate o confiscate, quelle localizzate al Nord del Paese sono pari al 12 per cento del totale, il 70 per cento delle quali sono state oggetto di provvedimento a partire dal 2005⁵.

Il tema del contrasto alla criminalità, dell'effetto dell'economia illegale sulla crescita, e delle sue conseguenze economiche si qualifica sempre più come un problema nazionale.

L'impatto delle attività criminali sulla dinamica del Pil e della produttività va ovviamente ben al di là della mera contabilità delle risorse sottratte all'economia reale o direttamente generate attraverso attività illegali, quali lo sfruttamento della prostituzione e lo spaccio di droga. L'aspetto che qui ci interessa indagare, in particolare, riguarda le esternalità negative delle attività criminose sull'economia, e l'efficacia ed efficienza di alcuni tra gli strumenti di contrasto messi a disposizione dalla normativa vigente, con specifico riferimento alla gestione commissariale⁶ delle imprese sequestrate. Appare evidente che le imprese mafiose godono di un indebito "vantaggio competitivo" dato, tra l'altro, dalla "protezione" esercitata dalla malavita e dall'influenza che questa può avere su clienti (incluse le amministrazioni pubbliche), fornitori e finanziatori (Arlacchi, 1983; Gambetta, 1996).

Le nostre domande di ricerca sono le seguenti:

- a) in quale modo, e attraverso quali misure, la presenza criminale influenza la dinamica della produttività?
- b) quali sono le conseguenze economiche dello strumento del commissariamento?

Il lavoro ha la seguente struttura: dopo la breve introduzione del presente paragrafo, il secondo ricostruisce i risultati più rilevanti ottenuti in letteratura, in relazione, da un lato, al rapporto tra economia

gini per infiltrazioni mafiose degli organi del comune, hanno portato comunque al commissariamento come avvenuto nel comune di Seregno (28 settembre 2017).

5. Elaborazioni su dati ANSBC.

6. Nel presente lavoro, per comodità di esposizione, utilizzeremo il termine "commissariamento" in senso lato per ricomprendere tutte le forme di gestione imposta da autorità esterne, sia di natura governativa e amministrativa che giudiziaria. Esso sarà utilizzato insieme al termine "sequestro" anche ricomprendendo, più nello specifico, le gestioni legate a sequestri e confische di cui alle norme del codice penale e del codice antimafia (D.lgs. 159/2011).

criminale e sviluppo, e, dall'altro, agli accorgimenti istituzionali che minimizzano il "vantaggio mafioso". Inoltre, colloca questa letteratura nell'ambito della più ampia discussione sul declino della produttività in Italia in generale, e nel centro-sud in particolare. La terza parte indaga il tema delle imprese confiscate e/o sequestrate per mafia, cercando anche di trarre un primo bilancio sull'esperienza finora maturata. La nostra riflessione prende le mosse dalla constatazione che ad avere un impatto sul sistema economico non è solo la criminalità, ma le stesse misure di contrasto: di conseguenza, anche queste ultime (come ogni altra policy) andrebbe assoggettata a una rigorosa analisi costi-benefici, con l'obiettivo di raggiungere un uso efficiente delle risorse. Il quarto paragrafo propone alcuni suggerimenti di *policy*, basati sul ragionamento svolto. La quinta e ultima sezione riassume e conclude.

1. Criminalità e crescita economica

Il peso della criminalità organizzata nell'economia è difficile da determinare perché il fenomeno non è misurabile con immediatezza e perché a volte ciò che si osserva consegue all'azione di contrasto alla criminalità (Savona, 2014). Gli effetti negativi sull'economia della criminalità organizzata sono significativi anche a livello internazionale, con una forte riduzione del Pil pro capite all'intensificarsi del fenomeno criminale (circa il 35 per cento a fronte di una crescita di una deviazione standard), un peggioramento della qualità della classe dirigente locale in aree densamente criminali, e maggiori difficoltà a sfruttare le ricchezze naturali del territorio nei paesi con debole *rule of law* (Pinotti, 2015a).

Per quanto riguarda il nostro Paese, i risultati finora ottenuti nei diversi studi sull'argomento evidenziano comunque un impatto dell'attività criminale sul Pil che oscilla tra un minimo dell'1 e un massimo dell'11 per cento, a seconda delle metodologie utilizzate, come ricordato dal Governatore della Banca d'Italia in un' audizione presso la Commissione antimafia⁷.

7. Testimonianza del Governatore della Banca d'Italia presso la Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno delle mafie del 15 gennaio 2015.

La stima dei costi associati alla criminalità è operazione complessa, sebbene vi siano pochi dubbi su una maggiore incidenza nelle zone del Sud Italia (Cannari *et al.*, 2010; Asmundo, 2011). Ganau e Rodríguez-Pose (2017) identificano un forte impatto negativo diretto e indiretto della mafia sulle Pmi italiane, con quest'ultimo effetto più intenso del primo, evidenziando l'importanza dei fenomeni di contesto. Alcuni studi possono dare un'idea più precisa del fenomeno: in particolare Pinotti (2015b) mostra come la criminalità organizzata, nel corso di circa 30 anni, abbia rallentato drasticamente lo sviluppo economico di Puglia e Basilicata, con una perdita del 16 per cento del Pil pro capite rispetto a uno scenario controfattuale. Peraltro tale risultato non dipende da una mera espansione dell'economia sommersa ma piuttosto da una forte contrazione degli investimenti privati, solo parzialmente compensata da un'espansione dell'intervento pubblico. Barone e Mocetti (2014) confrontano la risposta di due territori, il Friuli e l'Irpinia, ai terremoti subiti, rispettivamente, nel 1976 e nel 1980: il Friuli, libero da condizionamenti criminali, è cresciuto di oltre 20 punti di Pil mentre l'Irpinia ha perso oltre 12 punti percentuali. Non mancano ulteriori fattori distorsivi della criminalità come quelli sul mercato del credito e assicurativo, che comporta tassi di interesse più alti per le aziende del Mezzogiorno (Bonaccorsi di Patti, 2009) nonché premi assicurativi maggiori (Ivass, 2016). Non va poi dimenticato l'ulteriore effetto negativo nella gestione delle risorse pubbliche destinate ai territori svantaggiati sia in termini di risorse potenzialmente catturate da organizzazioni criminali (Barone e Narciso, 2013) che di riduzione del capitale sociale locale (Trigilia, 2001; Accetturo *et al.*, 2014).

Alle origini del fenomeno mafioso vi è chiaramente la scarsa protezione dei diritti di proprietà che ha portato a quella che è stata definita la "democratizzazione della violenza" (Franchetti, 1877). Con tale espressione ci si riferisce a una sorta di industria della protezione privata che, in un contesto di abbondanti risorse naturali (in Sicilia, lo zolfo⁸), è risultata determinante, insieme alle estorsioni, nella nascita della Mafia in Sicilia alla fine del XIX secolo (Buonanno *et al.*, 2015).

La criminalità ha inoltre un impatto negativo sulla qualità media dei *policy maker* che potrebbero svolgere un ruolo fondamentale in

8. Nel 1893 la Sicilia produceva ed esportava il 93 per cento dello zolfo a livello mondiale, pari al 4 per cento del PIL regionale all'inizio del novecento (Buonanno *et al.* 2015).

quanto un'azione risoluta dello Stato può fare la differenza: Dal Bo *et al.* (2006) evidenziano come la capacità della criminalità organizzata di influenzare (corrompendo o minacciando) i politici sia inversamente proporzionale alla qualità media degli stessi; questo risultato è confermato in Colombia (Acemoglu *et al.*, 2013), dove le organizzazioni che gestiscono il narcotraffico influenzano la scelta dei politici locali, e nel nostro Paese da Pinotti (2013), che mostra una correlazione negativa e significativa tra le aree in cui le mafie sono state storicamente più violente e la qualità dei politici eletti (definita come probabilità di essere coinvolti in uno scandalo e un minore livello di istruzione). Conseguentemente, Daniele e Geys (2015) evidenziano come il commissariamento di un comune sciolto per mafia porti a un successivo innalzamento del livello medio di istruzione dei nuovi eletti.

Risultati analoghi in termini di esternalità negative si ritrovano in letteratura per il fenomeno della corruzione, che non di rado si presenta associato alla presenza di economia criminale. Infatti, uno dei canali attraverso cui le organizzazioni malavitose possono catturare rendite è il rapporto patologico coi decisori pubblici, sia a livello politico sia a livello di burocrazia (Giavazzi e Barbieri, 2014; 2017). Alcuni studiosi, agli albori del dibattito sul tema, hanno sostenuto che un minimo livello di corruzione potrebbe anche essere di beneficio per la crescita economica agendo al fine di “ungere le ruote” di ingranaggi burocratici bloccati e d’ostacolo all’attività economica o favorendo incentivi addizionali ai pubblici ufficiali (Huntington, 1968; Leff, 1964) oppure permettendo un’allocazione dei servizi pubblici basati sull’efficienza segnalata da una sorta di sistema dei prezzi (Azfar *et al.*, 2001). Il problema principale di queste teorie, volendo tralasciare le questioni di etica e di morale, è che il soggetto pubblico e chi lo gestisce ha solitamente mano libera sulle regole da imporre e grazie a nuovi e sempre creativi “lacci e laccioli” può riuscire a estrarre rendite aggiuntive creando così ulteriori problemi di efficienza (Kaufmann e Wei, 1999; Shleifer e Vishny, 1993). In sostanza, l’effetto “pro crescita” della corruzione è osservabile solo nel breve termine, mentre nel lungo termine le influenze negative tendono a prevalere, e nei Paesi caratterizzati da regimi dittatoriali e dall’assenza di *rule of law*.

La maggior parte degli studiosi concorda quindi che la corruzione agisce più come “sabbia negli ingranaggi” con un impatto negativo sulle performance economiche del paese (Klitgaard, 1988; Ro-

se–Ackerman, 1978). Più recentemente una parte crescente della letteratura (Mauro 1995, 1997) ha dimostrato empiricamente la tesi che la corruzione è nemica della crescita economica. Essa impone costi aggiuntivi per investitori e consumatori (Wei, 2000), favorisce la mancanza di regole certe e promuove distorsioni del mercato (Campos *et al.*, 1999; Fisman e Svensson, 2007; Shleifer e Vishny, 1993) ed è di ostacolo all’accesso al credito (Djankov *et al.*, 2007) e alla efficacia degli strumenti di buon funzionamento delle imprese (*corporate governance*) (La Porta *et al.*, 2000).

In sintesi, si può affermare che la corruzione ha un impatto negativo sulla crescita (sicuramente nei Paesi sviluppati mentre la questione appare più complessa e articolata nelle nazioni in via di sviluppo e prive di istituzioni robuste) in quanto si traduce o nell’appropriazione di risorse pubbliche da parte di soggetti relativamente meno produttivi, o perché comporta l’adozione di norme o regolamenti che inibiscono la concorrenza e consentono a tali soggetti di estrarre rendite monopolistiche dai consumatori.

Corruzione e criminalità hanno dunque un effetto depressivo sul Pil che va ben al di là della mera quantificazione del “valore aggiunto” prodotto, o appropriato, dalle attività criminali (Ehrlich e Lui, 1999). La presenza della malavita su un territorio — e la sua influenza, attraverso la corruzione o l’estorsione, su una serie di *driver* quali l’allocazione dei fondi pubblici, l’accesso al credito, il rilascio di autorizzazioni, la puntualità o meno dei pagamenti da parte di fornitori e clienti, e più in generale la messa fuori mercato delle attività non connesse con la mafia — ha un effetto rilevante sull’allocazione dei fattori produttivi. Una recente ricerca della Banca d’Italia (2017) segnala che, nell’ambito della crescente penetrazione della criminalità organizzata nel centro–nord, le imprese a maggior rischio di infiltrazione sarebbero quelle che hanno subito una riduzione significativa del fatturato e della redditività, un aumento dell’incidenza degli oneri finanziari oppure un peggioramento del merito creditizio. Sfruttando quindi le imprese in difficoltà, la mafia non solo aumenta la portata delle sue attività criminali ma inibisce l’efficienza riallocativa.

Un ulteriore elemento di freno alla crescita economica deriva dall’incentivo implicito che la presenza della criminalità organizzata trasmette alle imprese, siano esse “sane” o “mafiose”. Baumol (1990) distingue le attività imprenditoriali tra produttive, improduttive e

distruttive: le une sono quelle che investono e innovano (e creano pertanto valore e crescita), le altre si impegnano in attività di *lobbying* o di cattura del regolatore (Stigler, 1971) o ancora nella ricerca di altre forme di vantaggio (per esempio il collateralismo con le organizzazioni criminali) per proteggere i propri ricavi; le ultime sono quelle coinvolte nelle attività criminali in senso stretto. Se un imprenditore è a conoscenza del fatto che le sue *chance* di sopravvivenza possono dipendere dal favore della mafia, egli sarà incentivato a investire almeno parte delle proprie risorse nella costruzione di un rapporto con le organizzazioni malavitose. La mera presenza della malavita, dunque, provoca una riallocazione delle risorse anche delle attività legali con uno spostamento degli investimenti produttivi alla ricerca di un vantaggio, sicuramente indebito ma concreto. Questo comportamento, perfettamente razionale, produce uno spostamento di risorse a favore di attività relativamente meno produttive, con potenziali effetti di lungo termine sull'allocazione del capitale, la produttività e la crescita. Non è pertanto frutto del caso se proprio la struttura economica di regioni come la Sicilia, particolarmente vulnerabili alle infiltrazioni criminali, si presenta caratterizzata dalla preponderanza di attività in settori tradizionali quali l'edilizia con una forte presenza di piccole imprese, un basso livello tecnologico e l'ipertrofia del settore pubblico (Lavezzi, 2008).

In questo senso, il problema della criminalità organizzata si intreccia strettamente col tema della produttività. In particolare, la deludente *performance* economica italiana è in buona parte riconducibile alla stagnazione della produttività, in tutte le sue dimensioni (Figura 1). Una indagine condotta dall'Istat (2016) ha mostrato che, nel periodo 1995–2015, la produttività del lavoro è aumentata a un tasso medio annuo dello 0,3 per cento (contro l'1,6 per cento della media Ue); la produttività del capitale è calata dello 0,9 per cento annuo; e la produttività totale dei fattori ha perso lo 0,1 per cento l'anno (Tabella 1).

Calligaris *et al.* (2016) hanno mostrato che una delle maggiori cause della stagnazione della produttività nel nostro Paese va rintracciata nella cattiva allocazione (*misallocation*) delle risorse. Quelle illustrate sono osservazioni generali, valide per l'intero territorio nazionale. Tuttavia, vi è evidenza che esse siano particolarmente accentuate nelle regioni meridionali (Figura 2), dove d'altronde vi è una minore

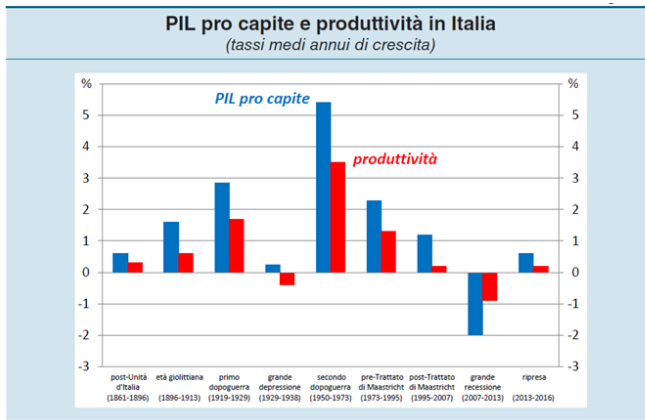


Figura 1. PIL pro capite e produttività in Italia (Fonte: ricostruzioni storiche della Banca d'Italia. Note: produttività totale dei fattori; PIL a valori concatenati).

presenza di imprese ad alto tasso di innovazione e con propensione all'export (Banca d'Italia, 2016).

Tabella 1. Valore aggiunto, input produttivi e misure di produttività. Totale economia. Fonte: Istat.

	Valore aggiunto	Input produttivi			Misure di produttività		
	Ore lavorate	Input di capitale	Indice composto lavoro e capitale	Produttività del lavoro	Produttività del capitale	Produttività totale dei fattori	
1995-2015	0,5	1,5	0,6	0,3	-0,9	-0,1	
2003-2013	-0,3	0,8	-0,1	0,2	-1,1	-0,2	
2003-2009	-0,2	1,7	0,6	-0,3	-1,8	0,9	
2009-2013	-0,4	-0,5	-1,2	1,1	0,1	0,8	
2014	0,2	-1,3	-0,6	0,4	1,5	0,7	
2015	0,9	-1,0	0,5	-0,3	1,9	0	

Nota: Le attività di locazione dei beni immobili, di famiglie e convivenze, delle organizzazioni e organismi internazionali e tutte le attività economiche che fanno capo al settore istituzionale delle Amministrazioni Pubbliche sono escluse dal campo di osservazione.

Le ragioni di questo divario sono molteplici e investono, tra l'altro, la diversa dotazione infrastrutturale, il capitale sociale (Toniolo, 2013), ma anche l'eterogeneità nell'efficienza della pubblica amministrazione (Banca mondiale, 2013). Tra di esse, certamente la presenza della criminalità ha rappresentato, in varie fasi, un elemento di freno alla crescita del Mezzogiorno. Una delle probabili ragioni — coerente sia con quanto descritto, sia col fatto che le imprese del centro-sud appaiono mediamente meno dinamiche di quelle del centro-nord — può essere esattamente l'effetto di cattiva allocazione delle risorse dovuto all'influenza della criminalità sul comportamento delle imprese e sul contesto istituzionale entro cui esse operano.

2. Il caso delle imprese sequestrate per mafia

Se la malavita ha un effetto così profondo sulla *performance* e le prospettive economiche delle aree interessate, allora il contrasto alle organizzazioni criminali assume una dimensione che trascende quella etica e giuridica rivestendo anche un significato economico primario. Infatti, la presenza delle mafie può contribuire al sottosviluppo di alcune regioni e, di conseguenza, al persistere o addirittura all'allargarsi del gap rispetto alle zone più dinamiche e meno colpite dal fenomeno mafioso. Al tempo stesso, la necessità di combattere le mafie non implica che ogni misura assunta in tal senso sia efficace o efficiente. Infatti, non è solo la criminalità a produrre conseguenze economiche, ma anche le modalità e gli strumenti con cui viene avversata. Se si ritiene necessario coniugare il mantenimento della legalità con la promozione dell'equità e della crescita economica, occorre valutare con estrema attenzione le policy messe in atto e considerare il giudice non solo come un soggetto la cui missione è quella di applicare la legge, ma anche come un agente economico — o, meglio, un agente le cui determinazioni producono effetti sull'economia (Coase 1960).

Negli ultimi anni la legislazione sulle misure di prevenzione patrimoniale contenute nel codice antimafia (D.lgs. 159/2011 e ss.)⁹ ha

9. Le considerazioni di questo lavoro sono basate sulla normativa precedente alla modifica del Codice antimafia approvata il 27 settembre 2017 e di cui non sono ancora chiari tutti gli effetti e gli aspetti attuativi.

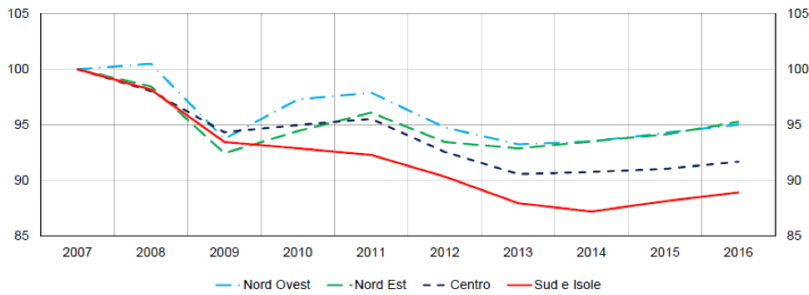


Figura 2. Andamento del PIL per ripartizione territoriale (2007=100). Fonte: Banca d'Italia (2017).

consentito di colpire le organizzazioni criminali in termini economici, riducendo fortemente le risorse a disposizione e gettando così le basi per un progressivo ridimensionamento dei mezzi utilizzati per l'attività criminale. Non abbiamo le competenze per entrare nel merito delle caratteristiche giuridiche delle norme in questione né per valutarle con riferimento al rispetto di alcuni diritti dei soggetti coinvolti. Ciò che ci pare evidente, sia dalle conversazioni con soggetti che operano nel settore sia dai dati relativi ai patrimoni sequestrati, è che la legislazione in questione costituisce uno strumento di contrasto di grande efficacia che ha colpito al cuore le possibilità di operare della mafia.

Sono oltre 11.000 gli immobili e 1.717 le aziende sequestrate o confiscate alla criminalità organizzata al gennaio del 2013, circa 2.300 alla fine del 2015. L'86 per cento di questi beni sono situati tra Puglia, Campania, Calabria e Sicilia con quest'ultima regione che da sola conta per quasi il 50 per cento del totale nazionale¹⁰. Dalla relazione del Ministro della Giustizia nel gennaio 2014 (dati al settembre 2013) risultano essere stati sottoposti ad amministrazione giudiziaria, dal 1982, oltre 33.546 beni tra aziende, immobili, mobili e titoli. Infocamere (2017) ha recentemente stimato un numero nettamente superiore di imprese sequestrate: sono 17.838 imprese, con 249.177 addetti e un fatturato complessivo di 21,7 miliardi di euro¹¹.

10. I dati, aggiornati al 7 gennaio 2013, sono disponibili sul sito dell'Agenzia Nazionale per l'Amministrazione e la Destinazione dei Beni Sequestrati e Confiscati alla Criminalità Organizzata.

11. La variabilità delle stime sulla platea delle imprese coinvolte dal fenomeno e l'assenza di un dato ufficiale sono sicuramente fattori di incertezza che non aiutano.

Il dibattito sugli effetti economici di quest'azione di contrasto è ancora acceso e ha raggiunto, negli ultimi tempi, toni piuttosto polemici anche legati a presunte condotte passibili di sanzione penale da parte di alcuni magistrati e operatori del settore. Molte imprese in amministrazione giudiziaria falliscono o entrano in fase di liquidazione e, di recente, rappresentanti del mondo imprenditoriale hanno anche suggerito di affidare a imprenditori la gestione di tali complessi aziendali, avendo individuato nella scarsa propensione imprenditoriale degli amministratori scelti i risultati ottenuti.

Occorre ribadire che nella fase che precede il sequestro, le imprese mafiose di solito trovano la propria ragione di successo e il proprio vantaggio competitivo rispetto ai concorrenti proprio nell'appartenenza alle organizzazioni criminali. I fornitori, intimiditi dalle possibili ritorsioni o collusi, concedono spesso condizioni di pagamento particolarmente favorevoli; i potenziali concorrenti sono scoraggiati dall'ingresso in un determinato mercato per paura di esserne estromessi grazie all'utilizzo di mezzi violenti; la sistematica evasione fiscale consente spesso una notevole liquidità, proveniente anche da fenomeni di riciclaggio; infine, le regole sul lavoro e quelle ambientali sono del tutto neglette e l'attività ispettiva è inibita attraverso l'intimidazione o il pagamento di tangenti. Dal punto di vista economico, ciò equivale a dire che imprese relativamente poco produttive esistono sul mercato solo grazie a un vantaggio ottenuto con mezzi illeciti.

Queste imprese fanno concorrenza sleale nello stesso senso in cui tale locuzione può essere utilizzata a proposito delle imprese che evadono le tasse o ignorano le regolamentazioni ambientali o lavoristiche. Di conseguenza, coerentemente con l'approccio che abbiamo descritto, si può sostenere che uno degli effetti dell'influenza criminale sull'economia sia quello di promuovere una cattiva allocazione dei fattori produttivi. L'utilizzo di violenza e intimidazione nella conduzione degli affari costituisce certamente anche un esempio di barriera all'entrata, scoraggiando potenziali nuovi entranti nel mercato in cui è forte la presenza di imprese mafiose. Queste ultime godono così di sovrapprofitti, spesso di natura permanente, non legati né a una superiore capacità di innovazione né allo sfruttamento di nuove opportunità o a una più efficiente organizzazione dei fattori produttivi. Le imprese mafiose estraggono così rendite di natura monopolistica determinando una perdita secca complessiva, a discapito dei consumatori.

Nel momento in cui l'impresa passa nelle mani dell'amministratore giudiziario il "vantaggio competitivo mafioso" scompare. I fornitori consegnano spesso con maggiori ritardi e richiedono condizioni di pagamento più stringenti anche legate alla farraginosità del processo di riconoscimento dei crediti precedenti al sequestro; le regole si rispettano integralmente, o con procedure più farraginose rispetto all'attività imprenditoriale "sana", e con esse aumentano i relativi costi; ne consegue un peggioramento dello stato di salute dell'impresa che attira l'attenzione del sistema bancario, sebbene un recente studio sollevi dubbi in merito a un'ulteriore selettività di quest'ultimo verso tali imprese (Donato *et al.*, 2013).

Le ragioni evidenziate meritano un maggiore approfondimento ma ci sembrano, allo stato, più credibili come cause di fallimento rispetto a una presunta mancanza di spirito imprenditoriale da parte degli amministratori a cui la legge demanda una complessa attività sia di gestione che di natura investigativa e le cui competenze devono necessariamente essere specifiche e di natura professionale.

Le notizie reperibili sul fenomeno dei fallimenti delle imprese sequestrate riportano una mortalità superiore al 90 per cento, con la perdita di oltre 72.000 posti di lavoro¹². Alla luce della metodologia di stima utilizzata riteniamo tali numeri eccessivi anche se siamo convinti che la percentuale resti comunque piuttosto elevata e che, nel breve periodo, l'effetto sul sistema economico possa essere di natura depressiva con molte attività che chiudono e con la perdita di posti di lavoro. Come nel caso di un malato di cancro, la terapia, necessaria per sopravvivere, lascia il paziente debilitato (e a volte non funziona). D'altra parte, è opportuno sottolineare come la rimozione di soggetti che operano al di fuori delle regole di mercato costituisca la condizione necessaria per lo sviluppo di un territorio. In questo senso tali provvedimenti rappresentano una necessaria "bonifica economica",

12. La stima è citata nel numero 1/2014 della Rassegna Economica — Rivista Internazionale di Economia e Territorio, pubblicazione periodica del centro Studi e Ricerche sul Mezzogiorno che trae queste percentuali dal "Rapporto per il Ministero dell'Interno" del Centro Interuniversitario di Ricerca dell'Università Cattolica di Milano Transcrime. Sembra che la percentuale in questione sia calcolata come differenza tra le imprese sequestrate e quelle ancora attive. Non è possibile sapere quante di quelle imprese sarebbero comunque fallite per motivi autonomi e pertanto attribuire il fenomeno interamente all'evento del sequestro può essere fuorviante.

senza la quale non possono in alcun modo crearsi le condizioni per lo sviluppo dei territori del Mezzogiorno. Non possiamo che augurarci che lo Stato prosegua la lotta alla criminalità organizzata almeno con lo stesso impegno e la stessa dedizione mostrata negli ultimi vent' anni. Senza questa azione infatti, l'unica in grado di ristabilire condizioni adeguate allo sviluppo dell'attività imprenditoriale degli individui, non ci potrà mai essere crescita economica duratura nelle regioni del Mezzogiorno.

C'è un ulteriore aspetto. I dipendenti e gli amministratori delle società mafiose sanno che, in caso di sequestro, vi è un forte rischio di fallimento e, quindi, di perdita del posto di lavoro. Di conseguenza, essi possono essere disincentivati dal fornire tempestivamente informazioni alle Autorità anche se non conniventi o non collegati in alcun modo ai soggetti destinatari dei provvedimenti di sequestro.

I tempi appaiono dunque maturi per una riflessione critica sullo strumento del sequestro, che cerchi di catturarne gli aspetti positivi — la forte penalizzazione patrimoniale dei mafiosi — minimizzandone, però, gli aspetti negativi, cioè il rischio di fallimento delle imprese e la *capital misallocation*. Giova sottolineare che questi due problemi vanno affrontati simultaneamente: in caso contrario, infatti, vi è il rischio di aggravarne uno con l'obiettivo di rispondere all'altro. Infatti, se si dà la priorità all'obiettivo di lungo termine (la corretta allocazione dei fattori produttivi) bisogna vedere il fallimento delle imprese inefficienti non come un pericolo necessariamente da scongiurare ma come un passaggio potenzialmente necessario per consentire al mercato di svolgere correttamente la propria funzione allocativa (per una discussione sul tema, si veda McKenzie 1984). D'altro canto, proteggere l'occupazione (e quindi la sopravvivenza dell'impresa) replicando, o tentando di replicare, il vantaggio competitivo perduto può ripristinare gli effetti distorsivi osservati e, quindi, avere un impatto negativo sulle dinamiche di lungo termine dell'economia. Per trovare un equilibrio, occorre bilanciare obiettivi di breve e di lungo periodo con policy specifiche.

3. Una proposta di policy

Come abbiamo visto, il sistema oggi vigente appare carente sotto almeno due profili:

- da un lato, a causa dei numerosi vincoli (inclusi gli obblighi relativi alla disciplina antimafia) le imprese commissariate ma con buone prospettive corrono un severo rischio di fallimento nel periodo successivo al commissariamento;
- dall'altro lato, è forte la tentazione di “mantenerle in vita”, senza discriminare tra imprese “sane” e altre non competitive, in ragione delle ovvie preoccupazioni di natura occupazionale richiamate anche a livello normativo e, più in generale, relative all'obiettivo di preservare il tessuto economico delle zone a più elevata presenza della criminalità.

Non esiste, *ex ante*, un metodo affidabile per distinguere le prime imprese dalle seconde. L'unico strumento a disposizione del magistrato è affidarsi al giudizio del mercato: ossia consentire alle imprese sequestrate di rientrare prima possibile in condizioni di “normalità”, lasciando che sia poi il mercato a stabilire quali presentino le condizioni per sopravvivere (cioè quelle che hanno un mercato per i propri prodotti e una struttura dei costi sostenibile), fermo restando che il sequestro ha nel frattempo interrotto la catena di distorsioni e vantaggi sleali. La nostra proposta si articola in una serie di misure relative alla gestione dell'impresa, e altre relative alla salvaguardia dell'occupazione. Cominciamo dalla gestione dell'impresa commissariata.

3.1. Distinguere le aziende sane da quelle malate. . .

Come noto già il comma 5 dell'articolo 41 del D.lgs. 159/2011¹³ prevede che il Tribunale, acquisito il parere del Pubblico Ministero e dell'amministratore giudiziario, disponga la messa in liquidazione dell'impresa e quindi la sua fuoriuscita dal mercato, se “mancano concrete possibilità di prosecuzione o ripresa dell'attività”. Tale valutazione però quasi mai viene fatta in maniera tempestiva, sia per i numerosi compiti che l'amministratore giudiziario si trova ad affrontare nelle fasi iniziali dell'incarico che per la complessità del giudizio richiesto. In tal senso ci appare opportuno che l'amministratore venga del tutto liberato da

13. Il presente lavoro è stato consegnato in un periodo nel quale il codice antimafia era all'esame del Parlamento per una riforma. Gli autori hanno verificato le principali modifiche proposte e ne hanno tenuto conto nell'elaborazione della proposta ma non hanno potuto tenere conto di eventuali ulteriori modifiche nei rami del Parlamento.

tale compito intervenendo come soggetto che fornisce gli elementi di valutazione necessari a un soggetto terzo, autonomo ed indipendente che abbia tale compito di valutazione specifico.

All'interno dell'Agazia nazionale dei beni sequestrati e confiscati (ANSBC) o del Tribunale andrebbe quindi creato un ufficio che sia in grado di funzionare come un'agenzia di rating per le imprese sottoposte a sequestro: all'interno di questo ufficio vanno scelti soggetti che affiancano l'amministratore giudiziario nominato anche per la preparazione della relazione sulle prospettive dell'impresa già prevista dal codice antimafia. Allo scopo di svolgere questa funzione, si può immaginare un'estensione della sezione, recentemente creata, del Fondo di garanzia per le Pmi¹⁴, in favore delle imprese confiscate e sequestrate che nell'ambito della più recente riforma si è dotato di un proprio sistema interno di rating.

L'amministratore potrebbe concentrarsi sulla parte investigativa e sulla operatività quotidiana coordinando e supervisionando questo lavoro. La relazione, oltre che al giudice delegato, va inviata anche all'ANSBC dove l'impresa riceverebbe un rating corroborato dalla consulenza di soggetti esterni¹⁵ (consulenti con background economico o manageriale e personale del Fondo di garanzia).

Sulla base del rating assegnato, l'impresa "meritevole" potrebbe quindi anche accedere a una sezione speciale del Fondo di garanzia, che già esiste ma va eventualmente potenziata con risorse "fresche" e addizionali rispetto alla sua dotazione ordinaria¹⁶, e che può utilizzarle in forma di garanzia per consentire la continuità nell'accesso al credito, specialmente nella prima fase post-sequestro. I fondi vanno utilizzati in via prioritaria per pagare i fornitori la cui azione esecutiva è bloccata dal decreto antimafia, a valle del processo di riconoscimento degli

14. Ad agosto 2017 il Mediocredito centrale, che ha la gestione del Fondo di Garanzia, è stato acquisito da Invitalia, società controllata dal Ministero dell'Economia e delle finanze che gestisce numerosi programmi di incentivi rivolti alle imprese. L'esperienza nell'ambito della valutazione di progetti imprenditoriali, come nel caso dei contratti di sviluppo, rafforza la prospettiva di un *rating* per l'azienda confiscata.

15. A titolo di esempio ci si potrebbe avvalere della consulenza della Banca d'Italia che da oltre un anno esamina PMI in tutto il paese avvalendosi anche di soft information nell'ambito del progetto ICAS — <https://www.bancaditalia.it/compiti/polmon-garanzie/gestione-garanzie/qualita-crediti/index.html>.

16. <http://www.sviluppoeconomico.gov.it/index.php/it/incentivi/impresa/agevolazioni-per-le-imprese-gia-confiscate-o-sequestrate>.

stessi che va attuato in via prioritaria. In tal modo è possibile proseguire nell'attività ordinaria evitando contraccolpi sulla gestione. Le imprese che non ottengono un giudizio positivo vanno messe subito in liquidazione.

Completato l'iter, e in caso di confisca definitiva, l'impresa che ormai dovrebbe essere funzionante può essere messa in vendita su un mercato secondario *ad hoc* creato sul modello di un mercato di borsa dove devono circolare tutte le informazioni e al quale si può accedere per acquisire l'impresa che deve essere venduta dallo Stato in maniera integrale.

Si tratta di una sorta di procedura di nazionalizzazione di natura eccezionale e temporanea che prevede meccanismi di supporto necessari al periodo transitorio e mette le imprese su un mercato più efficiente per la successiva vendita. Perché il meccanismo sia efficace, è necessario che il rating venga periodicamente aggiornato sulla base di informazioni fornite in maniera continuativa. Inoltre, per gli amministratori può essere introdotta una disciplina di responsabilità *ad hoc* che tenga conto delle particolari condizioni in cui si trova l'impresa sequestrata.

3.2. ... e proteggere i lavoratori

Il meccanismo descritto, rispetto alla disciplina oggi vigente, è in grado di garantire una rapida uscita dal commissariamento e un'adeguata valorizzazione, attuale e prospettica, delle imprese sequestrate che abbiano fondamentali sani. Tuttavia esso implica che le imprese meno competitive siano messe in liquidazione. Ciò non pone particolari preoccupazioni dal punto di vista del funzionamento dell'economia in generale, perché l'impatto sul tessuto economico è comunque limitato, ma può determinare il licenziamento di una quota più o meno significativa dei lavoratori (*ex post*) e un disincentivo per lavoratori e amministratori a collaborare con la giustizia per segnalare anomalie (*ex ante*). Occorre quindi introdurre un regime di protezione per gli individui coinvolti.

Negli ultimi anni, nell'ambito del *Jobs Act*, sono state introdotte diverse riforme degli ammortizzatori sociali. L'obiettivo degli interventi è quello di passare da un regime di "protezione del posto di lavoro" a uno di "protezione del lavoratore", basato su un sostegno al reddito

nel periodo successivo alla perdita dell'occupazione e nell'erogazione (in collaborazione con le regioni) di servizi di formazione e *job placement* (cosiddette "politiche attive", si veda Oecd, 2015, e in particolare il capitolo 3 "Activation policies for more inclusive labour markets"). Tale percorso di riforme va completato nel senso di amplificarne la natura universale e, contemporaneamente, slegare i servizi al lavoratore dalla protezione dell'impresa.

Come scrivono Leonardi e Nannicini (2017),

Occorre proseguire lungo questo percorso tracciato dal Jobs Act attraverso il potenziamento delle politiche attive, anche introducendo interventi di politica attiva dal primo giorno di cassa integrazione, senza aspettare il licenziamento. Subito, all'insorgere della cassa integrazione, dovrebbe essere possibile destinare le risorse dei fondi interprofessionali alla riqualificazione di chi un giorno lascerà l'azienda. Questo del resto è il principio affermato nel documento congiunto tra Confindustria e sindacati del settembre 2016. Nel caso di un licenziamento collettivo, invece, la mobilità va sostituita con uno strumento di politica attiva "collettiva" che affianchi da subito l'erogazione della Naspi. Senza aspettare i quattro mesi che devono passare per l'assegno di ricollocazione individuale. Una proposta che coinvolge le imprese, lo Stato e le regioni può assumere questi contorni: al verificarsi di un licenziamento collettivo lo Stato — attraverso Anpal — emetta un assegno di ricollocazione collettivo destinato a pagare i servizi di ricollocazione di intermediari pubblici o privati (anche no profit), tale assegno è affidato dall'azienda che licenzia a un intermediario ed è pagato a quest'ultimo solo a risultato, cioè solo alla ricollocazione di una quota sufficientemente elevata dei lavoratori presi in carico. Allo stesso momento del licenziamento collettivo l'azienda paga un ticket di licenziamento per ogni lavoratore coinvolto, che verrà destinato come incentivo all'azienda che offre un nuovo lavoro al lavoratore licenziato. I fondi interprofessionali devono poter intervenire per la riqualificazione del licenziato — per la qual cosa serve un intervento normativo — su richiesta degli intermediari che si sono presi in carico la ricollocazione e/o delle aziende che si sono offerte per rioccupare i lavoratori. Le Regioni inseriscono gli assegni di ricollocazione e i percorsi di formazione all'interno di un piano che orienta i lavoratori verso la domanda delle imprese del territorio.

Anche in questo caso, è opportuno prevedere un finanziamento specifico all'Anpal o l'assegnazione di risorse dei fondi SIE, per garantire la pronta disponibilità di fondi e strumenti da destinare alla formazione e ricollocazione dei lavoratori che hanno perso il posto a causa del fallimento di un'impresa mafiosa.

Conclusioni

La logica sottostante alla proposta indicata è la seguente: l'attuale dibattito sui fallimenti delle imprese sequestrate ai mafiosi tende a concentrarsi sui costi e i benefici per lo Stato (in un contesto statico), ignorando le conseguenze economiche di lungo termine (dinamiche) delle decisioni che vengono prese. L'approccio alla questione, infatti, influenza non solo gli esiti delle procedure di sequestro (*ex post*), ma anche le aspettative degli agenti economici (*ex ante*).

Dal punto di vista della finanza pubblica, è verosimile che il commissariamento delle imprese mafiose e la gestione dei beni sequestrati e confiscati sia un'attività strutturalmente in perdita. A risultati di questo tipo arriva anche un recente rapporto del National Audit Office britannico (National Audit Office 2013). Il meccanismo qui proposto non fa eccezione. Tuttavia è essenziale qualificare correttamente i costi di cui stiamo parlando. Non si tratta, infatti, dei costi connessi all'esercizio di un'attività economica, ma della spesa necessaria a contrastare la criminalità organizzata e, in ultima istanza, a "bonificare" il mercato da soggetti che lo inquinano. Ai costi contabili per il bilancio dello Stato, insomma, corrispondono verosimilmente benefici economici di lungo termine per le comunità interessate.

Ciò non significa, tuttavia, che tale funzione non debba essere svolta in modo tale non tanto da minimizzare gli impatti sul bilancio pubblico, quanto di massimizzare gli effetti economici — in termini sia di restituzione alla società delle attività economiche operate dai mafiosi, sia di contrasto preventivo alla contaminazione mafiosa delle imprese. In un certo senso, vale per le imprese quello che vale per la giustizia penale in senso stretto: l'efficacia di un sistema giudiziario non può essere misurata semplicemente in termini di criminali acciuffati e condanne comminate, ma anche e soprattutto in termini di prevenzione. Il sistema giudiziario non è efficiente solo se cattura i criminali, ma se — in primo luogo — scoraggia gli individui dall'avviare attività criminose. In questa prospettiva, l'intervento statale va visto come un "male necessario", finalizzato a sopperire al fatto che l'impresa ha un business che può funzionare, nella consapevolezza che dovrà comunque essere il mercato (e non una decisione amministrativa) a valutarne in ultima analisi la sostenibilità.

Se è vero che il danno patrimoniale inflitto ai mafiosi attraverso il

sequestro dei loro beni è uno strumento fondamentale per il contrasto alla criminalità, allora non è questo segmento di attività che va messo in discussione. Occorre, piuttosto, fare in modo che le conseguenze del sequestro siano tali da allineare gli incentivi “privati” delle imprese mafiose all’interesse generale. Ma questo chiama in causa il ruolo del magistrato in un modo assolutamente centrale: le decisioni che egli assumerà avranno impatti che vanno ben al di là di quelli immediati e che non possono essere valutati solo nel senso della congruità formale con quanto prevede la legge. Essi vanno valutati anche in ragione degli effetti che producono. Per questo è ineludibile che, a un certo punto della catena decisionale, l’azienda sequestrata venga messa alla prova del mercato: e ciò deve avvenire presto per evitare un utilizzo prolungato e inefficiente dei fattori della produzione, ma anche abbastanza tardi da evitare che il fallimento dell’azienda sia il mero punto di caduta della transizione da una gestione “malata” a una “sana”.

Riferimenti bibliografici

- ACCETTURO A., DE BLASIO G., RICCI L. (2014), *A tale of an unwanted outcome: Transfers and local endowments of trust and cooperation*, «Journal of Economic Behavior & Organization», vol. 102, n. C, pp. 74–89.
- ACEMOGLU D., ROBINSON J.A., SANTOS R.J., (2013), *The monopoly of violence: evidence from Colombia*, «Journal of the European Economic Association», vol. 11(1), pp. 5–44.
- ASMUNDO A. (2011), *Indicatori e costi di criminalità mafiosa. Analisi ed evidenze empiriche (2004–2007)*, in Aa. Vv., *Alleanze nell’ombra. Mafie ed economie locali in Sicilia e nel Mezzogiorno*, Donzelli, Roma.
- ARLACCHI P. (1983), *La Mafia Imprenditrice*, il Mulino, Bologna.
- AZFAR, O., MURRELL P. (2009), *Identifying Reticent Respondents: Assessing the Quality of Survey Data on Corruption and Values*, «Economic Development & Cultural Change», vol. 57, n. 2, pp. 387–411.
- BARONE G., NARCISO G. (2013), *The effect of organized crime in public funds*, Banca d’Italia, *Temi di discussione*, n. 916.
- BARONE G., MOCETTI S. (2014), *Natural disasters, growth and institutions: a tale of two earthquakes*, Banca d’Italia, *Temi di discussione*, n. 949.

- BAUMOL W.J. (1990), *Entrepreneurship: Productive, Unproductive, and Destructive*, «Journal of Political Economy», vol. 98, n. 5, pp. 893–921.
- BANCA MONDIALE (2013), *Doing business subnational: Italy*.
- BANCA D'ITALIA (2016), *Economie regionali. L'economia delle regioni italiane: Dinamiche recenti e aspetti strutturali*, n. 43, dicembre 2016.
- (2017), *Relazione annuale*, maggio 2017.
- BUONANNO P., DURANTE R., PRAROLO G., VANIN P., *Poor institutions, rich mines: resource curse in the origins of the sicilian Mafia*, «the Economic Journal», 125.
- BONACCORSI DI PATTI E. (2009), *Weak institutions and credit availability: the impact of crime on bank loans*, Banca d'Italia, *Questioni di Economia e Finanza*, n. 52.
- CALABRESI G. (1961), *Some Thoughts on Risk Distribution and the Law of Torts*, *Yale Law Journal*, vol. 70, n. 4, pp. 499–533.
- CALLIGARIS S., DEL GATTO M., HASSAN F., OTTAVIANO G.I.P., SCHIVARDI F. (2016), *Italy's Productivity Conundrum*, European Commission – DG EC-FIN, *Discussion Paper*, n. 030.
- CAMPOS J.E., DONALD L., SANJAY P. (1999), *The Impact of Corruption on Investment: Predictability Matters*, *World Development*, vol. 27, n. 6, pp. 1059–1067.
- CANNARI L., MAGNANI M., PELLEGRINI G. (2010), *Critica della ragione meridionale*, Laterza, Bari.
- COASE R.H. (1960), *The Problem of Social Cost*, «Journal of Law and Economics», vol. 3, n. 1, pp. 1–1–44.
- DAL BO E., DAL BO P., DI TELLA R. (2006), *Plata o plomo: Bribe and punishment in a theory of political influence*, «American Political Science Review» 100 (1), 41(53).
- DECAROLIS, F., GIORGIANTONIO C., GIOVANNIELLO V. (2011), *L'affidamento dei lavori pubblici in Italia: un'analisi dei meccanismi di selezione del contraente privato*, *Mercato Concorrenza Regole*, n. 2/2011, pp. 235–272.
- DJANKOV S., MCLIESH C., SHLEIFER A. (2007), *Private credit in 129 countries*, «Journal of Financial Economics», Elsevier, vol. 84, n. 2, pp. 299–329.
- DNAA (2017), *Relazione annuale sulle attività svolte dal Procuratore nazionale e dalla Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo nonché sulle dinamiche e strategie della criminalità organizzata di tipo mafioso*, Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo, Prot. 12720/2017/PNA.

- DONATO L., SAPORITO A., SCOGNAMIGLIO A. (2013), *Aziende sequestrate alla criminalità organizzata: relazioni con il sistema bancario*, Banca d'Italia, *Questioni di Economia e Finanza*, n. 202.
- EHRlich I., LUI F.T. (1999), *Bureaucratic Corruption and Endogenous Economic Growth*, «Journal of Political Economy», vol. 107, n. 56, pp. 270–293.
- FRANCHETTI L., SONNINO S. (1877), *La Sicilia nel 1876*, G. Barbera, Florence.
- FISMAN R.J., SVENSSON J. (2007), *Are Corruption and Taxation Really Harmful to Growth? Firm Level Evidence*, «Journal of Development Economics», vol. 83, n. 1, pp. 63–75.
- FORTE F. (2007), *Coase Theorem Revisited*, *Rivista di diritto e finanziario e scienza delle finanze*, vol. 66, n. 3, pp. 348–363.
- GAMBETTA D. (1996), *The Sicilian Mafia: The Business of Private Protection*, Cambridge MA: Harvard University Press.
- GANAU R., RODRIGUEZ-POSE A. (2017), *Industrial clusters, organized crime and productivity growth in Italian SMEs*, «Journal of Regional Science», forthcoming.
- GIAVAZZI F., BARBIERI G. (2014), *Corruzione a norma di legge*, Rizzoli, Milano.
- (2017), *I signori del tempo perso*, Longanesi, Milano.
- HUNTINGTON S.P. (1968), *Political Order in Changing Societies*, Yale University Press, New Haven, CT.
- ICHINO A., POLO M., RETTORE E. (2003), *Are judges biased by labor market conditions? European economic review*, n. 47, pp. 913–944.
- ICHINO A., PINOTTI P. (2012), *La roulette russa dell'articolo 18*, «LaVoce.info», 3 marzo 2012.
- IMF (2016), *Italy. 2016 Article IV Consultation*.
- ISTAT (2016), *Misure di produttività*, *Statistiche Report*, 2 novembre 2016.
- IVASS (2016), *Relazione sull'attività svolta dall'Istituto nell'anno 2015*.
- KAPLOW L., SHAVELL S. (2002), *Economic Analysis of Law*, in A.J. Auerbach e M. Feldstein (a cura di), *Handbook of Public Economics*, Elsevier New York, vol. 3, capitolo 25, pp. 1661–1784.
- KAUFMANN R., WEI S.-J. (1999), *Does 'grease Money' Speed Up The Wheel of Commerce?*, *NBER Working Paper*, n. 7093.
- KOEBNER R. (1949), "The concept of economic imperialism", *The Economic History Review*, vol. 2, n. 1, pp. 1–29.

- KOSKE I., WANNER I., BITETTI R., BARBIERO O. (2015), *The 2013 update of the OECD product market regulation indicators: policy insights for OECD and non-OECD countries*, OECD Economics Department Working Papers, n. 1200.
- KLITGAARD R. (1988), *Controlling Corruption*, University of California Press, Berkeley.
- INFOCAMERE (2017), *Ricerca delle imprese sequestrate nel Registro Imprese*, mimeo, 22/06/2017, <https://icpressroom.files.wordpress.com/2017/06/infocamere-strumenti-avanzati-v2.pdf>.
- LA PORTA R., LOPEZ-DE-SILANES F., SHLEIFER A., VISHNY R. (2000), *Investor Protection and Corporate Governance*, «Journal of Financial Economics», vol. 58, n. 1-2, pp. 3-27.
- LAVEZZI M. (2008), *Economic structure and vulnerability to organised crime: Evidence from Sicily*, *Global Crime*, vol. 9, n. 3, pp. 198-220.
- LAZEAR E.P. (1999), *Economic Imperialism*, NBER Working Paper, n. 7300.
- LEFF N.H. (1964), *Economic development through bureaucratic corruption*, in A.J. Heidenheimer (a cura di), *Political Corruption. Readings in Comparative Analysis*, Holt, Rinehart and Winston, New York, pp. 8-14.
- LEONARDI M., NANNICINI T. (2017), *Crisi aziendali, uno sguardo al futuro*, “Il Sole 24 Ore”, 25 maggio 2017.
- MAURO P. (1995), *Corruption and Growth*, *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 110, n. 3, pp. 681-712.
- (1997), *Why Worry About Corruption?*, International Monetary Found Washington, DC.
- MCCLOSKEY D.N. (1998), *The Rhetoric of Economics*, University of Wisconsin Press, Madison.
- MCKENZIE R.B. (a cura di) (1984), *Plant Closings: Public or Private Choices?*, Cato Institute, Washington, DC.
- MEF (2017), *Documento di Economia e Finanza 2017. Sezione III: Programma Nazionale di Riforma*.
- MUTH J.F. (1961), *Rational Expectations and the Theory of Price Movements*, *Econometrica*, vol. 29, n. 3, pp. 315-335.
- NATIONAL AUDIT OFFICE (2013), *Confiscation Orders*.
- NICOLETTI G., SCARPETTA S., BOYLAUD O. (2000), *Summary indicators of product market regulation with an extension to employment protection legislation*, OECD Economic Department Working Papers, n. 226/2000.

- OECD (2015), *OECD Employment Outlook 2015*.
- OECD (2017), *OECD Economic Surveys. Italy*.
- PINELLI D., SZEKELY I., VARGA J. (2015), *Italy's productivity challenge*, *Voxeu.org*, 22 dicembre 2015.
- PINOTTI P. (2015a), *The causes and consequences of organised crime: preliminary evidence across countries*, *Economic Journal*, vol. 125, n. 586, pp. 203–232.
- (2015b), *The economic costs of organized crime: evidence from Southern Italy*, «*Economic Journal*», vol. 125, n. 586, pp. 203–232.
- (2013), *Organized Crime, Violence and the Quality of Politicians: Evidence from Southern Italy*, in P. Cook, S. Machin, O. Marie and G. Mastrobuoni (eds.), *Lessons from the Economics of Crime: What Works in Reducing Offending?*, MIT Press, Boston.
- POSNER R. (1973), *Economic Analysis of Law*, Little Brown, Boston.
- RGS (2014), *La spesa statale regionalizzata. Anno 2012*.
- ROSE-ACKERMAN S. (1978), *Corruption: A study of political economy*, Academic Press, New York.
- SAVONA E. (2014), *Organised Crime Numbers*, *Global Crime*, vol. 15, n. 1–2, pp. 1–9.
- SHLEIFER A., VISHNY R. (1993), *Corruption*, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 108, n. 3, pp. 599–617.
- STIGLER G.J. (1971), *The theory of economic regulation*, *The Bell Journal of Economics and Management Science*, vol. 2, n. 1, pp. 3–21.
- TONIOLO G. (a cura di) (2013), *L'Italia e l'economia mondiale dall'Unità a oggi*, Marsilio, Venezia.
- TRIGILIA C. (2001), *Social Capital and Local Development*, *European Journal of Social Theory*, vol. 4, n. 1, pp. 427–442.
- VISCO I. (2017), *Considerazioni finali del Governatore*, 31 maggio 2017, Banca d'Italia.
- WEI S.-J. (2000), *Negative Alchemy? Corruption and Composition of Capital Flows*, OECD Development Center, Working Paper, n. 165.

Il traffico dei migranti nel Mediterraneo

Il modello di business delle organizzazioni criminali

CARLO AMENTA, PAOLO DI BETTA, CALOGERO "GERY" FERRARA*

SOMMARIO: 1. Le risorse e le competenze nella teoria d'impresa e l'applicazione all'analisi delle organizzazioni criminali, 84 – 2. Il modus operandi delle organizzazioni criminali dedite allo *smuggling* nel Mediterraneo e una stima del giro d'affari, 93.

Introduzione

Nel presente lavoro abbiamo analizzato, applicando gli strumenti e le tecniche proprie del management, i documenti relativi ad alcune indagini condotte dalla Procura di Palermo su organizzazioni criminali che operano nel campo del favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, trasportando i migranti attraverso la rotta del Mediterraneo centrale che si snoda dai Paesi del Centro Africa fino alla Libia e, da qui, in Italia. L'individuazione di un modello di business e l'applicazione degli strumenti di analisi solitamente utilizzati per le imprese legali ci hanno consentito di approfondire alcuni aspetti di gestione del fenomeno che possono essere utili sia in chiave positiva, di descrizione ed approfondimento del fenomeno, che in chiave normativa, con l'individuazione degli incentivi dei soggetti coinvolti.

L'analisi ci ha consentito di stimare il giro d'affari di una delle organizzazioni criminali coinvolte verificando così anche la coerenza di stime complessive fornite da fonti internazionali. Dopo una breve introduzione sull'utilizzo dei modelli di business per l'analisi dei fenomeni di criminalità organizzata, nella prima parte del lavoro de-

* Carlo Amenta, Università degli studi di Palermo e Istituto Bruno Leoni. Paolo Di Betta, Università degli studi di Palermo. Calogero "Gery" Ferrara, Sostituto Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Palermo e della Direzione Distrettuale Antimafia.

scriveremo il *modus operandi* dell'organizzazione criminale indagata, con l'individuazione di analogie e specificità rispetto alla gestione di business legali. Nella seconda parte evidenzieremo la metodologia ed i risultati ottenuti nella stima del giro d'affari dell'organizzazione criminale. Nella parte finale concluderemo sulle azioni di contrasto e sulla adeguatezza delle stesse anche con riferimento alla visione economica del crimine e degli incentivi dei soggetti che vi sono coinvolti.

1. Le risorse e le competenze nella teoria d'impresa e l'applicazione all'analisi delle organizzazioni criminali

Le fonti di informazioni analizzate per procedere alla ricostruzione del *modus operandi* dell'organizzazione criminale, seguendo un'ottica di business, è stato possibile solo grazie all'analisi approfondita delle indagini condotte a partire dall'ottobre 2013 dalla Polizia di Stato sotto la direzione ed il coordinamento della Procura di Palermo, a seguito del tragico naufragio in cui hanno perso la vita 368 persone. Le indagini, denominate "Glauco", "Glauco 2" e "Glauco 3" hanno reso possibile la ricostruzione dettagliata del funzionamento di più gruppi criminali dediti stabilmente alla pianificazione, organizzazione e realizzazione dei viaggi di decine di migliaia di migranti. Da un punto di vista meramente giudiziario, gli organi inquirenti sono stati in condizione di evidenziare l'esistenza di una o più associazioni a delinquere a carattere transnazionale (fattispecie criminosa sanzionata in Italia dall'art. 416 comma 6 c.p. e aggravata secondo l'art. 4 L. 146/2006 e, come tale, di competenza della Direzione Distrettuale Antimafia ai sensi dell'art. 51 comma 3 bis c.p.p.) finalizzate alla commissione del delitto di favoreggiamento della immigrazione clandestina, nonché alla commissione di ulteriori reati-fine, aventi natura satellitare (reati contro la persona, contro il patrimonio e contro la fede pubblica, in termini generali). Di tali gruppi criminali sono stati individuati non solo i maggiori esponenti operanti sul territorio Italiano, o comunque in Europa, ma anche per la prima volta i soggetti di vertice operativi tra il Centro Africa e la Libia. Gli investigatori hanno ricostruito le diverse rotte seguite e le modalità operative del traffico di uomini organizzato dal sodalizio criminale, inclusi i profili gestionali e "contabili". Come è noto, il principale teatro di operazioni è la Libia, ove

è venuta a mancare qualunque forma di controllo delle frontiere, a seguito dei noti eventi politici che hanno condotto alla caduta del regime di Gheddafi, alla guerra civile ed alla suddivisione del paese in diverse zone di influenza tra differenti gruppi politico-militari.

Dall'analisi delle indagini svolte emergono due diversi fenomeni criminali: il traffico dei migranti (c.d. *smuggling*) e la tratta degli esseri umani (c.d. *trafficking*). Nell'ambito del primo fenomeno, seguendo una prospettiva di business, possiamo affermare che l'organizzazione criminale svolge una funzione assimilabile a quella di una agenzia di viaggi che si preoccupa di assicurare l'arrivo nel posto pattuito disinteressandosi completamente del futuro della persona trasportata. Si tratta fondamentalmente di un rapporto tra il migrante che cerca di soddisfare la propria "domanda" di trasporto e il criminale che offre un servizio illegale dietro adeguato compenso. Nell'ambito della tratta invece, di norma, non vi è alcuna pattuizione e il destino della "merce" ha una rilevanza fondamentale per il trafficante poiché i suoi guadagni deriveranno dal futuro impiego che ne farà.

Tra traffico di migranti e tratta di persone esistono differenze significative, anche se nel linguaggio comune le due figure tendono a confondersi perché i confini tra le due fattispecie sono spesso labili e, non di rado, episodi di traffico possono divenire casi di tratta. Le stesse organizzazioni criminali svolgono infatti entrambe le attività e, spesso, le stesse vie di trasporto internazionale coincidono in tutto o in parte. Accade così di frequente che la persona trasportata, che inizialmente ha richiesto il servizio di ingresso illegale in uno Stato, divenga in un momento successivo vittima di tratta attraverso lo sfruttamento o le altre manifestazioni di prevaricazione.

Sebbene possa apparire singolare come approccio, l'utilizzo dell'analisi di business applicata alle organizzazioni criminali trova alcuni precedenti in alcuni lavori scientifici (Aronowitz, Theuermann e Tyuryukanova 2010; Barker 2013) in cui gli autori hanno adottato la medesima prospettiva di analisi, nella convinzione che una maggiore conoscenza delle logiche di natura economica e gestionale relative all'esercizio dell'attività criminale possa risultare molto utile in fase di contrasto del fenomeno e nell'indirizzo delle indagini.

L'ottica di analisi adottata in questo lavoro, finalizzata anche alla stima del fatturato complessivo dell'attività delle organizzazioni criminali oggetto di indagine, è stata principalmente ispirata dalla *resource-based*

theory, che individua il vantaggio competitivo di una organizzazione nell'essere questa dotata di alcune risorse (o attività o *asset*) che sono uniche, tali da generare innanzitutto valore per i clienti ma che al contempo i concorrenti non possono (o comunque hanno difficoltà ad) imitare, acquisire o sostituire (cioè rimpiazzare con altre risorse che ne fanno le veci). Per contribuire alla realizzazione del vantaggio competitivo, le risorse devono creare valore ed essere scarse, cioè rare e quindi difficili da reperire.

Le risorse sono potenziali contributori del vantaggio competitivo; esse necessitano di essere attivate, combinate, organizzate. È per studiare le modalità con cui le risorse sono attivate in processi che conducono al vantaggio competitivo, che alla teoria *resource-based* si affianca la teoria delle competenze. Quest'ultima individua gli aspetti organizzativi necessari a fare sì che le risorse di cui una organizzazione è dotata si trasformino da fattori potenziali di successo in generatori di vantaggio competitivo realizzato.

Il termine *core competence* può fornire un utile punto di partenza e guida utile per interpretare il vantaggio competitivo di una organizzazione criminale. Il termine venne introdotto da Prahalad e Hamel (1990) per indicare quelle abilità organizzative uniche di una organizzazione che sono condivise da parti della stessa (di solito, nelle grandi organizzazioni, dalle divisioni in cui essa è suddivisa) e che sono usate per i prodotti che costituiscono a loro volta la base dei prodotti venduti sul mercato.

Tallman (2003, p. 383) usa il termine in senso meno ampio: le (*core*) *competence* (o competenze chiave, o distintive) sono quelle capacità dell'impresa che generano il vantaggio competitivo nel mercato. Con questa specificazione, le *core competence* possono essere uniche ma non necessariamente apprezzate in un determinato mercato. Se combinate con altre risorse o competenze, diventano competenze dell'organizzazione con importanti effetti sul successo di mercato. Esse quindi diventano vulnerabili ai cambiamenti del mercato. Se le forze di contrasto individuano ed attaccano queste competenze, modificando le condizioni esterne, col risultato che le nuove condizioni hanno un impatto negativo sulle competenze stesse, il successo di mercato dell'organizzazione risulta compromesso.

Le competenze quindi, più sono complesse, specifiche dell'organizzazione (idiosincratiche), basate su risorse di conoscenza tacite, più

sono difficili da imitare, sostituire, acquisire e pertanto maggiore è il loro contributo alla creazione di un vantaggio competitivo sostenibile, cioè realizzato e duraturo.

Nel caso delle organizzazioni criminali, il vantaggio competitivo legato alla specificità della localizzazione d'imbarco, da cui fare partire i migranti, è una condizione transitoria, perché facilmente imitabile: in una stessa località i barconi possono partire da spiagge diverse, o una località può esser sostituita da un luogo vicino. Accordi tra Stati possono rendere impossibile l'utilizzo di alcuni luoghi facilitando l'utilizzo di rotte prima non battute. Pertanto è necessario avere a disposizione altre risorse difficilmente sostituibili o imitabili, come la copertura delle autorità locali o di coloro che ne fanno le veci. E al limite, se queste "autorità locali" non esistono, le organizzazioni devono diventare esse stesse delle "autorità" in grado di imporre l'ordine. L'organizzazione criminale verrebbe quindi catturata in una trappola delle competenze, in cui delle competenze che erano state distintive (*core*) continuano ad essere rilevanti per l'organizzazione dal punto di vista interno, ma diventano al contempo irrilevanti per il mercato (v. Tallman 2003, p. 383).

In termini monetari, il vantaggio competitivo si traduce in quasi-rendite, cioè in rendite che sono temporanee fin tanto che reggono i meccanismi di isolamento eretti come argine per impedire l'imitazione, la sostituzione o l'appropriazione delle risorse da parte dei concorrenti. Queste risorse possono trasformarsi in breve tempo in beni comuni, perché la loro disponibilità sul mercato non è limitata per sempre. Le risorse di questo tipo sono scarse (cioè rare) in maniera transitoria, rendendo altresì transitorio il vantaggio competitivo acquisito in precedenza; ciò che rileva è l'uso che di esse se ne fa. Altre risorse possono sostituirle in quell'uso che era risultato saliente al fine di creare quel vantaggio competitivo di cui godeva l'organizzazione cui appartenevano; a questo punto le risorse che un tempo erano state rare perdono il loro potenziale di generazione di un vantaggio competitivo sostenibile (per sostituzione).

Il *fit* esterno e quello interno sono necessari affinché l'organizzazione sia in grado di creare valore e vantaggio competitivo (Tallman 2003, p. 386). Le risorse devono essere infine adatte alle condizioni di mercato (*external fit*), cioè in consonanza con le richieste dei clienti; non è quindi sufficiente avere le caratteristiche di unicità sopra individuate

se non c'è anche la sintonia con il mercato. Inoltre, il vantaggio competitivo è il risultato dell'*internal fit*, lo sforzo continuo di adattamento mediante il quale l'organizzazione si orienta strategicamente (cioè adegua e modifica le proprie modalità organizzative e di obiettivi di lungo periodo) al fine di conformarsi alle mutate condizioni esterne, siano esse di mercato o competitive.

I cambiamenti del contesto ambientale in cui è inserita l'organizzazione, siano esse dell'ambiente competitivo o quello istituzionale, impongono all'organizzazione uno sforzo di continuo adattamento, specie se sono mutate le condizioni di sopravvivenza. Solitamente le modifiche richieste non sono rilevanti ma in alcuni casi le modifiche ambientali incidono sulle condizioni di sopravvivenza dell'organizzazione e richiedono una risposta di tipo evolutivo. Ciò significa che l'organizzazione deve attivare un processo di variazione, selezione e appropriazione di nuovi processi che siano in consonanza con le mutate esigenze del contesto ambientale. L'organizzazione deve dotarsi delle risorse e capacità appropriate alla sua strategia, alla sua struttura, ai suoi sistemi, in una maniera coerente con le esigenze dell'ambiente esterno competitivo e di mercato.

Un concetto fondamentale per comprendere la capacità di adattamento dell'organizzazione criminale è quello di competenze (o capacità) dinamiche. Il termine fu introdotto da Teece, Pisano e Shuen (1997, p. 515) per indicare l'abilità delle organizzazioni di acquisire nuove forme di vantaggio competitivo. Gli autori si soffermano su due aspetti che non erano stati adeguatamente sottolineati dalle precedenti teorie sul vantaggio competitivo. Il termine "dinamico", che si riferisce alle capacità di rinnovare le competenze al fine di ottenere la congruenza con il mutato ambiente competitivo; perché sono necessarie certe risposte innovative quando è critico offrire prodotti o servizi in tempo al fine di conquistare spazi di mercato resisi disponibili, quando il tasso di innovazione richiesta è rapido, quando la natura del gioco competitivo e di mercato è difficile da determinare.

Il termine "capacità" enfatizza il ruolo strategico dei capi nell'adattare, integrare e riconfigurare adeguatamente le abilità organizzative interne ed esterne, le risorse e le competenze funzionali per pareggiarle alle richieste dell'ambiente esterno in continuo mutamento.

Frutto di uno sforzo di sistematizzazione dei concetti di competenza e capacità, che spesso sono usati come intercambiabili, è la

definizione di Wang e Ahmed (2007, p. 35), che definiscono le capacità dinamiche (*dynamic capabilities*) come il costante orientamento nel comportamento a integrare, riconfigurare, rinnovare e ricreare le proprie risorse e capacità e ad aggiornare e ricostruire le proprie capacità core in risposta ai cambiamenti nell'ambiente, al fine di ottenere e sostenere il vantaggio competitivo. Le competenze dinamiche non sono processi, ma sono incorporate in processi. È possibile quindi distinguere fra (pp. 37–38): *a*) capacità adattive (*adaptive capability*), definite come le abilità di identificare e capitalizzare su emergenti opportunità di mercato; *b*) capacità di assorbimento (*absorptive capacity*), un concetto preso da Cohen e Levinthal (1990, p. 128), che si riferisce all'abilità dell'organizzazione di riconoscere il valore di nuova informazione esterna, di assimilarla e di applicarla a fini commerciali, nonché l'abilità di valutare e utilizzare conoscenza esterna, abilità questa che è in larga parte funzione del precedente livello di conoscenza depositata all'interno dell'organizzazione; *c*) capacità innovativa (*innovative capability*), che è un concetto ripreso dagli stessi autori da un lavoro precedente (Wang e Ahmed 2004), col quale essi si riferiscono all'abilità di sviluppare nuovi prodotti o penetrare in nuovi mercati attraverso l'allineamento di un innovativo orientamento strategico dell'organizzazione a processi e comportamenti innovativi così come richiesti dall'ambiente esterno.

Le organizzazioni criminali dedite al traffico di esseri umani dalle coste dell'Africa sono in possesso di queste competenze dinamiche in maniera sorprendente. Queste organizzazioni hanno le caratteristiche delle strutture orientate alla creazione di capacità, perché la loro sopravvivenza come organizzazioni criminali è fondata sulle competenze dinamiche, quelle che consentono all'organizzazione di avere la necessaria flessibilità nell'adeguarsi alle condizioni mutevoli dell'ambiente esterno in cui operano molti attori quotidianamente impegnati alla distruzione dell'organizzazione. L'organizzazione quindi esalta le componenti che contribuiscono alla creatività, all'adattamento e a un approccio anche proattivo rispetto alle condizioni ambientali in cui operano.

Pertanto, in primo luogo, gli affiliati all'organizzazione mantengono una mentalità orientata al progetto. Ad esempio, si creano nuovi campi di smistamento dei migranti in luoghi prima non idonei, ma ora divenuti adeguati perché si sono raggiunti accordi con ras locali.

Oppure, le organizzazioni utilizzano mezzi di trasporto meno costosi per i nuovi viaggi, appena si rendono conto che le organizzazioni non governative sono pronte al soccorso nei pressi della costa di partenza.

In secondo luogo, gli affiliati mantengono fra loro relazioni e comunicazioni informali e soprattutto ruoli sfaccettati e aperti a molteplici obiettivi e compiti. La flessibilità degli affiliati all'organizzazione è importante per mantenere uno sforzo di adattamento continuo di tutto il sistema. Ciascun affiliato deve essere in grado di coprire più ruoli, pronto a sostituire all'occorrenza coloro che finiscono nelle maglie della legge. Solo così i ruoli sono coperti e ricoperti in modo tale da garantire continuità alla struttura. Le linee gerarchiche sono flessibili e mutevoli: la struttura gerarchica è statica soltanto se considerata in un periodo di tempo limitato.

Infine, c'è una pressione continua a definire e esplorare nuovi interessi e nuove capacità; la ricerca di nuovi partner e nuovi accoliti è incessante, sia per bisogno di "manodopera", sia per mantenere viva la capacità complessiva di tutta l'organizzazione a fare fronte agli attacchi esterni.

Se consideriamo le strategie di sfruttamento delle risorse e delle competenze operate dalle organizzazioni criminali, esse sono orientate al controllo dei costi e allo sfruttamento di ogni possibilità di guadagno che origina dalla sopraffazione. L'attività in questo ambito è indefessa e la pressione dei capi è continuamente volta allo sfruttamento spietato di tutte le opportunità di guadagno e di riduzione dei costi dei viaggi.

Ogni aiuto esterno che fornisca ai migranti maggiore sicurezza è un beneficio dell'organizzazione, in quanto contribuisce indirettamente a ridurre i costi necessari ad assicurare il buon fine del viaggio. Questo rappresenta in ogni caso un obiettivo dell'organizzazione, importante perché l'organizzazione deve tutelare la propria immagine nella fornitura del "servizio".

Importanti aspetti organizzativi riguardano i temi dell'integrazione e della separazione delle unità operative e dei processi. I rami dell'organizzazione devono essere in qualche modo separati dall'unità di controllo centrale (che è in ogni caso definibile in maniera molto approssimativa). Ciò è necessario per vari motivi. Innanzitutto, le unità sono separate geograficamente perché i "procacciatori di affari" devono contattare i potenziali clienti in ogni dove e in questi casi è necessaria una conoscenza specifica alla realtà locale. I punti di parten-

za del viaggio e di avvio dei migranti verso i centri di raccolta sono ovviamente distribuiti in quasi tutti i paesi africani. Inoltre, in ogni momento ciascuna unità può divenire un ramo secco da tagliare, se necessario, e ciò deve avvenire senza intaccare l'operatività complessiva dei flussi umani. E un ramo deve essere pronto a fiorire immediatamente all'interno di ciascun paese di partenza. La separazione delle unità operative garantisce quindi penetrazione geografica, proiezione internazionale, aumento della clientela e continuità operativa a fronte delle avversità.

Ovviamente, la totale separazione non è utile all'organizzazione, da ciò origina la necessità dell'integrazione e del coordinamento delle unità operative distribuite geograficamente. Ciò è rilevante non solo per l'aspetto logistico del trasferimento dei migranti, che impone la necessità di predisporre i centri di raccolta e smistamento, ma anche per il coordinamento dei flussi monetari e la centralizzazione e l'indirizzamento degli stessi verso i capi dell'organizzazione e verso i luoghi dove le somme sono necessarie — cioè pure nei paesi d'arrivo.

Le capacità manageriali risultano quindi fondamentali per il successo "imprenditoriale" (leggasi: criminale) anche nel caso delle organizzazioni che introducono gli individui illegalmente nei paesi europei. Queste capacità consistono nel fare sì che le competenze disponibili siano impiegate correttamente per perseguire i fini criminali dell'organizzazione, mediante l'organizzazione delle risorse presenti al suo interno e lo sfruttamento di quelle reperibili e appropriabili all'esterno. Al solito, i principi sono ispirati all'efficacia (raggiungimento degli obiettivi date le risorse impiegate) e all'efficienza (ottenimento di un rendimento migliore dalle risorse impiegate).

La struttura a network garantisce quindi la giusta dose fra flessibilità e bassi investimenti specifici (e quindi bassa rischiosità) nel processo di sviluppo internazionale che è necessario per garantire un continuativo flusso di approvvigionamento di nuovi immigranti alla pipeline verso il porto di imbarco.

Il network di agenti sussidiari è capace di applicare le proprie competenze che sono necessariamente specifiche del paese di appartenenza (e di partenza degli immigrati); tali competenze risiedono nella conoscenza dei potenti locali, delle modalità di corruzione dei funzionari di polizia, dei politici locali, ecc. A reggere le connessioni del complesso network è l'unità centrale che controlla il punto al confine,

di imbarco, o in ogni caso di partenza per la destinazione finale europea. L'unità centrale gestisce la rete, contratta con i potenti locali nel punto di imbarco, corrompe i funzionari e soprattutto si preoccupa di fornire i mezzi e le modalità per la partenza a destinazione finale.

Infine, un ruolo fondamentale è la rete di informatori nei Paesi europei di transito o destinazione. Questa rete di informatori è preziosa perché fornisce informazioni sull'andamento legislativo e sull'orientamento politico e dell'opinione pubblica riguardo al fenomeno dei migranti. Le organizzazioni criminali hanno la capacità di adeguarsi immediatamente a nuovi orientamenti e cambiamenti d'umore, modificando l'offerta dei propri servizi. Per esempio, se c'è un flusso di aiuti da parte delle organizzazioni non governative, anche le imbarcazioni meno sicure sono adatte allo scopo. Queste capacità di adeguarsi alle mutate situazioni ambientali personificano le competenze dinamiche al livello più critico per la sostenibilità del vantaggio competitivo delle organizzazioni criminali. Esse devono essere sempre pronte a modificare l'assetto strategico in risposta a nuove istanze esterne.

La struttura organizzativa a rete permette di allacciare importanti alleanze a livello internazionale, che permettono di acquisire competenze e risorse complementari, che permettono anche forme di apprendimento organizzativo su base provvisoria; ciò significa che ogni partner ottiene accesso al know-how del partner fino a che l'alleanza dura. Ogni componente dell'organizzazione mantiene la propria identità ma attraverso le alleanze acquisisce le risorse e competenze necessarie, senza stabilire una struttura gerarchica formale, cosa che consente ad ogni criminale di rimanere a capo della propria organizzazione.

Infine, queste organizzazioni sono potenzialmente pronte alla diversificazione, cioè possono proporre nuovi servizi o prodotti lungo le stesse rotte già battute per lo spostamento di esseri umani, allargando l'ampiezza del loro portafoglio servizi/prodotti verso altre attività criminali (armi, droga, ecc.), aggiungendo quindi economie di scopo alle loro fonti di ricavo.

2. Il modus operandi delle organizzazioni criminali dedite allo *smuggling* nel Mediterraneo e una stima del giro d'affari

La c.d. rotta del Mediterraneo centrale, che ha nella Libia il proprio principale punto di snodo, resta uno dei percorsi più battuti per gli individui che cercano di arrivare in Europa dall'Africa, come dimostrato dagli oltre 181.126 arrivi di migranti nel solo 2016 (Figura 1).

Un considerevole incremento del flusso migratorio verso l'Italia si è registrato nel 2014, anche a seguito della operazione varata dal Governo italiano, denominata "Mare Nostrum" dopo la tragedia del 3 ottobre 2013 in cui 368 migranti persero la vita a poche miglia dalle spiagge dell'Isola dei Conigli a Lampedusa. Il mutamento delle condizioni di operatività per le organizzazioni criminali con la decisione del Governo italiano prima e degli Stati europei dopo, di procedere ad operazioni straordinarie di contrasto del fenomeno criminale, non sembra aver sortito quindi gli effetti sperati. In un altro studio (Amenta, Di Betta, Ferrara. 2017) abbiamo dimostrato, attraverso un'analisi econometrica dei dati sugli arrivi, come tali operazioni di contrasto abbiano anzi costituito un elemento di attrazione statisticamente significativo;

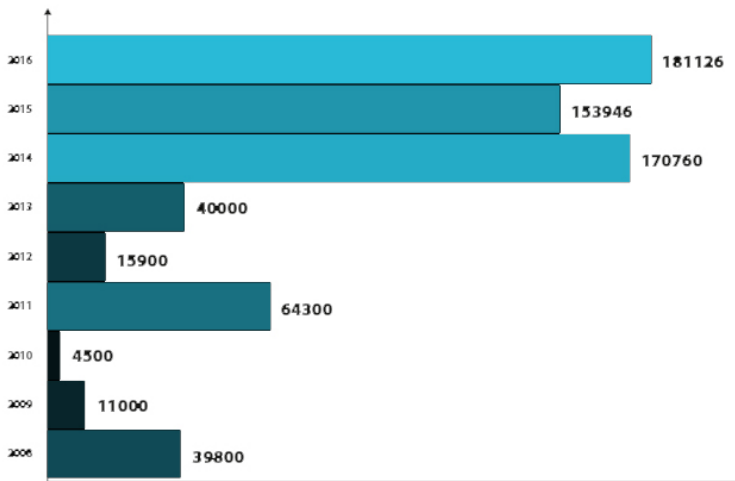


Figura 1. Arrivi dei migranti nella rotta del Mediterraneo centrale. Fonte: Frontex (<http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/central-mediterranean-route/>)

in quello studio abbiamo mostrato la capacità delle organizzazioni criminali di sfruttare le competenze dinamiche a propria disposizione e di adattarsi ai mutamenti dell’ambiente in maniera veloce ed efficace.

Nel mese di settembre 2017 a seguito degli accordi tra il Governo italiano e le organizzazioni che si contendono il governo del territorio libico, il numero di migranti giunti dalla rotta del Mediterraneo centrale si è ridotto di più di due terzi rispetto allo stesso mese dell’anno precedente, anche se ciò ha rappresentato un incremento rispetto al mese precedente (anche per l’arrivo di migranti da Turchia, Tunisia ed Algeria; v. Frontex: <http://frontex.europa.eu/news/migratory-flows-in-september-arrivals-in-italy-lower-than-a-year-ago-more-departures-from-tunisia-and-algeria-me32tk>).

Nei primi nove mesi del 2017 il numero complessivo di arrivi è pari a circa 104.800 con un decremento del 21% rispetto allo stesso periodo dell’anno precedente. Purtroppo i numeri qui descritti non considerano le migliaia di vittime rimaste non identificate a seguito dei numerosi e casi di naufragio che, secondo le stime aggiornate della International Migration Organization sono state 7.927 nel 2016 e 3228 fino a luglio del 2017 (http://migration.iom.int/docs/MMP/I70714_Mediterranean_Update.pdf).

Il citato naufragio di Lampedusa del 3 ottobre 2013 ha costituito un vero e proprio punto di svolta anche nell’approccio investigativo-giudiziario al contrasto al traffico ed alla tratta di esseri umani tra il continente africano e quello europeo, principalmente lungo la rotta del Mediterraneo centrale che, partendo dal Centro Africa, si articola sulla direttrice Sudan-Libia-Sicilia-Nord Europa. Infatti proprio il 18 ottobre del 2013 è partita la richiamata operazione militare e umanitaria *Mare Nostrum* (conclusasi il 31 ottobre del 2014) con gli obiettivi di “garantire la salvaguardia della vita in mare» e «assicurare alla giustizia coloro che lucrano sul traffico illegale di migranti»¹.

1. Nell’operazione sono stati impiegati mezzi della Marina Militare, della Guardia costiera, dell’Aeronautica e della Guardia di finanza. La Marina ha partecipato con una nave anfibia (dotata di capacità ospedaliere e grandi spazi per accogliere i naufraghi), due corvette, due pattugliatori, due elicotteri e tre aerei. Le navi d’altura si sono spinte fino a ridosso delle coste libiche per operare i soccorsi. Il costo dell’operazione è stato di circa 9,5 milioni di euro al mese. I migranti soccorsi sono stati oltre 160mila e gli scafisti consegnati all’autorità giudiziaria sono stati 366. Le vittime stimate dall’UNHCR in quel periodo sono state circa 3500. Si veda: <http://www.rainews.it/dl/rainews/articoli/Triton-e-Mare-Nostrum-le-caratteristiche-delle-due-operazioni-4faa7431-f919-4f18-ab52->

Il carattere emergenziale del fenomeno e la necessità di strumenti di contrasto adeguati ha quindi portato anche la Procura della Repubblica di Palermo a creare gruppi specializzati di Magistrati e, al contempo a sollecitare analogha specializzazione anche di appartenenti alle Forze dell'Ordine (per lo più all'interno della Polizia di Stato e della Guardia di Finanza) che si occupano stabilmente delle fattispecie criminali relative a tale fenomeno, attraverso l'elaborazione e l'adozione di protocolli investigativi basati sulle esperienze di contrasto ad altre forme di criminalità organizzata quale quella mafiosa. Tali protocolli hanno consentito di superare con efficacia problemi tecnico-giuridici attinenti non solo al diritto nazionale italiano ma anche al diritto internazionale e di colpire i responsabili dell'organizzazione che non fossero soltanto i c.d. "scafisti" o i componenti dell'equipaggio dei barconi sovraccarichi di migranti.

Proprio grazie ai documenti giudiziari relativi a tale straordinaria operazione di indagine abbiamo potuto analizzare il funzionamento dell'organizzazione sotto il profilo economico-aziendale al fine di stimare il giro d'affari connesso al traffico svolto. È stato possibile infatti inquadrare l'intera attività dell'organizzazione criminale come un'offerta di servizi di trasporto per coloro che volevano lasciare la propria nazione. L'organizzazione, molto ramificata e articolata, forniva perfino "servizi" di collegamento alle destinazioni finali, anche verso il Nord Europa e, nei casi specificamente oggetto di indagine, la condotta criminosa ricostruita ha dimostrato la sussistenza di un vincolo associativo tra i gruppi già inseriti nel territorio italiano e quelli operanti all'estero (Libia, Eritrea, Etiopia e Sudan soprattutto, individuati quali i maggiori paesi di partenza e di transito dei migranti verso l'Italia) che insieme hanno consentito la intermediazione con i potenziali viaggiatori, la organizzazione del viaggio per arrivare in Sicilia e la successiva prosecuzione dello stesso verso il Nord Italia prima ed il Nord Europa poi.

Dalle indagini citate è quindi emersa la piena operatività di un organismo plurisoggettivo unico e fortemente strutturato con caratteristiche di rete, di carattere transazionale e composto prevalentemente da soggetti stranieri ma di cui sono evidenti le connessioni anche con la criminalità locale.

Nei casi oggetto delle indagini, analizzate le testimonianze raccolte dai migranti superstiti e vagliato il *modus operandi*, dell'organizzazione,

anche attraverso attività intercettazione dal contenuto inequivocabile, gli investigatori hanno delineato in modo convergente e uniforme tutte le varie fasi della organizzazione del viaggio.

È così emersa l'esistenza di una rete criminale fitta e articolata che opera in costante raccordo reciproco per l'organizzazione della "rotta terrestre" per i migranti dal centro Africa fino alle coste del Mediterraneo. Una volta giunti nei punti di imbarco libici i migranti sono concentrati presso luoghi di ricovero, in attesa dei pagamenti per organizzare i trasporti in mare. Quindi proseguono il proprio viaggio verso le coste italiane e, una volta giunti qui, sono "assistiti" dall'organizzazione criminale per l'ultima parte del viaggio che ha come destinazione finale, nella maggior parte dei casi, i paesi del Nord Europa da cui spesso la stessa richiesta e il pagamento delle somme per il viaggio sono partite. La lettura degli atti di indagini restituisce un quadro drammatico in cui l'uso di armi da fuoco per costringere i migranti a cooperare, le ripetute e continue violenze finalizzate a creare la situazione di assoggettamento propria della tratta e della riduzione in schiavitù, le violenze e le umiliazioni fisiche e psichiche cui gli stessi vengono sottoposti, l'imbarco, talvolta anche forzato, su natanti fatiscenti, sono tutti elementi indicativi della piena operatività di un gruppo criminale avente a disposizione una struttura stabile e con obiettivi ben pianificati. Dall'attività di indagine è infatti emersa, per la prima volta, la conferma dei maltrattamenti, se non delle vere e proprie torture, subiti da gruppi di migranti che vengono rapiti nel deserto, durante la traversata, da commando armati che li tengono prigionieri fino al pagamento di un riscatto che viene chiesto ai familiari o agli abitanti dei villaggi di provenienza. Si tratta di testimonianze drammatiche che restituiscono con forza il senso complessivo della tragedia che si sta consumando nel continente africano.

Dalle analisi condotte sulle indagini sono emersi con forza gli elementi dell'attività illecita organizzata secondo procedure e metodi finalizzati al favoreggiamento dell'immigrazione illegale e della tratta di persone. L'organizzazione ha una predisposizione adeguata di uomini, mezzi e capitali e ha intensificato le attività di illecito afflusso di migranti in epoca recente, approfittando anche dello stato di caos dei Paesi di provenienza dei migranti che ha causato un aumento della "domanda" di migrazione.

Le indagini hanno dunque consentito di ricostruire le diverse rotte operative del traffico di uomini organizzato dal sodalizio criminale che si adopera per l'introduzione dei migranti nel territorio nazionale fornendo anche le istruzioni necessarie a sottrarsi alle procedure di foto-segnalamento e agli accertamenti previsti dalla normativa di controllo al fine di evitare la regolarizzazione sul territorio nazionale anche attraverso la fuga dai centri di accoglienza verso il Nord Italia e il Nord Europa, destinazioni finali di buona parte dei migranti arrivati in elusione delle norme nazionali e comunitarie in materia di immigrazione. La ragion d'essere di tali suggerimenti appare evidente se si considera che, ai sensi della vigente normativa in materia di asilo ed immigrazione², un pregresso foto-segnalamento in Italia comporterebbe l'esito del procedimento amministrativo nel paese ove è iniziato, mentre i migranti preferiscono trasferirsi nei citati paesi del Nord Europa, probabilmente per essere inclusi nei programmi di inserimento sociale lì maggiormente diffusi e per ricongiungersi a parenti e congiunti, lì residenti.

L'elusione di tale impianto normativo, ben noto ai trafficanti, è una costante di tutta l'attività dell'organizzazione che attua una vera e propria "consulenza legale" sul punto ai migranti, che in ogni modo cercano proprio in ossequio ai suggerimenti ricevuti dai membri del sodalizio criminale, di evadere i controlli delle Forze di Polizia, sia al momento dello sbarco che successivamente.

Le indagini hanno evidenziato come i momenti fondamentali del "servizio criminale" reso dall'organizzazione indagata siano il primo contatto con il potenziale cliente, che avviene tramite contatto telefonico o *de visu* o con l'utilizzo dei social network, l'allontanamento dalla struttura di accoglienza o dal luogo dello sbarco finalizzato a sottrarre i migranti alla compiuta identificazione da parte delle Autorità amministrative e di polizia italiana, talvolta anche per mezzo di fu-

2. In particolare, il Regolamento Dublino III (regolamento 2013/604 che sostituisce il regolamento del consiglio CE 343/2013 in precedenza Convenzione di Dublino), che determina lo Stato membro dell'Unione europea competente a esaminare una domanda di asilo o riconoscimento dello status di rifugiato in base alla Convenzione di Ginevra (art. 51). Il regolamento UE 603/2013 istituisce l'EURODAC per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione del regolamento UE n 604/2013 che stabilisce i criteri ed i meccanismi di determinazione dello stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide e per le richieste con i dati EURODAC.

ghe organizzate, e la successiva ospitalità, all’occorrenza, in abitazioni messe a disposizione dell’organizzazione presso il territorio italiano anche da complici locali.

Sotto il profilo strettamente criminale, dunque, proprio la risposta legale finalizzata al contenimento dei flussi migratori sembrano aver determinato, come effetto collaterale, uno sfruttamento sempre più efficace di risorse e competenze da parte della criminalità organizzata nella gestione illegale di tali flussi. Al divieto di ingresso regolare oltre un determinato numero prefissato è subito seguita infatti la risposta idonea a superare l’ostacolo frapposto e la criminalità organizzata a livello transnazionale si è posta, proprio come società di servizi, in grado, verso adeguata retribuzione, di garantire il viaggio per l’Italia o per un altro Paese europeo.

Nella gestione del proprio business criminale l’organizzazione pare curare anche gli aspetti di reputazione e di immagine. Al riguardo, le reazioni al naufragio del 3 ottobre 2013 sono molto significative: in molte conversazioni intercettate, riportate nelle indagini, si comprende come i capi del sodalizio criminale fossero molto preoccupati dalle ripercussioni sulla fiducia riposta dai migranti nell’organizzazione. I criminali temevano la perdita di “clienti” e di “quote di mercato”: i migranti potevano cioè decidere di rivolgersi ad altre organizzazioni, a causa della scarsa cura negli aspetti di “sicurezza” del viaggio e di garanzia dell’esito. Si tratta di conversazioni nelle quali è possibile rintracciare molte analogie con chi si occupa di gestire business del tutto leciti. Ciò ha confermato ancora una volta l’appropriatezza dell’approccio nell’analizzare l’organizzazione con gli strumenti e le tecniche proprie della gestione delle imprese³.

3. Si riporta un estratto tradotto delle intercettazioni, originariamente avvenuta in un dialetto eritreo, tra due capi delle organizzazioni coinvolte nel traffico di migranti e tratto dagli atti di indagine. Si tratta di una conversazione avvenuta il 31 ottobre 2013 a seguito del tragico naufragio del 3 ottobre, tra Ermias (basato in Libia) e responsabile dei migranti vittima del naufragio e John Mahray (basato in Sudan) capo di un’altra organizzazione coinvolta nel traffico: *John*: quando organizzi un viaggio verso l’Italia devi rispettare diversi fattori perché in quanto organizzatore sei il responsabile del destino di “ciò” che trasporti e la tua cattiva condotta può avere un impatto negativo anche sul business di altre persone: — la barca non deve partire se c’è brutto tempo; — devi essere in grado di gestire le proteste dei migranti; — se necessario devi picchiarli nel periodo in cui li ospiti prima della partenza (“è bene per te ma anche per loro”); — illustra tutti i rischi del viaggio; — metti due persone di guardia ogni 50 migranti sulle barche per trasferirli da quelle più piccole a quella

Sulla base dei descritti dati relativi alle diverse fasi dello spostamento dei migranti e delle operazioni condotte dall'organizzazione criminale oggetto di indagine, abbiamo quindi tentato una stima del giro d'affari annuo relativo alla tratta dei migranti sulla rotta del mediterraneo centrale. La stima è stata elaborata con criteri molto prudenziali, connessi in maniera diretta alle informazioni ritraibili dalle indagini, e considerando come prezzo del servizio solo quello più basso di volta in volta indagato dai migranti che hanno fornito la loro testimonianza. Per rendere il risultato più significativo ed evitare sovrastime abbiamo considerato solo gli arrivi ufficiali da Eritrea, Etiopia e Sudan (paesi espressamente citati nelle indagini che fanno parte dell'insieme più grandi dei paesi di provenienza che costituiscono la rotta centrale del Mediterraneo) per gli anni 2014 e 2015 e sono stati comunque esclusi i minori accompagnati, considerando che gli stessi potrebbero non pagare un prezzo autonomo.

Abbiamo quindi guardato all'organizzazione criminale come un fornitore di diversi servizi, in quanto essa è in grado di garantire il viaggio in Italia e poi da lì verso gli altri paesi europei scelti come destinazione finale. Ogni nodo dell'organizzazione si occupa di compiti specifici; l'organizzazione infatti non si occupa esclusivamente di organizzare il viaggio dall'Africa verso l'Italia, ma fornisce anche assistenza dopo l'entrata e durante il soggiorno non autorizzato.

I servizi forniti nella prima fase del viaggio riguardano quindi il raggruppamento dei migranti e il loro trasferimento in zone d'attesa intermedie sulle coste africane. Il boss dell'organizzazione è direttamente responsabile di queste operazioni e raccoglie i migranti, attraverso complici sulla rotta interna africana. Come già accennato in precedenza, durante questa fase alcuni dei migranti sulla rotta interna africana vengono rapiti e tenuti prigionieri nel deserto, dove sono sottoposti a trattamenti violenti dei gruppi associati all'organizzazione. Se il riscatto non viene pagato (di solito più di 3.000 dollari USA) possono essere uccisi o utilizzati come schiavi. I rapitori contattano le famiglie all'estero o nei villaggi natali per chiedere il riscatto.

principale; — Raccogli sempre i soldi prima; “Se rispetti queste regole e muoiono allora significa che era il loro destino. È importante che tu impari dai tuoi errori e la prossima volta il viaggio sarà più fortunato.” *Ermias*: “è stata colpa loro. Avrebbero dovuto chiedere aiuto quando erano in mare aperto e non aspettare fino alla fine bruciando quel lenzuolo per farsi vedere e causando così il naufragio”.

volta che i migranti raggiungono la costa libica sono tenuti in aziende agricole dove attendono di essere imbarcati su navi fatiscenti o, più recentemente, su gommoni diretti in Italia. Una volta arrivati in Italia, la prima fase del viaggio può dirsi conclusa. I migranti sono fuori pericolo e sono messi al riparo in strutture istituite dal governo italiano. Di solito i parenti stessi dei migranti appena arrivati hanno già accordi in atto con i trafficanti perché procedano a portare fuori i loro parenti da questi centri per condurli alla destinazione finale. Fino a questo momento i migranti e le loro famiglie hanno pagato almeno il prezzo di circa 1.000 dollari statunitensi e, da quel momento in poi, per ogni servizio aggiuntivo si richiede un pagamento ulteriore.

L'organizzazione ha un approccio di massimizzazione del profitto e cerca di aggiungere valore a ogni fase del viaggio. Queste somme aggiuntive variano a seconda dei servizi offerti, che ovviamente dipendono anche dalle possibilità economiche dei migranti. A volte i migranti sono assistiti solo per attraversare le frontiere, ma, pagando di più, ottengono vitto e alloggio e sono accompagnati alla destinazione finale. Poco prima o immediatamente dopo l'arrivo dei migranti in Italia, un membro del gruppo criminale ottiene dal migrante i numeri di telefono dei membri della sua famiglia, che viene contattata per i pagamenti di ulteriori somme di denaro per percorrere il tratto europeo del viaggio che dall'Italia li porta verso il Nord Europa. Nel corso dei contatti, dopo aver spiegato che il membro della famiglia è stato assistito nella traversata e per il primo alloggio in Italia, viene effettuata la richiesta di una ulteriore somma che varia tra 200 e 400 euro per accoglierli uno o due giorni in Sicilia, a seconda delle condizioni economiche del migrante e del tipo di servizio richiesto.

Alternativamente, può essere il migrante stesso che contatta gli agenti sul territorio nazionale dell'associazione a delinquere per ottenere alloggio e trasporto. Il denaro richiesto dall'organizzazione viene giustificato come rimborso delle spese sostenute per l'alloggio, per i rischi incorsi, e per il costo dei biglietti del viaggio verso la destinazione finale. Tra le risorse disponibili per l'organizzazione ci sono appartamenti in Sicilia che forniscono riparo e rifugio per gli immigrati, auto private con autisti assunti (a volte complici italiani) che sono pronti a trasportare i migranti fino alla destinazione finale scelta, dove i migranti raggiungono la famiglia o gli amici (di solito, Roma o Milano, o qualsiasi paese nella parte settentrionale d'Europa, come la

Norvegia, la Svizzera, la Francia, l'Inghilterra e la Germania). Come già evidenziato, l'organizzazione fornisce anche consulenza legale ai migranti sulle regole riguardanti l'ingresso di individui per ogni paese, consentendo loro di evitare i controlli della polizia, al momento dello sbarco e dopo. Spesso, ad esempio, vengono consigliate le autolinee per viaggiare in Italia, onde evitare i controlli dei documenti d'identità. I controlli di polizia sul pullman sono molto rari, mentre sono comuni sui treni, sulle autostrade e naturalmente all'imbarco su un aereo. Il costo complessivo della seconda tappa del viaggio (dalla Sicilia al Nord Italia o Europa) varia da circa 200–400 euro per arrivare a Roma o Milano, fino ai 1.000–2.000 euro per raggiungere la destinazione finale nel nord Europa.

La maggior parte delle somme sono pagate in contanti e il trattamento della liquidità è un aspetto fondamentale dell'organizzazione. Appare evidente che la partenza per la destinazione intermedia o finale, con l'accompagnamento alla stazione degli autobus o in auto, è autorizzata dall'associazione criminale solo dopo aver la ricezione del denaro. Alcune transazioni sono assolve con l'utilizzo di canali ufficiali (Western Union, Moneygram o, in Italia, le Postepay della Posta) ma la gran parte delle somme viene movimentata attraverso canali non ufficiali come il sistema *hawala*.

L'*hawala* permette alla famiglia del migrante che vive all'estero di trasferire fondi senza passare dal settore bancario ufficiale e dal sistema finanziario, quindi evitando le restrizioni e la necessità di fornire informazioni tipica del settore. Si tratta di un sistema di trasferimento del denaro che consente a chi viaggia di non recare con sé le somme esattamente come accade con il sistema bancario. È un metodo utilizzato dagli arabi che viaggiavano nel corso del Medioevo ed è molto simile al sistema delle lettere di credito dei primi banchieri, con il vantaggio della assoluta anonimità nei trasferimenti. Nella sua versione più semplice, il denaro viene trasferito attraverso una rete di *hawala broker*, o *hawaladar*, che movimentano il denaro senza che questo sia fisicamente spostato. Un cliente si avvicina ad un *broker hawala* in una città e dà una somma di denaro che deve essere trasferita ad un destinatario in un'altra città. L'*hawaladar* che riceve i soldi, consegna al pagante una password che viene comunicata al destinatario finale del denaro e che viene utilizzata da quest'ultimo per essere riconosciuto come il legittimo ricevente del denaro pagato.

L'*hawaladr* della città in cui vive il destinatario finale delle somme è stato infatti informato della password e può consegnare le somme al beneficiario finale solo se quest'ultimo comunica la password corretta. Se la password è corretta, il ricevitore *hawaladar* trasferisce la somma al destinatario, trattenendo una commissione per il servizio. Il debito tra gli *hawaladar* è successivamente compensato in tempi differenti attraverso stanze di compensazione. Delle transazioni sono conservati documenti informali, e i pagamenti dei debiti tra *hawaladar* possono assumere anche forme diverse dal denaro. Le operazioni si basano sulla fiducia reciproca tra gli *hawaladar* e dal momento che non dipendono dall'adempimento legale, il sistema può funzionare anche in assenza di un ambiente legale e giuridico. Oltre alle commissioni, i *broker hawala* spesso lucrano sui tassi di cambio. In generale, i fondi entrano nel sistema nella valuta del paese di origine e lasciano il sistema nella valuta del paese beneficiario (cfr. Figura 2).

Sulla base dei dati desunti dalle indagini e della descrizione delle fasi del servizio, possiamo quindi presentare i calcoli relativi alla stima del fatturato annuo complessivo. Le fasi del servizio per le quali i migranti corrispondono un prezzo sono:

- a) partenza dal paese d'origine (1.000 dollari);
- b) riscatto a seguito di rapimento nel deserto (3.000 dollari);
- c) ulteriore somma pagata da chi è sopravvissuto al rapimento per imbarcarsi (1.600 dollari);
- d) somme pagate per gli spostamenti all'interno dell'Europa (250 dollari).

La somma per la fase 1 è stata considerata per tutti gli arrivi dai paesi individuati (sempre con l'esclusione dei minori non accompagnati), pari ad 86.427 individui, mentre le somme di cui alle fasi 2 e 3 sono state applicate solo al 5% del totale degli arrivi per tenere conto della effettiva incidenza del fenomeno dei rapimenti sul totale. La somma pagata per la fase 4 è stata applicata all'80% del totale degli arrivi considerando che almeno una percentuale pari al 20% possa decidere di restare in Italia. Tutti i "prezzi" indicati sono stati considerati nella misura minima indicata negli atti processuali proprio per evitare sovrastime.

Il giro d'affari complessivo per il biennio è stato determinato in oltre 120 milioni di dollari, 60 milioni di dollari per ogni anno. Il profitto

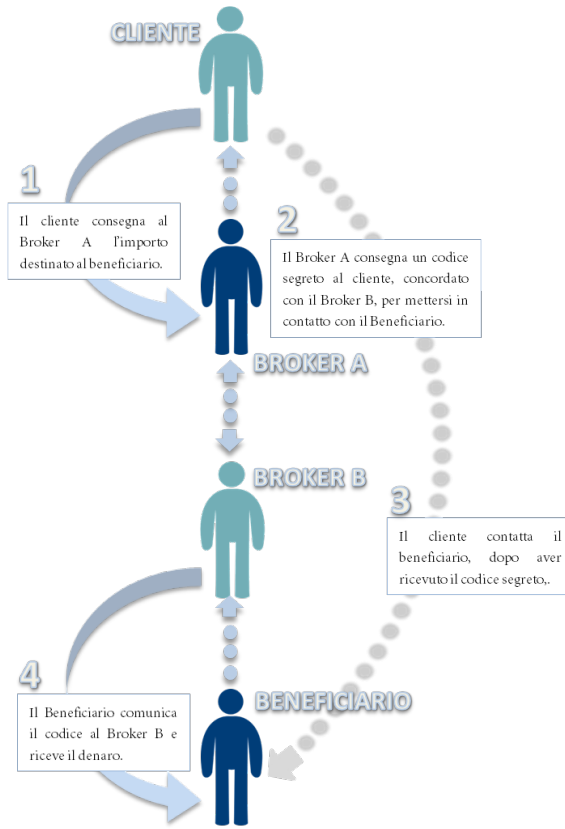


Figura 2. Lo schema di funzionamento del pagamento attraverso il metodo Hawala (Nostra elaborazione).

complessivamente generato da queste operazioni resta molto elevato in quanto anche considerando i costi relativi al vitto ed alloggio dei migranti trattenuti sulle spiagge della Libia, quelli della manodopera legata alla sicurezza, ai rapimenti ed alle altre mansioni e quelli legati all'acquisto delle barche per gli spostamenti, si arriva ad una percentuale di incidenza non superiore al 35% con un profitto annuo di oltre 40 milioni di dollari pari a circa 35 milioni di euro all'anno. Se si considera che si tratta di cifre relative a poche organizzazioni criminali dedite ad una rotta specifica, la stima dell'Europol (2016), che riguarda le molteplici direttrici dei flussi migratori e la probabile presenza di decine di diverse strutture criminali, tra i 3 ed i 6 miliardi di euro di fatturato nel 2015 appare del tutto coerente con quanto da noi ottenuto.

Conclusioni

Le organizzazioni criminali che operano in Africa approfittano dello stato di disperato bisogno dei migranti. I trafficanti hanno istituito una rete che fornisce il servizio di trasferire i migranti dall'Africa centrale verso le coste del Nord Africa e da lì verso le coste del sud Italia e, successivamente, in Nord Europa. Le indagini Glauco 1, Glauco 2 e Glauco 3, coordinate dalla Procura di Palermo e condotte dalla Polizia di Stato, hanno portato alla condanna di numerosi individui che fanno parte di una organizzazione criminale dedita alla organizzazione del viaggio dei migranti clandestini dai paesi del Centro Africa, fino alle coste della Libia e da lì in Italia e successivamente nel Nord Europa.

Nel presente lavoro, attraverso lo studio degli atti di indagine, abbiamo potuto analizzare, con gli strumenti tipici della ricerca scientifica nel campo del management, il funzionamento dell'organizzazione criminale distinguendo le determinanti della domanda e le caratteristiche dell'offerta. Si tratta di un approccio che riteniamo utile anche a fini investigativi in quanto, attraverso l'evidenza delle fasi del business e del valore aggiunto connesso a ciascuna attività, è possibile mettere in luce e quindi colpire soggetti e processi che ricoprono ruoli chiave rendendo più efficiente l'azione di contrasto.

Attraverso l'utilizzo della teoria delle risorse e delle competenze è possibile quindi individuare le risorse più importanti utilizzate dall'organizzazione criminale che possono così costituire un obiettivo prioritario delle azioni di contrasto: è possibile provare a prevedere quali strategie saranno utilizzate dai criminali in risposta a mutamenti dell'ambiente che permettono l'attivazione di competenze dinamiche che mirano a mantenere il vantaggio competitivo nell'esercizio dell'attività.

Attraverso le informazioni fornite dai testimoni, vittime di abusi atroci nel corso del viaggio, siamo stati in grado di fornire una stima del giro d'affari annuo di questa organizzazione criminale che, seppure elaborata con criteri molto prudenziali, racconta di oltre 120 milioni di dollari per il biennio 2014-2015 con un profitto che resta molto elevato in quanto, anche considerando la struttura dei costi in maniera prudentiale, si arriva ad una percentuale di incidenza non superiore al 35% e ad un guadagno annuo di oltre 40 milioni di dollari.

L'utilizzo di questa ottica di analisi può essere utile anche dal lato della domanda oltre che dell'offerta in quanto ci si concentra in

maniera prioritaria sui bisogni dei migranti che richiedono di essere trasportati, evidenziando gli incentivi che è possibile utilizzare per evitare che finiscano nella rete delle organizzazioni criminali. Ciò è in coerenza con quanto la teoria economica insegna con riferimento ai prodotti o servizi la cui domanda è rigida, beni per i quali la quantità domandata è scarsamente influenzata dalle variazioni di prezzo, come spesso capita a tutto ciò che è illegale o proibito, come la droga. Le strategie che cercano di cercare di ridurre l'offerta di questi beni attraverso il contrasto ai criminali possono risultare in un aumento del prezzo e in un maggiore guadagno per questi ultimi, con una riduzione non sufficiente nelle quantità. Uno sforzo più efficace è quello che si concentra sulla riduzione della domanda e quindi le politiche di intervento dovrebbero sempre essere rivolte a questi aspetti facendo ovviamente salva la necessaria azione di contrasto e di repressione dei fenomeni criminali ad essi connessi.

Non è certo nostra intenzione fornire suggerimenti di policy che esulano sia dallo scopo del presente lavoro che dal ruolo che ciascuno degli autori ricopre. Le riflessioni in chiave economica e manageriale condotte ci convincono però della necessità che si attuino politiche di gestione della domanda direttamente nei paesi d'origine, escludendo del tutto gli intermediari criminali, contingentando i flussi e gestendoli con criteri rispettosi dei diritti umani oltre che efficienti.

Riferimenti bibliografici

- AMENTA C., DI BETTA P., FERRARA C. (2017), *A subsidised tragedy: enforcement and the migrant crisis in the Mediterranean Sea*, working paper accepted and presented at the Royal Economic Society conference in Bristol, April 2017.
- BARKER C. (2012), *The people smugglers' business model*, Research Paper no. 2 Parliament Library, Parliament of Australia.
- COHEN M.D., LEVINTHAL D. A. (1990), *Absorptive Capacity: A New Perspective on Learning and Innovation*, *Administrative Science Quarterly*, 35, pp. 128–152.
- ARONOWITZ A., THEUERMANN G., TYURYUKANOVA E. (2010), *Analysing The Business Model of Trafficking In Human Beings To Better Prevent The Crime*, report OSCE Office of the Special Representative and Co-ordinator for Combating Trafficking in Human Beings.

- PRAHALAD C.K., HAMEL G. (1990), *The Core Competence of the Corporation*, *Harvard Business Review*, 68(3), pp. 79–91.
- TALLMAN S. (2003), *Dynamic Capabilities*, in Faulkner D.O. e Campbell A. (a cura di), *The Oxford Handbook of Strategy*, Oxford University Press, Oxford, Regno Unito.
- TEECE D.J., PISANO G., SHUEN A. (1997), *Dynamic Capabilities and Strategic Management*, *Strategic Management Journal*, 18(7), pp. 509–533.
- WANG C.L., AHMED P.K. (2004), *The Development and Validation of the Organisational Innovativeness Construct Using Confirmatory Factor Analysis*, *European Journal of Innovation Management*, 7(4), pp. 303–313.
- WANG C.L., AHMED P.K. (2007), *Dynamic Capabilities: A Review and Research Agenda*, *International Journal of Management Review*, 9(1), pp. 31–51.

Trasparenza, whistleblowing e pubblica amministrazione

Elementi per una riflessione

GIOVANNI FRAZZICA*

SOMMARIO: 1. Cenni al quadro normativo di riferimento: luci e ombre, 109 –
2. Incentivare il whistleblowing per migliorare la P.A., 118.

Premessa

In questo contributo ci poniamo l'obiettivo di riflettere sugli esiti della recente normativa che ha interessato alcuni livelli della Pubblica Amministrazione, con particolare riferimento a quegli interventi che poggiano su un costante processo di responsabilizzazione delle persone all'interno del luogo abituale di lavoro. In tal senso, l'attenzione è rivolta in modo particolare allo strumento denominato *whistleblowing*, termine che letteralmente significa *suonare il fischiotto*. Nello specifico, si tratta di una pratica volta a segnalare la presenza della violazione di una o più norme all'interno del luogo abituale di lavoro. Il riferimento va alla figura del poliziotto urbano inglese che soffia il fischiotto per segnalare un'infrazione al codice della strada. La parola, di origine anglosassone, non trova, almeno ad oggi, una traduzione efficace in Italia.

Se letteralmente il termine *whistleblower* può essere tradotto come *suonatore di fischiotto*, sono stati gli stessi esperti del gruppo *Incipit* dell'Accademia della Crusca a valutare tale espressione ostica e di difficile pronuncia. Peraltro, la traduzione letterale non suggerisce immediatamente alcuna informazione circa il comportamento che do-

* Ricercatore di Sociologia dei processi culturali e comunicativi presso il Dipartimento di Culture e Società dell'Università degli Studi di Palermo.

vrebbe assumere questo *suonatore di fischi*: Quando deve suonare? A chi? Perché? Cosa succede dopo? Ad alcuni di questi interrogativi risponde la più recente normativa in materia, ad altri non è possibile rispondere in maniera certa. Sicuramente possiamo recuperare alcuni elementi del comportamento riferito al whistleblower attingendo al senso comune e alla metafora calcistica e non soltanto al codice della strada, ma non ci riteniamo affatto soddisfatti, tant'è che la questione relativa all'individuazione di un termine che renda l'istituto del whistleblowing facilmente comprensibile non è sottovalutata neppure dall'Autorità Nazionale Anticorruzione che nel corso dell'anno scolastico appena concluso in collaborazione con il MIUR, ha bandito una sorta di concorso indirizzato agli studenti delle ultime classi della scuola media superiore con lo scopo di individuare il nome italiano per il termine whistleblower (Cantone, 2017, p. 5).

Dal canto loro, gli esperti dell'Accademia della Crusca suggeriscono invece di tradurre il termine inglese con un più sobrio *allertatore civico* e la parola *whistleblowing* con *allerta civica*¹. Pare chiaro che si faccia riferimento a una sorta di civismo, di senso civico, che dovrà caratterizzare colui o colei che decide di denunciare delle irregolarità all'interno dell'organizzazione cui fa parte. Si tratta, così come viene inteso, di una forma di controllo interno, che va di pari passo con una crescita di attenzione verso il bene pubblico, a dispetto (a volte) di una certa rappresentazione dell'interesse privato, che legittimamente viene richiesto (in special modo) a quanti sono impegnati nelle pubbliche amministrazioni. «Il whistleblower è tale quando si fa carico di un interesse pubblico, collettivo, e non del proprio, individuale» (Cantone, 2017, p. 6). Parrebbe, dunque, che la pratica del whistleblowing trovi dinanzi a sé una strada lastricata di marmo e che tutti gli sforzi debbano andare verso la valorizzazione dell'azione del whistleblower. In realtà vedremo che non è così, o almeno, che non è sempre così. Tale problema non riguarda soltanto l'Italia.

1. <http://www.accademiadellacrusca.it/it/comunicato-stampa/chiamiamo-allertatore-civico-whistleblower>.

1. Cenni al quadro normativo di riferimento: luci e ombre

Parisi (2017, p. 7) mette in evidenza le difficoltà degli Stati europei nel processo di adattamento alla normativa internazionale e ricorda gli sforzi del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa volti ad «aiutare gli Stati a indirizzare i propri sforzi per “digerire” (e, oserei dire, far digerire ai propri cittadini) una pratica tanto spesso apprezzata diffusamente come un disvalore, in quanto avvicinata al comportamento delatorio» (Parisi, 2017, p. 7). Ciò che sembra affermarsi è una convinzione diffusa che l'istituto del whistleblowing, pur presentando delle potenzialità rilevanti nel processo di diffusione di buone prassi all'interno delle organizzazioni pubbliche, si debba confrontare con ostacoli di diversa natura, primi fra tutti quelli di ordine culturale. Si tratta di fattori ostativi che hanno interessato persino l'iter legislativo del DDL 2208 (norma che peraltro estende le tutele anche al settore privato), approvato definitivamente solo nel mese di novembre del 2017.

Un articolo pubblicato da “L'Espresso” il 30 agosto del 2016² aveva già messo in risalto le enormi resistenze politiche e culturali del disegno di legge. Più recentemente, il 20 luglio 2017, solo per fare un altro esempio, un articolo de la Repubblica ha cercato di catturare l'attenzione dei lettori con un titolo, anche questo eloquente: *Corruzione, la legge sui “whistleblower” bloccata al Senato. L'appello delle associazioni: “Non fatela morire”*³. Ricorda ancora Parisi che la Commissione dell'Unione Europea ha incrementato gli sforzi per valutare l'adozione di una direttiva volta a far luce sullo status del Whistleblower, nel tentativo di fissare «standard minimi di tutela a protezione di colui che, entro questo spazio economico unitario, si faccia carico di segnalare condotte corruttive o comunque illecite in relazione a situazioni che siano contraddistinte dalla propria dimensione transnazionale» (Parisi, 2017, p. 9).

Entra qui in gioco anche il ruolo dei significati che entro certe organizzazioni viene attribuito al termine. Ad esempio, il rafforzamento di un certo tipo di cultura organizzativa funzionale anche a favorire la nascita di alcuni comportamenti cooperativi nei confronti dei fini dell'or-

2. <http://espresso.repubblica.it/attualita/2016/08/29/news/whistleblowing-che-fine-ha-fatto-la-legge-e-bloccata-1.281340>.

3. http://www.repubblica.it/politica/2017/07/20/news/corruzione_legge_whistleblower_bloccata_al_senato-171213116/.

ganizzazione diviene elemento fondamentale in grado di incrementare la proporzione di quanti decidono di denunciare. Se guardiamo alle ricerche di Harrison e Carroll (1991) e di Hochschild (1983), solo per citarne alcuni, apprendiamo anche quanto sia rilevante per le organizzazioni complesse il momento di selezione e formazione del personale; in modo particolare, siamo fermamente convinti che condizione necessaria, anche se non sufficiente, alla condivisione dei fini dell'organizzazione sia la previsione di adeguate attività di formazione e sensibilizzazione, che da un lato faciliterebbero la condivisione dei fini dell'organizzazione stessa, dall'altro incoraggerebbero il rafforzamento di alcuni atteggiamenti positivi nei confronti della denuncia. «Un corretto “management dell'atteggiamento” richiederebbe pertanto esperienze formative dirette a valutare positivamente la denuncia, incentivi che facilitino la decisione, un gruppo di lavoro e un clima organizzativo che facciano pressione in tal senso. Condizioni queste che [...] costituiscono in parte effettive indicazioni» (Ingrassia, 2008, p. 49).

Abbiamo accennato a condizioni necessarie ma, quantomeno a nostro avviso, non sufficienti a produrre un cambiamento in tempi brevi. Siamo d'accordo con l'affermazione secondo la quale la protezione dei soffiatori di fischiello nei confronti di pratiche ritorsive o di punizioni di sorta contribuirebbe certamente ad abbassare il rischio percepito derivante dall'assunzione di un comportamento cooperativo con l'autorità. Ancora, definire il soggetto che denuncia in termini trasversalmente positivi a nostro avviso favorirebbe l'emersione di tali pratiche. Brewer, 1996, Meyer e Rowan, 1990 (cit. in Ingrassia, 2008, p. 51) hanno messo in evidenza che negli Stati Uniti le burocrazie pubbliche, in presenza di chiare forme di tutela del denunciante, bene si prestano ad essere il terreno della cooperazione. Ma non ci riteniamo soddisfatti. Tale dinamica, nondimeno, troverebbe enormi difficoltà nell'emergere in quei contesti che favoriscono una normalizzazione delle condotte devianti (Ashforth e Anand, 2003) e una stigmatizzazione del collaboratore. Se aggiungiamo a questo quadro sintetico il grado di fiducia verso le istituzioni e nei confronti di quei soggetti in grado di applicare la legge (Putnam, 1993; Fukuyama, 1995; Banfield, 1958; Bagnasco, 2003; Luhmann, 1979) in contesti caratterizzati da forme di legalità debole (La Spina, 2005), dove alcune norme e politiche “nascono già come poco credibili” (La Spina, 2005, p. 162), il quadro, da un punto di vista realista, si fa più complesso.

Sappiamo che le stesse aspettative maturate in quanti sono soliti non rispettare in maniera pedissequa le norme circa la possibile presenza dell'allertatore civico costituirebbero certamente un micidiale deterrente nei confronti di condotte devianti. In altre parole, se penso che il *whistleblower* c'è, ed è possibile che sia vicino a me, allora sarò meno tentato di non rispettare la legge. Sappiamo ancora che tale strumento rientrerebbe nelle dinamiche di controllo organizzativo (Peters, 1999), tra le quali il *whistleblowing* è una delle forme (Ingrassia, 2009), poiché in grado di contrastare diverse condotte devianti, ad esempio quelle ad opera dei colletti bianchi (Sutherland, 1940).

Ma sentiamo la necessità di affermare che chiaramente tale condizione pone almeno altre due questioni: una riguarda la fiducia, intesa come insieme delle aspettative nei confronti del prossimo, l'altra riguarda più genericamente il piano della cultura all'interno dell'organizzazione. Possiamo comprendere le due questioni di fondo ponendoci alcuni interrogativi. Contesti caratterizzati da una scarsa dotazione di capitale sociale sarebbero contesti nei quali è meno probabile imbattersi nel *whistleblower*? O, poiché è più probabile che si manifestino condotte devianti, quantomeno aventi a che fare con qualche forma di legalità debole (La Spina, cit.) ci troveremo davanti ad una maggiore presenza di reati denunciati, interpretabile alla luce di una più debole distribuzione di *whistleblower*? E ancora, quanto potrebbe essere utile ai fini del contenimento dei reati all'interno della pubblica amministrazione l'introduzione di incentivi a favore di quanti denunciano, sfruttando (è il caso di dirlo) alcune tendenze individualiste a favore della cosa pubblica, pur introducendo meccanismi sanzionatori? A ben vedere le due questioni non sono mutuamente esclusive e possono essere valutate allontanando il punto di vista dell'osservatore e valutando gli effetti della normativa di riferimento mediante una riflessione sui dati in nostro possesso.

Sul piano normativo, il principale problema che è stato messo al centro del dibattito ha sostanzialmente riguardato le garanzie di anonimato di colui che decide di denunciare, tralasciando la questione relativa ai premi e agli incentivi⁴. L'assenza di una premialità per quan-

4. Consapevoli che tale riferimento potrebbe rintracciarsi in alcune decisioni efficaci che hanno avuto luogo nell'ambito delle politiche antimafia. Si pensi, ad esempio alle dinamiche che hanno interessato la figura del collaboratore di giustizia.

ti decidono di denunciare favorisce tra i fattori di spinta alla denuncia quelli che afferiscono alla sfera della mera responsabilità civica individuale. Perrone (2017), che si pone in disaccordo con l'introduzione di incentivi economici, ad esempio, ritiene che l'attenzione vada primariamente rivolta ad una formazione che privilegi i temi dell'etica e dell'integrità.

Tale dinamica ben si iscrive nel processo di miglioramento della pubblica amministrazione ad opera di strumenti legislativi certamente non recentissimi che hanno spinto nella direzione di una progressiva responsabilizzazione del pubblico dipendente, il quale sempre più viene chiamato a rendersi consapevole della rilevanza del proprio ruolo nel processo di erogazione dei servizi. Ciò che è stato perseguito in misura maggiore è il miglioramento del rapporto tra soggetto pubblico e cittadini, favorendo il perfezionamento del processo di erogazione dei servizi rivolti alla collettività, quale momento fondamentale per la corretta realizzazione degli obiettivi delle politiche pubbliche. Già nel 1990, con la legge 241, con il riconoscimento ai cittadini del diritto di accesso agli atti, i dipendenti della pubblica amministrazione sono stati chiamati a compiere un primo passo nel processo appena descritto. Trasparenza e comunicazione divengono centrali nel processo di rafforzamento della fiducia, quale elemento fondamentale per il miglioramento della qualità della vita. Tale decisione ha inteso evitare in una PA trasparente, orientata al soddisfacimento dei bisogni dei cittadini e in grado di raccogliere eventuali istanze e informazioni utili al miglioramento del processo di erogazione dei servizi.

Nella stessa direzione muove il Decreto Legislativo 29 del 1993 con la creazione degli uffici per le relazioni con il pubblico in tutte le amministrazioni pubbliche. Bisognerà attendere poi il 2000 per maggiori indicazioni in merito alle funzioni di informazione e comunicazione⁵. In questo contesto di riforma ad innestarsi nel decreto legislativo 30 marzo 2001 n. 165 recante *Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche* è anche la legge n. 190 del 2012 recante *Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione* che prevede strumenti di prevenzione e contrasto alla corruzione che agiscono entro il conte-

5. Legge 7 giugno 2000, n. 150 — *Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni*.

sto organizzativo della pubblica amministrazione. Si produrranno tra gli altri dei cambiamenti al decreto legislativo n. 165, considerato ad oggi uno dei punti di riferimento più rilevanti per il pubblico impiego. In particolare viene aggiunto l'articolo 54-bis (*Tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti*). Si tratta, questo, di un articolo la cui sostituzione è stata prevista secondo quanto disposto dall'art. 1 del DDL 2208, approvato definitivamente il 15 novembre 2017. Si va, seppur lentamente, verso la direzione che privilegia la protezione di quanti segnalano reati all'interno del luogo di lavoro e ben si collegano tali provvedimenti con la tendenza in atto, ovvero quella di perseguire una costante responsabilizzazione del dipendente.

Ma a che punto siamo? Il processo certamente non pare concluso e diversi sono gli aspetti sui quali riflettere. Si pensi ancora allo strumento denominato *Piano della performance* secondo quanto previsto dall'art. 9 del Decreto legislativo n. 150 del 2009 (in attuazione della legge delega n. 15/2009), che individua un nuovo documento da produrre su base triennale e nel quale sono indicati obiettivi strategici ed operativi, nonché indicatori oggettivamente verificabili da utilizzare per la misurazione e la valutazione della performance nelle pubbliche amministrazioni. In estrema sintesi, si tratta di un nuovo sistema per la valutazione dei dipendenti e delle organizzazioni. Sono, questi, alcuni dei provvedimenti legislativi legati da un unico filo conduttore — quello della costruzione della responsabilità del dipendente pubblico — inteso non già come mero esecutore di compiti, bensì come soggetto attivo nel processo di ammodernamento della P.A. Sempre nella direzione di un progressivo assottigliamento delle barriere tra pubblica amministrazione e cittadini vanno il decreto legislativo 33/2013 avente ad oggetto il *Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni* e le modifiche introdotte dal d.lgs. n.97/2016⁶, che citiamo in questo contributo con particolare riferimento all'accesso civico e all'accesso generalizzato⁷ a informazioni e

6. <http://www.funzionepubblica.gov.it/articolo/ministro/12-02-2016/trasparenza>.

7. In particolare, l'accesso civico riguarda i soli atti, documenti e informazioni che devono essere obbligatoriamente pubblicati, configurandosi come un rimedio alla mancata osservanza degli obblighi di pubblicazione secondo quanto previsto dalla normativa in materia. L'accesso generalizzato si delinea come affatto autonomo ed indipendente dagli obblighi di pubblicazione (<https://www.anticorruzione.it/portal/rest/jcr/repository/>

documenti posseduti dalle pubbliche amministrazioni anche laddove tali atti sono svincolati dagli obblighi di pubblicazione. In altri termini, si fa riferimento a richieste che possono essere inoltrate non dovendo presentare informazioni attestanti un interesse diretto da parte del richiedente. Si tratta, questo, di un altro strumento volto ad introdurre una forma di controllo dall'esterno all'attività della pubblica amministrazione. Il riferimento va al *Freedom of Information Act* (FOIA) — istituto, anche questo, di ispirazione americana — che presuppone l'esistenza di un diritto all'informazione di tipo generalizzato che si sostanzia nella trasparenza come prassi trasversale e definisce riservatezza e segreto mere eccezioni, cosa sensibilmente differente da quanto previsto, ventisei anni prima, dalla legge 241/90.

Sembra a questo punto che molti siano i passi avanti compiuti verso un miglioramento trasversale della qualità dei servizi offerti dalla pubblica amministrazione. Tutti strumenti, quelli appena descritti, che, pur non marcando sul piano sanzionatorio eventuali inadempienze, caricano l'operato dei dipendenti pubblici di elementi aventi un ruolo di prevenzione della diffusione di condotte illecite. Se da un lato la qualità della comunicazione e dell'informazione dentro e fuori la pubblica amministrazione ha interessato in primo luogo gli uffici per le relazioni con il pubblico, nella stessa redazione dei piani della performance, la valutazione della qualità dei servizi da parte dei cittadini/utenti — prassi che evidenzia ancor di più l'importanza attribuita all'utente — è stato considerato un elemento fondamentale per “tarare” gli indicatori utilizzati nei piani della performance.

Si è trattato di norme che se da un lato vanno nella stessa direzione, dall'altro, poiché nella produzione dei loro effetti non è possibile disconoscere il forte legame fra i risultati di ciascun provvedimento preso singolarmente, a parere di chi scrive risulta alquanto difficile individuare livelli di efficacia soddisfacenti della normativa in questione se scolliamo i risultati attesi dall'analisi dei livelli di efficienza delle pubbliche amministrazioni, o meglio, di ciascuna pubblica amministrazione. A mero titolo di esempio, con riferimento alla normativa anticorruzione, è lo stesso Raffaele Cantone, nella presentazione del “Rapporto sullo stato di attuazione e la qualità dei piani triennali di pre-

venzione della corruzione nelle amministrazioni pubbliche 2015–2017” redatto dall’ANAC a dichiarare che

I risultati dell’analisi, pur dimostrando che è ancora lunga la strada da compiere per ritenere assimilata la cultura della legalità e della prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione, hanno tuttavia evidenziato l’importanza del cammino intrapreso. Proprio partendo dall’analisi dei passi compiuti in questa direzione, si è deciso di sviluppare il recente Aggiornamento del Piano nazionale anticorruzione, che dall’analisi ha tratto spunti di riflessione imprescindibili per la definizione dei propri contenuti (Cantone, cit. p. II).

Il rapporto evidenzia uno scarso coordinamento tra il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e il Piano della performance, segno questo che avvalora ulteriormente quanto messo in luce da Raffaele Cantone. In altre parole, i diversi strumenti previsti dalla normativa che ha inteso rinnovare la pubblica amministrazione paiono non essere intesi in una logica di sistema, si presentano scollati fra loro e il più delle volte sembra che siano percepiti come meri adempimenti formali. A testimoniarlo anche il *primo monitoraggio nazionale sul Foia italiano*⁸. La ricerca ha messo in evidenza le inadempienze della pubblica amministrazione italiana di fronte alle richieste di accesso generalizzato. A seguito di 800 richieste inoltrate via mail o via PEC, le risposte sono state alquanto deludenti: si pensi che ben il 73% delle richieste non ha ricevuto risposta e un terzo dei rifiuti è risultato illegittimo.

Altra storia è quella che riguarda l’istituto del whistleblowing. Ciò che pare emergere sul piano normativo è una disciplina che se da un lato trova ispirazione nelle norme americane o inglesi, di fatto nella sua traduzione nostrana ne svilisce alcuni tratti: si tratta, appunto di quelli che afferiscono alla sfera del risarcimento o degli incentivi a quanti decidono di segnalare atti illeciti. La Spina (2015, pp. 206–207) ci ricorda che già ai tempi di Edoardo II era prevista una somma cospicua (in proporzione del risarcimento stabilito) in favore di coloro che avessero denunciato condotte illecite da parte di ufficiali pubblici. Mette in evidenza — ancora l’autore — che un approccio simile venne seguito poi da Enrico VIII nel XVI secolo e oltreoceano, nel 1862, dal

8. <https://blog.dirittodisapere.it/wp-content/uploads/2017/04/ignoranza-di-stato.pdf>.

False Claim Act (Lincoln's law). Si intervenne sul premio da conferire a chi avesse segnalato abusi nei confronti dello Stato definendo in molti casi percentuali elevate stabilite sulla base della sanzione comminata ai condannati.⁹ Il riconoscimento di incentivi ha permesso all'autorità pubblica di riconoscere a coloro che hanno denunciato circa 5 miliardi di dollari dopo avere recuperato dai soggetti segnalati circa 70 miliardi di dollari negli ultimi 30 anni. Circa l'80% di tutti i procedimenti giudiziari sono stati resi possibili dalle segnalazioni dei whistleblowers¹⁰. Oggi il *False Claim Act* (con le modifiche introdotte nel 1943 e nel 1986) viene valutato, con riferimento alla sua efficacia, come una delle norme migliori del mondo (Marcias, 2016; Gargano, 2016).

Poiché la quota del relatore viene pagata dal governo attingendo sovente a quanto ricevuto dal convenuto, si tratta, in estrema sintesi, di un trasferimento di denaro dal soggetto condannato al relatore. In altre parole, la posizione che si intende avvalorare è quella che afferma che la cooperazione con l'autorità non sia soltanto affidata al senso civico di ciascuno, ma possa produrre anche un guadagno economico per coloro che denunciano. Prodigarsi per la cosa pubblica diventa dunque conveniente.

A fronte di impianti normativi come quelli previsti negli Stati Uniti, nel Regno Unito e in altri paesi del *common law*, che oltre a proteggere il denunciante da eventuali ritorsioni, in molti casi prevedono dei premi in denaro e dei risarcimenti rivolti ai collaboratori, in Italia la questione è sensibilmente diversa¹¹.

La nuova legge consente di contrastare le ritorsioni che chi collabora con l'Autorità potrebbe subire a seguito della denuncia ed estende al settore privato tali tutele: è infatti citata la nullità del licenziamento qualora questo sia considerato ritorsivo o discriminatorio e sono da considerarsi nulle il cambiamento di mansioni o il demansionamento qualora non sia possibile dimostrare che tale decisione non sia dipesa dalla presenza della segnalazione. Oltre alla tutela dell'anonimato e alla garanzia di riservatezza, il documento fa riferimento alla presenza di *modalità anche informatiche* per la gestione delle segnalazioni che

9. <http://www.whistleblowers.org/resources/faq-page/false-claims-actquitam-faq#what%20is%20false>; <http://qualitapa.gov.it/relazioni-con-i-cittadini/conoscere-processi-di-lavoro/customer-satisfaction/>

10. <http://anticorruzione.eu/2016/09/whistleblowing-un-modello-vincente-negli-usa/>.

11. Per un interessante approfondimento, si veda Marcias, 2016.

possano meglio tutelare il collaboratore. Ma della possibile introduzione di una premialità o di risarcimenti in denaro non vi sono tracce. L'impressione è che la decisione di denunciare, al di là di quanto previsto dalla estesa normativa in materia, sia affidata al senso civico di ciascuno. Dal punto di vista delle pubbliche amministrazioni, va precisata la presenza di sforzi di informazione e sensibilizzazione al fine di facilitare l'attuazione della norma che attualmente è in vigore. Si pensi, a titolo di esempio, alla Direttiva n. 69268 dell'11 maggio 2016, a firma del Responsabile per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza della Regione Siciliana, che fa riferimento all'art. 54 bis del D.lgs. 165/2011¹² e che indica le modalità di presentazione delle istanze di whistleblower. In tale documento si riconferma quanto riportato nella delibera A.N.A.C. n. 6 del 28 aprile 2015, vale a dire la rilevanza del rispetto della riservatezza del dipendente che segnala illeciti e si forniscono specifiche linee guida da seguire per la segnalazione degli illeciti mediante il ricorso al sistema informatico. Tale decisione segue alla consapevolezza che garantire la riservatezza dei dati del segnalante sia fondamentale per incrementare la quota di quanti decidono di collaborare¹³.

Abbiamo detto che nel quadro normativo volto a contrastare i fenomeni corruttivi o anche condotte che minano il buon funzionamento delle organizzazioni la pratica del whistleblowing diventa un'ulteriore arma in grado di incrementare il controllo interno. In altre parole, potremmo dire che aspettandoci che accanto a noi può esserci chi suona il fischiotto saremmo meno inclini a commettere azioni illecite: staremmo, insomma, più attenti. I numeri, anche se incoraggianti, fanno supporre che ancora lunga è la strada da percorrere. In Italia il secondo monitoraggio delle segnalazioni ad opera di whistleblower evidenzia un trend in crescita registrato con dati raccolti a partire dal 2014. Più specificamente, nel 2015, 200 segnalazioni hanno consentito

12. Si tratta di un articolo aggiunto dalla Legge 190/2012 che intende contenere il rischio che un dipendente pubblico eviti di denunciare un abuso per paura di subire ritorsioni.

13. Durante la redazione di questo contributo ha avuto anche luogo un colloquio con la Dirigente generale del Dipartimento della Funzione Pubblica e del Personale della Regione Siciliana, che ringraziamo per la disponibilità e per gli spunti di riflessione. In tale occasione è emerso come la fiducia nei confronti delle istituzioni, la formazione del personale rivolta alla condivisione dei fini dell'organizzazione e la necessità di una normativa ben integrata con il quadro giuridico generale costituiscano elementi imprescindibili per la collaborazione dei dipendenti e per incrementare il numero delle segnalazioni utili.

di aprire 125 fascicoli, dato che balza a 252 segnalazioni nel 2016 che esitano nell'apertura di 174 fascicoli. Infine, al 31 maggio del 2017 i fascicoli aperti sono stati 141 a fronte di 263 segnalazioni. Interessante è anche notare che la maggior parte delle segnalazioni proviene dalle regioni meridionali (40% nel 2016)¹⁴.

A fronte del numero di segnalazioni, tuttavia l'A.N.A.C (p. 28) prima dell'approvazione definitiva del DDL sopra esposto rilevava con riferimento all'impianto normativo: *a*) l'inadeguatezza del regime di tutela del segnalante durante la gestione del processo di WB; *b*) l'inadeguatezza del regime di tutela del segnalante dopo la gestione del processo di WB da parte dell'amministrazione; *c*) una normativa applicabile esclusivamente ai dipendenti pubblici; *d*) l'assenza di incentivi economici per il segnalante. Dallo studio effettuato emerge la necessità di: *a*) prevedere sistemi premianti per il segnalante e il RPTC, *b*) prevedere specifiche norme che individuano moduli formativi per sensibilizzare il dipendente pubblico sul valore etico del whistleblowing; *c*) estendere l'ambito soggettivo a soggetti privati; *d*) estendere l'ambito oggettivo alle segnalazioni anonime se circostanziate; *e*) prevedere meccanismi di diffusione di buone pratiche. Si tratta certamente di necessità normative, ma che non possono essere scollate da un cambiamento sia nella cultura organizzativa, con particolare riferimento al settore pubblico, sia nelle modalità di gestione delle segnalazioni, dando per scontato il cambiamento nella stessa costruzione sociale del dipendente pubblico.

2. Incentivare il whistleblowing per migliorare la P.A.

Gargano, afferma che il whistleblowing:

È stato pensato per rafforzare la trasparenza amministrativa perché si affianca ad altri istituti della stessa legge o di altre disposizioni dell'ordinamento che garantiscono la trasparenza non sui processi decisionali ma sugli atti, potendo essere uno strumento per consentire la piena visibilità delle scelte dell'Amministrazione (Gargano, 2016, p 44).¹⁵

14. Fonte ANAC <http://www.anticorruzione.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital%20Assets/anacdocs/Comunicazione/News/2017/WB.Corrado.pdf>.

15. <http://www.federalismi.it/ ApplOpenFilePDF.cfm?artid=31139&dpath=>

Lo stesso Raffaele Cantone (2017, pp. 3-4), nell'introduzione al secondo monitoraggio sull'applicazione del whistleblowing spiega infatti che:

Tra tutte le misure introdotte dalla Legge 190/2012 in tema di prevenzione della corruzione, certamente questa è fra quelle che più richiedono, per una propria efficace applicazione, non solo la messa a punto di aspetti organizzativi e procedurali nuovi, ma anche e soprattutto un cambiamento culturale (tanto nella Pubblica Amministrazione quanto nel cittadino) che produca un atteggiamento positivo e favorevole verso l'istituto. Insomma, il legislatore ha introdotto anche in Italia questo 'nuovo modo' di essere dipendente pubblico, il quale con le proprie segnalazioni può richiamare l'attenzione delle autorità (interne all'ente di propria appartenenza ovvero esterne) su condotte di illegalità, riconducibili a una qualificazione lata, non esclusivamente penalistica, di corruzione intesa come comprensiva dei comportamenti di *maladministration*, con il precipuo fine di riportare le procedure amministrative e i comportamenti dei dipendenti pubblici sui binari della legalità, in un'ottica di prevenzione della corruzione.

Così come supposto, la pratica del whistleblowing potrebbe costituire uno strumento potenzialmente efficacissimo poiché in grado di ostacolare, e molte volte di prevenire, il verificarsi di condotte devianti, con particolare riferimento alle dinamiche corruttive, spesso difficilmente svelabili proprio a causa delle loro caratteristiche e della presenza di una molteplicità di interessi che coinvolgono più soggetti (Marcias, 2016; Romano, 2006). Tale comportamento (auspicato) è stato, come detto, oggetto d'attenzione del legislatore e oggi, dopo un lungo iter legislativo, possiamo riconoscere la presenza di un impianto normativo che tutela il denunciante. Il riferimento va ancora al disegno di legge 2208 approvato dalla Camera e trasmesso al Senato il 22 gennaio 2016. Dopo una seconda lettura alla Camera dei Deputati — il disegno di legge è stato licenziato dal Senato, con alcuni emendamenti, il 18 ottobre 2017 — finalmente, il 15 novembre 2017 è stato approvato definitivamente. A fronte della previsione del sistema di tutele per chi segnala reati o irregolarità, non sono previsti premi o incentivi specifici rivolti ai whistleblower.

Ma riprendiamo il filo del discorso, tentando di sostenere la tesi secondo la quale un incentivo economico, quindi un rafforzamento del comportamento positivo debba andare di pari passo con il processo di rimozione degli ostacoli al processo che conduce alla denuncia. Va considerato che diversi sono i fattori che influenzano la scelta di cooperare, che conducono, in altri termini, coloro che assistono ad una violazione delle norme a denunciare il comportamento deviante all'autorità, anche quando si è in presenza di un reato senza una vittima identificabile immediatamente. Tra questi elementi si individuano fattori personali, soggettivi, che riguardano, in altri termini, le persone che segnalano abusi, come le variabili demografiche, i fattori psicologici, o ancora lo stesso processo di valutazione del rischio ad opera dei singoli soggetti e persino gli atteggiamenti sia nei confronti dell'atto deviante cui si è assistito, sia nei confronti della denuncia (cfr., ad esempio, Latané e Darley, 1970).

Dozier e Miceli (1985, cit. in Ingrassia, 2008, p. 47), ad esempio, scompongono il processo che spinge una persona a denunciare un abuso in tre momenti: i) la percezione dell'abuso, ii) segnalazione e demotivazione; iii) valutazione dei costi e benefici della denuncia. Ecco che elementi che afferiscono a piani diversi risultano indissolubilmente intrecciati tra loro. Ciò che ci interessa non lasciare in secondo piano in questo contributo riguarda il ruolo assunto dalla valutazione dei costi e dei benefici, pur non disertando dal riconoscere la complessità del processo di scelta.

Sappiamo, infatti, che nella prassi quotidiana esiste spesso uno scarto tra le prescrizioni e il modo in cui queste vengono più o meno seguite. I comportamenti devianti sono definiti più o meno gravi a seconda del tipo di norma violata e delle specifiche condotte. Andiamo dalla semplice violazione di una norma sociale che ci impone di non stuzzicarci il naso in pubblico ai casi più gravi come le aggressioni e gli omicidi. L'attenzione dovrebbe prediligere l'intenzionalità e il significato attribuito dagli attori alle proprie azioni. Del resto, la stessa concezione di azione sociale nel pensiero weberiano si basa proprio sul senso attribuito dagli attori sociali. La prospettiva da cui si guarda all'attore sociale è quella che lo vede protagonista intenzionale delle proprie azioni. È su questo punto che vorrei soffermarmi.

Boudon (1977) ricorda che per spiegare il comportamento degli attori sociali in determinate situazioni di contesto è necessario com-

prendere il senso che tali attori attribuiscono a ciò che fanno¹⁶. Per il sociologo francese è impossibile studiare la società non tenendo in considerazione le libertà individuali nella formulazione delle scelte. Non basterebbe in sintesi neppure limitarsi alla nozione di sanzione per spiegare alcuni comportamenti in conformità con le norme. Ma, ritornando al whistleblower, tentiamo di comprendere il comportamento del *relator*, come viene definito negli Stati Uniti. Se tizio pensa che dalla sua denuncia ne avrà soltanto rogne, come l'isolamento da parte dei colleghi, il rischio di licenziamento, il rischio di essere mobbizzato, ecc., la sua potrà essere una scelta caratterizzata da un forte orientamento al valore (Weber, 1922).

Il quadro potrebbe rendersi più articolato comprendendo nella riflessione anche fattori di ordine psicologico. Come diversi autori sottolineano (Aronson, Wilson e Akert, 2006), l'atteggiamento gioca un ruolo fondamentale nel processo di denuncia, poiché una certa disposizione d'animo nei confronti di un determinato oggetto potrà avere diversi legami con alcuni modelli di comportamento futuri. In altri termini l'atteggiamento dei singoli può favorire alcuni modelli comportamentali piuttosto che altri. Va da sé che anche il modo in cui viene presentato il whistleblower e le aspettative rispetto al suo comportamento non giocano certamente un ruolo marginale. Siamo convinti che una tale impalcatura cognitiva possa svolgere un ruolo cruciale nella determinazione di quale posizione assumere nei confronti di un determinato atto deviante, specie nel momento in cui tale condotta non ci riguarda personalmente e direttamente; decidere, più specificamente, se essere semplici spettatori (Latanè e Darley, 1970) o se diventare soggetti promotori del cambiamento.

Diverse ricerche hanno dimostrato, con riferimento — primariamente — ad incentivi economici distribuiti ai lavoratori, a fronte di maggiori richieste di produzione, che in molti casi la stessa teoria dell'incentivo economico non riesce a spiegare alcune risposte (Homans, 1950, Benson, 1986). Ancora, tali attori sarebbero certamente razionali, ma nel senso che attribuiscono significato a ciò che fanno (Weber,

16. Guardare alle condotte che si discostano da quanto previsto da alcune norme in termini meramente deterministici priverebbe gli individui di quella libertà di scelta e di azione su cui si fonda l'intenzionalità degli individui.

1922)¹⁷ anche quando questo significato è semplicemente utile a ridurre la dissonanza cognitiva (Festinger, 1957; Elster, 1983) tra diverse situazioni di contesto¹⁸. In questo contesto, la cultura organizzativa (cfr., ad esempio, Geertz, 1973; Harrison e Carroll, 1991; Hochschild, 1983; Hallett, 2003; Jackall, 1988), la definizione delle priorità e le stesse scelte formative rivolte agli operatori di tali contesti diventano elementi cruciali se si intende comprendere e forse stimare alcuni esiti della normativa in materia di denuncia di atti illeciti.

Diventa altrettanto rilevante tentare di comprendere — più semplicemente — se e in quale misura la decisione di non denunciare sia semplicemente connessa al rischio di essere stigmatizzati all'interno dell'organizzazione cui si appartiene (perché questo è il significato che viene attribuito al soggetto che collabora), oppure sia strettamente legata alla percezione della gravità dell'abuso da parte di colui che registra la stessa condotta deviante. Se è ragionevole, ancorché necessario, marcare la distanza tra condotta percepita come normale, normalizzata insomma (Ashforth e Anand, 2003), e condotta deviante — e riconosciuta come tale — è anche vero che ciò che sembra essere enfatizzata, come abbiamo visto, passando in rassegna la principale normativa italiana di riferimento, è (più che altro) la rimozione degli ostacoli alla diffusione della pratica del whistleblowing, trascurando (forse troppo) la dimensione positiva dell'istituto.

17. Per Boudon [1985], il contributo fornito da Weber permette di spiegare qualsiasi azione umana a partire da determinate condizioni. Secondo questo approccio lo scienziato deve comprendere quali sono le condizioni nelle quali trovano luogo le azioni sociali per riuscire finalmente a capire che tutte le azioni sono fondamentalmente razionali, nel senso weberiano del termine; in alcuni casi si può essere in presenza soltanto di azioni che lo scienziato non è riuscito a comprendere. Egli non riuscirà, in determinate condizioni, ad intravedere quegli elementi che hanno determinato l'azione. Per tali ragioni, ad un osservatore distratto, il comportamento dell'attore può apparire irrazionale. Per Weber esistono due categorie di azione puramente razionali (rispetto allo scopo e rispetto al valore); ma un concetto di razionalità così formulato, potrebbe essere esteso agevolmente a qualunque azione umana, perché, in ultima analisi, non esistono azioni non dotate di senso. Boudon [1985] fa notare, infatti, che anche l'azione tradizionale (ad esempio) in realtà risulta razionale, in quanto gli stessi attori sociali ne riconoscono il senso. Tutte le azioni umane «si fondano su ragioni che hanno senso per il soggetto sociale» [Boudon, 1998, p. 220].

18. Così, sarebbe quantomeno fuorviante ipotizzare un unico processo di attribuzione di senso all'azione sociale. Entrano in gioco elementi caratterizzanti il contesto che determinano anche degli effetti sulle modalità di trasmissione delle informazioni [Coleman, Katz, Menzel, 1966].

In altri termini, possiamo affermare che lo sforzo va nella direzione della mera riduzione del rischio (non profilando alcun guadagno, se non in maniera indiretta e certamente proiettato in un tempo futuro e non ben determinato) dando quasi per scontata l'intenzione di denunciare e la consapevolezza circa la valenza di alcuni comportamenti, tralasciando di incentivare l'azione virtuosa mediante il ricorso a premi o risarcimenti a quanti decidono di denunciare di propria iniziativa (Gandini, 2010) eventuali abusi, di farsi promotori (è il caso di dirlo) di un processo di problematizzazione della situazione entro il contesto, quello burocratico, che conduce spesso l'operatore a confrontarsi con dinamiche formaliste (Merton, 1949).

Se prendiamo per buono l'orientamento culturalista e mettiamo in primo piano il processo di costruzione di senso ad opera degli attori sociali, in quei contesti caratterizzati da una scarsa dotazione di capitale sociale inteso nel senso di Putnam (cit.), in quelle aree nelle quali l'interesse per la tutela del bene pubblico è marginale, o ancora in aree nelle quali sembra che non vi sia nessuno che vigili (Kelling e Wilson, 1982) le attese circa l'incremento delle pratiche cooperative devono necessariamente anche tenere conto delle complesse dinamiche del cambiamento culturale, come condizione, anche questa necessaria ma non sufficiente, all'incremento del numero degli *allertatori*. Per tali ragioni, seppur prevedendo incisive misure sanzionatorie in caso di mala fede, la previsione di una vera e propria remunerazione in denaro per quanti decidono di denunciare si potrebbe interpretare come uno sfruttamento (è il caso di dirlo) degli elementi più riluttanti al cambiamento che caratterizzano alcune subculture in quei contesti dotati appunto di una scarsa dotazione di capitale sociale. In altri termini, se Tizio è fortemente mosso dagli interessi personali e materiali e poco o nulla farebbe per la tutela del bene pubblico, in assenza di elementi terzi che lo spingerebbero a denunciare, è più probabile che riveda la propria posizione, le proprie aspirazioni, i propri interessi ultimi per utilizzare la terminologia archeriana (Archer, 2006)¹⁹ che dia luogo, in

19. Per Archer, per la comprensione dei sistemi di valutazione dei costi scelti dalle persone non ci si può esimere dalla comprensione degli interessi dei soggetti. In altre parole, le proprietà sociali possono produrre sia effetti vincolanti che di facilitazione. Si tratta di un processo in grado di attivare vincoli e facilitazioni in relazioni a tre ordini costitutivi della realtà: il naturale, il pratico e il sociale. È dunque fondamentale per comprendere l'azione sociale delineare i «progetti degli agenti, finalizzati alla realizzazione dei loro interessi»

altre parole, a *nuovi* percorsi per l'elaborazione di *nuove* informazioni (Petty e Cacioppo, 1986) o che, almeno nel breve periodo, *riproduca* alcune azioni volte al raggiungimento dei propri scopi? Ecco perché riteniamo, pur con estrema cautela e incrementando gli sforzi volti alla prevenzione di comportamenti meramente opportunistici e in mala fede, che sia possibile valorizzare il modello proposto da Jensen e Meckling (1976) in merito alla remunerazione degli esecutori in vista del raggiungimento di un risultato sperato. Si tratterebbe, in altri termini, di un risultato raggiungibile in modo, forse, più facile, a condizione che vengano introdotte *ulteriori facilitazioni*, quali, appunto, la percezione di un guadagno tangibile.

Conclusioni

Certamente, anche se ben diverse possono essere le condizioni che muovono il whistleblower, non può non essere considerata — e di questo il legislatore sembra essersene reso conto — l'importanza del processo di individuazione della gravità dall'atto alla luce del principio della buona fede sotteso alle pratiche collaborative. Seguendo Bobbio, infatti, noi viviamo in un mare di norme, molte delle quali sono seguite senza rendercene conto, in maniera quasi inconsapevole. Si tratta per certi versi di processi automatici, i quali vengono posti all'attenzione dell'attore soltanto nel momento in cui ci si confronta con una problematizzazione della situazione.

Il WB va inteso, (al di là della formalizzazione della segnalazione) infatti come colui che decide di denunciare un atto o comportamento di cui è venuto a conoscenza in tempi relativamente "vicini" al momento della denuncia (e in questo caso si limita a denunciare un *fatto*); ma può essere inteso anche come il dipendente pubblico che assiste ad una violazione sistematica di una norma giuridica, condizione che potrebbe presupporre una comune condivisione di modelli di comportamento in sistematica violazione delle norme. In questo secondo caso, sempre mosso dalla buona fede, non è banale affermare che tale soggetto probabilmente si confronterà con una subcultura creatasi all'interno dell'organizzazione in virtù della quale alcuni comporta-

menti assumono alcuni significati piuttosto che altri: la violazione delle norme si fa regola e si fa regola all'interno di specifici contesti che tenderebbero a preservare sé stessi. Molte di queste regole riguardano i precetti del dover essere e costituiscono i tratti fondamentali di tali ambiti lavorativi che utilizzano specifiche consuetudini per preservarsi allineando i propri membri entro specifiche condotte.

Ciò detto, il whistleblower è proprio quel soggetto, il quale, a seguito di una conversazione interiore — direbbe Archer (2006) — decide di farsi promotore del cambiamento poiché a conoscenza di alcuni meccanismi all'interno dell'organizzazione per cui lavora. Ne fa propri i significati e si prodiga per scardinare comportamenti che in alcuni casi tradiscono sistemi di norme non scritte che si pongono in conflitto con i precetti giuridici. A nostro avviso, è proprio da questa considerazione che la decisione legislativa dovrebbe muovere per la previsione di incentivi — anche cospicui — a favore di tali utilissimi collaboratori.

Riferimenti bibliografici

- ARCHER M.S., *Structure, Agency and The Internal Conversation*, Cambridge University Press, 2003, trad. it. *La conversazione interiore. Come nasce l'agire sociale*, Trento, Erickson, 2006.
- ARONSON E., WILSON T.D., AKERT, R.M. *Psicologia sociale*, il Mulino, Bologna 2006.
- ASHFORTH B.E., ANAND, V., *The Normalization of Corruption in Organizations*, in Kramer R.M., Staw B.M., *Research in Organizational Behavior*, Elsevier, Amsterdam, vol. 25, 2003, pp. 1-52.
- BAGNASCO, A., *Società fuori squadra. Come cambia l'organizzazione sociale*, il Mulino, Bologna 2003.
- BANFIELD E.C. [2028?] 1958 *The Moral Basis of a Backward Society*, Glencoe, The Free Press; trad. it. *Le basi morali di una società arretrata*, il Mulino, Bologna 1976.
- BOUDON R., *A lezioni dai classici*, trad. it. il Mulino, Bologna 1998.
- , *Effetti perversi dell'azione sociale*, 1977, trad., it. Feltrinelli, Milano 1981.
- CANTONE R., PARISI N., CORRADO A., GRECO M.G. (a cura di), *Prevenzione della corruzione, segnalazione di illeciti e tutela del dipendente pubbli-*

- co: *presentazione del secondo monitoraggio nazionale sull'applicazione del whistleblowing*, A.N.A.C., Roma 2017.
- CAPRARA G.V., *Le ragioni del successo*, il Mulino, Bologna 1996.
- COLEMAN J., KATZ E., MENZEL H. (1966) *Medical Innovation. A Diffusion Study*, Bobbs-Merril, New York 1966.
- ELSTER J. (1979), *Ulisse e le sirene. Indagini sulla razionalità e l'irrazionalità*, trad. it. il Mulino, Bologna, 1983.
- (1983), *Uva acerba. Visioni non ortodosse della razionalità*, trad. it. Feltrinelli, Milano, 1989.
- (1989), *Come si studia la società. Una "cassetta degli attrezzi" per le scienze sociali*, trad. it. il Mulino, Bologna 1993.
- FESTINGER L. (1957), *La teoria della dissonanza cognitiva*, trad. it. FrancoAngeli, Milano 1973.
- FUKUYAMA, F. [2028?] (1995) *Trust*, The Free Press, New York, trad. it. *Fiducia*, Rizzoli, Milano 1996.
- GANDINI, F., *La protezione del whistleblower*, in Merloni, F., Vandelli, L. (a cura di) *La corruzione amministrativa. Cause, prevenzioni e rimedi*, Firenze, 2010.
- GARGANO G. *La cultura del whistleblower quale strumento di emersione dei profili decisionali della pubblica amministrazione* in "Federalismi.it", 1/2016, 2016.
- GEERTZ C. [1973], *The interpretation of Cultures*, Basic Books, New York, trad. it. il Mulino, Bologna.
- HALLETT T., *Symbolic Power and Organizational Culture*, *Sociological Theory*, 21, 2003.
- HARRISON J.R., CARROLL G.R., *Keeping the Faith: A Model of Cultural Transmission in Formal Organizations* in *Administrative Science Quarterly*, 36, 1991, pp. 552–582.
- HOCHSCHILD A.R., *The Managed Heart: Commercialization of Human feeling*, Berkeley, CA, University of California Press, 1983.
- HOMANS G.C., *The Human Group*, Brace & World New York 1950.
- INGRASSIA R., *Il whistle-blowing come strumento di controllo interno delle organizzazioni*, in *Studi Organizzativi*, 2/2009, pp. 40–70.
- JACKALL R., *Moral Mazes: The World of Corporate Managers*, Oxford University Press, New York 1988.

- JENSEN M.C., MECKLING W.H., *Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure*, «Journal of Financial Economics», vol. 3, Issue 4, 1976, pp. 305–360
- KELLING G., WILSON J. (1982), *Broken Windows*, *The Atlantic*, March, 1982.
- LA SPINA A., *Mafia, legalità debole e sviluppo del Mezzogiorno*, il Mulino, Bologna 2005.
- LA SPINA A., SCAGLIONE A., *Solidarietà e non solo. L'efficacia della normativa antiracket e antiusura*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2015.
- LATANÈ R., DARLEY J.M., *The unresponsive bystander: Why doesn't he help?* New York, Appleton–Century–Croft, 1970.
- LUHMAN N., *Trust and power*, Blackwell, New York 1979, trad.it., *La fiducia*, il Mulino, Bologna 2002.
- MARCIAS A., *La disciplina del whistleblowing tra prospettive di riforma e funzioni dell'Autorità Nazionale Anticorruzione* in Nicotra, A. I. (a cura di) *L'Autorità Nazionale Anticorruzione. Tra prevenzione e attività regolatoria*, Giappichelli, Torino 2016.
- MERTON R.K., 1949, *Teoria e Struttura Sociale*, trad. it. il Mulino, Bologna 2000.
- PERRONE F., *Il Whistleblowing da adempimento burocratico ad opportunità di promozione di una cultura etica nella P. A., in un necessario passaggio da un sistema di regole ad un sistema di valori*, *Rivista di diritto amministrativo*, 2017, n. 1–2.
- PETERS G.B., *The Politics of Bureaucracy*, Longman, New York 1995, trad. it. *La pubblica amministrazione. Un'analisi comparata*, il Mulino, Bologna 1999.
- PETTY R.E., CACIOPPO J.T. *Communication and persuasion*, Springer, New York 1986.
- PUTNAM R.D., 1993 *Making Democracy Work*, Princeton University Press, Princeton, trad. it. *La tradizione civica nelle regioni italiane*, Mondadori, Milano 1996.
- ROMANO M. *I delitti contro la pubblica Amministrazione. I delitti dei pubblici ufficiali*, Giuffrè, Milano 2006.
- SUTHERLAND E.H., *White-collar criminality* in *American Sociological Review*, vol. 5, n. 1, 1940.
- WEBER M. *Economia e Società*, vol. 1, 1922. trad. it. Edizioni di Comunità, Milano, 1995.

L'analisi spaziale dell'illegalità

Fondamenti teorici ed evidenze empiriche

GIUSEPPE NOTARSTEFANO, FRANCESCO MONTALBANO, VITO SALUTO*

SOMMARIO: 1. L'analisi spaziale dei fenomeni sociali: uno sguardo "transdisciplinare", 129 – 2. L'analisi esplorativa dei dati spaziali (ESDA) e il software GEODA, 135 – 3. Criminalità e sviluppo: lo spazio "criminale", 139 – 4. Il caso del gioco d'azzardo legale ed illegale, 143.

1. L'analisi spaziale dei fenomeni sociali: uno sguardo "transdisciplinare"

L'eterogeneità spaziale costituisce una fondamentale dimensione di analisi dei fenomeni sociali, particolarmente nello studio dell'espansione ed evoluzione dei fenomeni illegali e criminali (Brantingham e Brantingham, 1984). Da un punto di vista economico essi sono considerati esternalità negative che vincolano i percorsi di crescita e sviluppo delle attività produttive all'interno di un territorio il cui progresso diventa pertanto condizionato allo stato delle connessioni esistenti tra l'espansione delle attività illegali e criminali e la presenza di attività economiche produttive¹.

Il presente studio intende offrire un contributo di riflessione sulla particolare utilità dell'applicazione di metodologie innovative dell'analisi spaziale, soprattutto di matrice econometrica, per la valutazione della dimensione di alcuni fenomeni criminali e illegali e della loro incidenza sullo sviluppo socio-economico dei territori con particolare attenzione all'Italia.

* Giuseppe Notarstefano è ricercatore di Statistica Economica all'Università di Palermo. Vito Saluto e Francesco Montalbano sono dottori magistrali in Scienze Economiche e Finanziarie.

1. La letteratura in tal senso è molto ricca, per uno studio recente con riferimento al Mezzogiorno si veda Sciarrone (2011).

La particolare attenzione ad osservare la matrice relazionale di particolari agglomerazioni (i *cluster* tecnologici così come le zone rurali o i sistemi locali del lavoro) pone l'accento sulla radice sociale di molte configurazioni spaziali che, assumendo spesso un significato geografico, condizionano tanto l'analisi quanto l'interpretazione dei fenomeni stessi. Così come anche la scelta della scala di osservazione o il binomio forma/dimensione dell'unità areali in numerosi studi sociali, consente una differente valutazione delle discontinuità marcando e determinando una percezione differente dei fenomeni di localizzazione o di interazione o dipendenza dovuta alla prossimità e vicinanza di tali unità. La spazialità nelle scienze sociali, la cui natura è tipicamente osservazionale e non sperimentale, assume un ruolo ed un significato pregnante, che spesso la metodologia statistica tende a polarizzare secondo le sue categorie e necessità classificatorie.

La dimensione spaziale dilata le possibilità ad una dimensione intermedia (*meso*) tra lo studio dei comportamenti (*micro*) e quello dei sistemi (*macro*) ponendo particolare attenzione alle discontinuità, omogeneità e differenze osservate con riferimento ad una precisa configurazione geometrica o geografica. Osservato dal punto di vista dei dati, ossia della matrice dei dati e del processo generatore o del modello di misura, lo spazio può essere un dominio di studio o oppure un attributo oggetto di studio: volendo semplificare c'è una logica geografica che attrae l'analisi verso la concretezza e la particolarità mentre al contrario esiste una logica statistica che tende alla generalizzazione e all'astrattezza, per avendo entrambe il fine di "dare valore" allo spazio.

Uno spazio spesso assunto come "geometrico" diventa utile alla modellazione e alla misurazione, come ad esempio nelle applicazioni della cosiddetta *spatial econometrics* (Haining, 2003) e richiede una valutazione in termini di omogeneità o, meglio ancora del concetto duale ossia eterogeneità. Uno spazio inteso come territorio specifico (*lieu* o *locus*) al contrario chiede di essere esplorato nella sua peculiarità e in profondità. La ricchezza di studi e di analisi che si sono succedute in questi anni, testimoniata da una vastissima produzione scientifica spesso interdisciplinare ha visto anche una altrettanto straordinaria contaminazione tra le diverse "cassette degli attrezzi" dei geografi, dei sociologi e degli economisti e degli ecologi, producendo anche grazie alla diffusione di pacchetti applicativi sempre più raffinati, una

ricchezza di osservazioni empiriche che ha rimesso in discussione nuove ipotesi di ricerca e modelli flessibili applicabili in differenti campi di studio. Ciò vale particolarmente per la statistica che ha sviluppato in tal senso un filone di studi proprio (la *geo-statistica* definita da Cressie, 1993) ma anche per l'econometria che ha sviluppato, in un primo momento in maniera simmetrica rispetto agli studi *times series*, un potente e ricco paniere di misure e modelli di tipo spaziale. Gran parte dei modelli statistici "tradizionali" si fondano infatti sull'assunzione di indipendenza degli eventi considerati in luoghi diversi dello spazio; essi si rivelano pertanto inappropriati per il trattamento di dati dove questa assunzione è in pratica sistematicamente violata. Gli strumenti spaziali si sono sviluppati a partire dal concetto fondativo di *autocorrelazione spaziale*; in secondo luogo, elaborando diversi metodi, soprattutto statici, che si preoccupano soprattutto di superare i problemi connessi proprio al "rilassamento" dell'ipotesi di indipendenza delle unità all'interno di un'analisi statistica.

Si tratta di un particolare tipo di analisi volta a misurare soprattutto attraverso strumenti di rappresentazione e visualizzazione grafica l'esistenza di connessioni e comunemente indicata come analisi esplorativa di dati spaziali, in inglese *Exploratory Spatial Data Analysis* identificata dall'acronimo ESDA, di cui parleremo in dettaglio più avanti. Si tratta di un repertorio di statistiche prevalentemente descrittive che, misurando il grado di connessione lineare tra ciascun variabile e la stessa trasformata attraverso un operatore *ritardo*², consentono di formulare alcune ipotesi sulla distribuzione spaziale di una variabile, di identificare localizzazioni atipiche o anomale (*outliers*), verificare la presenza di raggruppamenti (*hot spots*) di località con comportamento analogo e quindi a suggerire la presenza di modelli spaziali³. Tale assunto è

2. Si tratta di una variabile ottenuta attraverso il prodotto matriciale tra la variabile statistica oggetto di studio e una matrice di pesi spaziali comunque determinati: sia come misure qualitative di prossimità o vicinanza spaziale sia come misure metriche determinate quantitativamente nella classe delle metriche di Minkowski.

3. L'approccio dei modelli spaziali, tipicamente di derivazione statistica ed econometrica, diventa di particolare interesse per ogni studioso empirico di qualsiasi disciplina in quanto esso fornisce un'importante estensione senso sperimentale formulando ipotesi esprimibili attraverso teorie sottoposte a valutazione attraverso una serie di strumenti "diagnostici" sempre più raffinati. A tale approccio classico, vengono contrapposti due tipi di analisi particolarmente interessanti: da un lato la classe dei modelli bayesiani fondati sulla possibilità di disporre di informazione "a priori" per correggere le stime dall'altro modelli

uno dei più importanti nell'ambito della statistica spaziale ed è riferita alla prima legge della geografia enunciata da Waldo Tobler cioè «Ogni cosa è collegata a tutte le altre, ma cose vicine sono più collegate che non cose lontane»⁴.

Il concetto è che aree contigue tra loro s'influenzano più che non aree distanti, diventa pertanto importante verificare l'esistenza, l'intensità e la modalità di tale influenza. L'interdipendenza rileva (ed in alcuni casi rivela!) la presenza di una qualche connessione tra ciò che accade in un *topos*⁵ determinato nello spazio e ciò che accade in altri *topos*.

Se la relazione nel tempo è inesorabilmente unidimensionale e quindi ben approssimabile da geometrie lineari, quella dello spazio è per sua stessa natura multidimensionale e, dunque, tipicamente non lineare⁶. Per lo studioso di scienze sociali diventa pertanto importante osservare la distribuzione dei fenomeni (*patterns*) "collocandoli" in uno spazio (localizzazione), osservando le relazioni che si stabiliscono tra essi in termini di distanza, ma anche valutare l'evoluzione storica di tali *patterns*.

L'idea di fondo poggia sull'ipotesi che in molti fenomeni sociali le caratteristiche misurate dalle variabili rilevate in una serie di unità statistiche spaziali non siano unicamente spiegate dai livelli osservati internamente ma anche dai livelli misurati in altre unità identificate come prossime o contigue. Ad esempio i livelli di occupazione di una provincia possono crescere al crescere di quelli di altre province limitrofe: in questo caso si parlerà di autocorrelazione positiva, manifestando un fenomeno di *concentrazione spaziale*.

Essa è alla base dello studio sull'agglomerazione di molti fenomeni, si pensi in particolare agli insediamenti produttivi, divenendo lo

non parametrici, *data driven*, basati sulla modellazione di densità di tipo kernel, basate su trasformazioni algebriche. Per approfondire si veda Fotheringham., Brunson e Charlton (2000).

4. Tobler (1970).

5. Le topologie nello spazio sono relative a differenti tipi di discontinuità nel continuo e nel discreto che vengono *crossclassificate* dagli statistici in relazione alle tipologie di metriche e di modelli probabilistici generatori dei dati, si veda in tal senso la classificazione proposta da Zani S. (1993).

6. «Uno dei motivi della carenza di attenzione per lo spazio potrebbe essere individuato nella natura caotica o complessa delle strutture spaziali; complessità aggravata dalle possibili articolazioni delle strutture sociali.» Così Macchi Janica G. (2009): 37.

strumento principale in molti studi di sociologia economica così come di economia urbana e regionale, laddove il tema del “radicamento” (*embeddedness*) incrocia quello della prossimità, assegnando alla concentrazione misurata da livelli significativi di autocorrelazione diventa lo strumento empirico per valutare una fitta rete di connessioni e interrelazioni di varia natura. È il caso dei distretti industriali marshalliani e becattiniani che non sono solamente aree ad alta concentrazione di imprese ma vere e proprie forme di mercato intermedie rispetto alle forme tipiche (mercato e gerarchia) caratterizzate soprattutto per il *mix* di relazioni cooperative e competitive storicamente legate a sistemi territoriali ben definiti.

Un caso differente è quello relativo alla zonizzazione (spesso impropriamente detta distrettualizzazione⁷), ossia alla classificazione territoriale che utilizza le informazioni relative alla concentrazione spaziale per definire una partizione territoriale di aree omogenee internamente rispetto ad alcuni fattori discriminanti. Si tratta di due approcci che trovano un fondamento teorico in due diversi modelli noti in letteratura come “contagio reale” e “contagio apparente” e che hanno una notevole applicazione anche nell’analisi della localizzazione⁸: il primo consiste in una rappresentazione del meccanismo naturale di localizzazione generato da un dinamismo *leader-follower* capace di spiegare diversi modelli di oligopolio e in meccanismi di mercati contendibili, il secondo si identifica con i dispositivi istituzionali di organizzazione spaziale tipici della pianificazione territoriale non solo di matrice urbanistica.

Un altro notevole campo di applicazione delle misure di autocorrelazione spaziale è quello utilizzato nella stima di modelli econometrici in cui occorre controllare ovvero misurare l’effetto della contiguità come violazione delle condizioni di base, particolarmente quella dell’indipendenza statistica tra le unità di analisi. La vicinanza viene pertanto operativizzata da strumenti di natura matematica che derivano dall’osservazione della topologia delle unità stesse (le mappe): avremo pertanto delle matrici di contiguità ossia dei sistemi di ponderazione che assegnano valore 1 o 0 a seconda della presenza di contorni

7. Per alcune osservazioni critiche sul tema, si veda Notarstefano (2014).

8. Per una trattazione completa si veda Arbia (1996).

comuni⁹ oppure delle matrici di distanze che possono essere riferite a metriche di tipo euclideo oppure in alcuni casi da altro tipo di distanze spesso definite economiche (ad esempio basate sul costo di trasporto). I modelli econometrici spaziali pertanto utilizzano tale struttura di ponderazione così calcolato per misurare l'effetto spaziale su una variabili risposta (modello *spatial lag*), sulle variabili esplicative, sui fattori non osservati contenuti nella variabile di errore (modello *spatial error*) o simultaneamente su tutto il modello (modello di Durbin¹⁰).

Il modello di Durbin ha la seguente specificazione:

$$y = \rho Wy + WX\beta + \epsilon_i \quad (1)$$

Dove:

y indica la variabile risposta;

$X\beta$ è una matrice di variabili esplicative e relativo vettore di coefficienti lineari;

W è una matrice di pesi spaziali (contiguità o distanze);

ρ è un coefficiente spaziale.

$$\epsilon = \lambda W\epsilon + \xi$$

ξ è il termine di errore con le assunzioni di base del modello lineare.¹¹

Da tale forma generale (1), si ricavano due specificazioni "ridotte", la prima (2) verifica la presenza di effetti spaziali sulla variabile oggetto di analisi (risposta) e la seconda verifica la presenza di effetti spaziali relativi a fattori non direttamente misurati nella relazione specificata (3):

$$y = \rho Wy + X\beta + \xi \quad (2)$$

9. Diventa in tal senso essenziale l'ispezione della mappa o del cartogramma e il riconoscimento della struttura di contiguità viene guidata da criteri ricavati dal gioco degli scacchi: il modello della torre considera la condivisione di lati o confini; il modello dell'alfiere la condivisione di vertici o spigoli mentre il modello della regina considera ogni tratto in comune.

10. Le Sage, (1999).

11. Cioè si assume che ϵ sia una distribuzione normale con media nulla e varianza costante, ossia una serie di disturbi stocastici normali e incorrelati tra di loro la cui media essendo nulla è di fatto trascurabile.

con

y indica la variabile risposta;

$X\beta$ è una matrice di variabili esplicative e relativo vettore di coefficienti lineari;

W è una matrice di pesi spaziali (contiguità o distanze);

ρ è un coefficiente spaziale.

ξ è il termine di errore con le assunzioni di base del modello lineare.

$$y = \rho Wy + WX\beta + \epsilon_i \quad (3)$$

con

y indica la variabile risposta;

$X\beta$ è una matrice di variabili esplicative e relativo vettore di coefficienti lineari;

W è una matrice di pesi spaziali (contiguità o distanze);

ρ è un coefficiente spaziale.

$$\epsilon = \lambda W\epsilon + \xi$$

ξ è il termine di errore con le assunzioni di base del modello lineare.

Tali modelli prevedono altresì un sistema di test diagnostici volto a valutare la correttezza dell'adattamento delle diverse specificazioni¹². Nei paragrafi successivi vedremo alcune interessanti applicazioni di tale classe di modelli per la valutazione di alcuni fenomeni connessi alla criminalità ed al gioco d'azzardo.

2. L'analisi esplorativa dei dati spaziali (ESDA) e il software GEO-DA

La visualizzazione grafica è chiaramente un potente alleato dell'analisi spaziale: essa ha avuto uno straordinario sviluppo negli ultimi decenni grazie soprattutto alla diffusione di pacchetti applicativi che, spesso

12. Per un'ampia ed approfondita rassegna si veda Arbia e Baltagi (2009).

abbinati a sistemi operativi accessibili (*open source*) hanno contribuito allo sviluppo di una formidabile serie di strumenti di natura descrittiva ma anche analitica.

Una base fondamentale sono i Sistemi di Informazione Geografica (GIS) che consentono la rappresentazione grafica e cartografica di dati spaziali. Accessibilità e chiarezza sono i vantaggi di tale modalità di visualizzazione dei dati (non solo statistici) come testimonia l'enorme e capillare diffusione sul web, anche grazie all'implementazione che è stata sostenuta dai sistemi e dalle fonti della statistica ufficiale¹³.

La traduzione geografica della informazione, la sua *mappatura* attraverso un rigoroso e complesso sistema di *meta-informazione*¹⁴, costituisce oggi un eccezionale patrimonio informativo facilmente accessibile ad una grande platea di fruitori ed utilizzatori: una potente "infrastruttura di dati spaziali"¹⁵. L'ESDA, evoluzione spaziale dell'EDA (*Exploratory data Analysis*), consiste in un sistema ampio e flessibile di strumenti che attraverso la visualizzazione grafica guidano il ricercatore nella specificazione e nell'adattamento di modelli capaci di rappresentare nel modo più corretto l'eterogeneità di dati distribuiti secondo specifiche strutture di contiguità.

Gran parte di tali tecniche sono di natura descrittiva e grafica applicate al caso di una singola distribuzione o di due o più distribuzioni. È comprensibile che la complessità di molti fenomeni sociali richiede soprattutto strumenti multivariati, che spesso sono una complessificazione algebrica del caso monovariato. Un primo strumento è quello della costruzione del cartogramma, che richiede una specifica *meta-informazione* atta a fornire le coordinate spaziali variamente definite.

L'ispezione del cartogramma è essenziale per l'identificazione della struttura di contiguità e per la costruzione delle matrici di ponderazioni spaziali. Diverse sono le tipologie di mappatura commisurate sia alla tipologia di unità areale utilizzata quanto al sistema di coordinate geografiche utilizzate: una fondamentale classificazione è tra mappe

13. <https://www.istat.it/it/strumenti/territorio-e-cartografia>.

14. Ossia il sistema di classificazioni, definizioni e metodologie che precede la costruzione di un sistema informativo, generalmente ordinato da criteri di standardizzazione progressivamente armonizzati a livello internazionale per garantire comparabilità e chiarezza.

15. Così Tilio L. (2008).

che usano reticoli regolari (mappa *raster*) e altre che utilizzano reticoli irregolari (mappa vettoriale). A loro volta le unità irregolari, tipiche nelle scienze sociali possono fare riferimenti a criteri esogeni rispetto all'analisi come per esempio le classificazioni della geografia amministrativa (come ad esempio la classificazione NUTS utilizzata a livello comunitario¹⁶) o piuttosto a criteri endogeni all'analisi come nel caso delle aree di tipo *funzionale*¹⁷.

Esiste una notevole varietà di rappresentazioni, oggi facilmente producibili grazie alla ricca varietà di pacchetti applicativi anche open source che lavorano con i GIS: dalle *mappe cloroplete* che distribuzioni di variabili in classi abbinate ad una gamma graduata di colori alle mappe categoriali utili per distribuzioni di variabili qualitative. Accanto a questo specifico strumento grafico, si accompagnano le tradizionali rappresentazioni grafiche utilizzabili in ragione della scala di misura (istogrammi, grafici a barre, aerogrammi, diagrammi a linee o plot, ecc.).

Una seconda categoria è rappresentata dai grafici che forniscono una rappresentazione sintetica dei principali momenti di una distribuzione per valutarne simultaneamente i parametri fondamentali: lo strumento principale è il *boxplot* (diagramma scatola a baffi) che permette di osservare indicatori di variabilità e di posizione oltre ad identificare la presenza di eventuali valori estremi o anomali, tipicamente problematici anche nelle analisi non spaziali.

Una terza categoria è basata sul calcolo analitico dell'autocorrelazione grazie all'utilizzo delle matrici di ponderazione (contiguità o distanze) la cui scelta è generalmente affidata al ricercatore e allo specifico campo di applicazione. Le misure più utilizzate sono due: la prima misura l'autocorrelazione globale ed è nota come Indice di Moran¹⁸, calcolato ed interpretato proprio come un normale indice di correlazione lineare ma applicata ad una variabile continua e al suo ritardo spaziale, ossia il prodotto matriciale tra la variabile e la matrice di ponderazione. Si tratta di una misura generale riferita ad un sistema

16. <http://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts>.

17. Cioè partizioni territoriali ottenute per finalità specifiche di analisi attraverso algoritmi e procedure di calcolo endogene all'analisi stessa: l'esempio più classico è quello dei sistemi locali del lavoro definiti dal flusso degli spostamenti residenza lavoratore — sede lavoro osservati attraverso i censimenti demografici della popolazione.

18. MORAN (1950).

di unità areali che sintetizza la presenza o meno di legami definiti dalla struttura della matrice di ponderazione utilizzata, assume valori tra -1 (autocorrelazione negativa) e 1 (autocorrelazione positiva se tende a 0 l'autocorrelazione e debole o assente. La seconda misura, proposta prima da Geary nel 1954 e successivamente da Cliff e Ord¹⁹, viene comunemente denominata Indice di Moran Locale (LISA) ed costruito come un indice di dissomiglianza capace di catturare la variabilità tra tutte le unità areali.

Di entrambe le misure vengono proposte due rappresentazioni grafiche: il Moran scatterplot e il cartogramma con i valori del Lisa. Vedremo nei paragrafi successivi alcuni esempi con applicazione a dati reali, secondo l'implementazione di tali strumenti con il pacchetto applicativo *GeoDa*. Si tratta di un software freeware sviluppato da Anselin²⁰ *et al.* (2006) e dal suo team dell'Università dell'Illinois. Il programma si può considerare un'evoluzione del pacchetto *Spacestat* costruito, sempre dallo stesso Anselin, agli inizi degli anni novanta in ambiente Gauss per il sistema operativo DOS. *GeoDa* è un'applicazione indipendente, ovvero non si appoggia per il funzionamento a nessun programma, e permette di eseguire un gran numero di funzioni nell'ambito dell'analisi spaziale mantenendo una certa facilità di utilizzo. Il software, programmato in linguaggio C++, è stato costruito utilizzando il controllo *Active MapObjects* della ESRI. Tale caratteristica gli permette di utilizzare come file da impiegare nell'analisi spaziale gli shapefile (.SHP) della suddetta azienda.

GeoDa offre un gran numero di funzioni riguardanti l'analisi spaziale (creazione della matrice dei pesi, indice di Moran in versione univariata e multivariata, *Local Moran*, regressione spaziale, ecc.) e la possibilità di creare una certa varietà di mappe tematiche e di grafici (mappe dei quantili, degli *outlier* spaziali, cartogrammi circolari, mappe degli *excess rate*, istogrammi, box plot, ecc.). *GeoDa* crea le matrici dei pesi basandosi sulle mappe vettoriali presenti negli *shapefile*. La finestra di dialogo contiene diverse opzioni per la creazione di matrici dei pesi basate sulla contiguità spaziale o sulle distanze. Il metodo, basato sulla contiguità spaziale, è utilizzabile esclusivamente nel caso in cui la mappa spaziale sia di tipo poligonale. Offre l'opportunità di

19. CLIFF e ORD (1973).

20. ANSELIN, SYABRI e YOUNGHIN (2005).

selezionare i casi “torre” o “regina” e di selezionare l'ordine di contiguità spaziale desiderato permettendo di salvare tutte le matrici fino all'ordine selezionato. Il programma registra le informazioni riguardanti i rapporti di connessione che intercorrono tra le unità spaziali in un file che viene poi utilizzato per generare delle matrici dei pesi standardizzate per riga. Queste ultime, infine, vengono adoperate per il calcolo dei vari indici di autocorrelazione spaziale o della regressione spaziale. Per generare la matrice dei pesi, i metodi basati sulle distanze (*threshold distance* e K-nn) utilizzano le distanze tra i punti (nel caso di mappe composte da unità spaziali di tipo puntuale) o tra i centroidi (nel caso di territori poligonali).

Nel caso dei centroidi va detto che in realtà il programma non calcola i veri e propri baricentri dei territori, bensì i valori medi dei punti costituenti le varie unità territoriali. Tra le altre opzioni messe a disposizione dal programma, occorre annoverare la possibilità di selezionare il tipo di distanza da utilizzare nel calcolo della matrice dei pesi ogni qual volta che si intende adoperare uno dei due metodi basati sulle distanze. Più precisamente, GeoDa richiede all'utente di scegliere tra una misura della distanza di tipo ad arco o di tipo euclidea, in modo tale da ottenere misurazioni più precise a seconda che si tratti di mappe le cui coordinate sono espresse in Lat/Lon o in proiezioni quali, ad esempio, l'UTM (Universal Traverse Mercator).

3. Criminalità e sviluppo: lo spazio “criminale”

Un primo campo di applicazione è stato applicato al caso della relazione tra criminalità e crescita economica. I tratti dell'illegalità sono certamente molto più ampi (La Spina, 2005) della “sola” criminalità la cui evidenza empirica viene tradizionalmente censita e monitorata da statistiche giudiziarie che hanno una grande tradizione. In Italia le principali fonti statistiche sulla criminalità sono quelle raccolte e pubblicate dal Ministero dell'Interno e dal Ministero di Giustizia.

In particolare il primo cura le statistiche della delittuosità, ovvero l'insieme dei reati denunciati dalle Forze di polizia all'Autorità Giudiziaria, mentre il secondo si occupa delle statistiche della criminalità che riguardano i delitti denunciati per i quali l'Autorità Giudiziaria ha

avviato l'azione penale²¹. Le statistiche della delittuosità comprendono un vasto insieme di reati che vengono commessi e denunciati nel territorio italiano, e tra questi vi sono alcuni o che possono ritenersi i reati più considerevoli per valutare la presenza del crimine organizzato nel territorio italiano.

La nostra analisi fa riferimento ad una classificazione degli indicatori di criminalità organizzata proposti da Asmundo (2011) sulla base dello studio di un lavoro di Block (1980): *power syndicate* (PS) che definisce un insieme di attività delittuose legate al controllo del territorio e *enterprise syndicate* (ES) che rappresentano la capacità di realizzare traffici illeciti da parte del crimine organizzato.

Tabella 1. Classificazione di Block–Asmundo

PS POWER SYNDICATE = CONTROLLO DEL TERRITORIO	ENTERPRISE SYNDICATE = TRAFFICI ILLECITI
associazione di tipo mafioso	associazioni per delinquere
omicidi di tipo mafioso	associazione per produzione o traffico di stupefacenti
estorsioni	rapine (in banca e negli uffici postali)
numero di beni confiscati	usura
numero di scioglimento dei consigli comunali	sfruttamento della prostituzione

Gli indicatori utilizzati per l'analisi sono stati estratti dalle banche dati di Istat relativamente all'intervallo temporale 2010–2014²²: è stato pertanto costruito un numero indice dei dati normalizzati per abitante per poter meglio effettuare i confronti territoriali

Un'importante ipotesi preliminare da fare nella nostra ricerca riguarda il cosiddetto *numero oscuro*²³, il quale costituisce il principale limite nelle ricerche che utilizzano le statistiche della delittuosità o della criminalità, poiché queste riguardano i soli reati denunciati alle autorità giudiziarie e per tale motivo non possono tenere conto dei reati che non sono stati denunciati. Pertanto l'ipotesi forte che facciamo e di cui si deve tenere conto

21. www1.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/0900_rapporto_criminalita.pdf.

22. Abbiamo dovuto omettere dalla nostra analisi le variabili “scioglimento dei consigli comunali” e “numero di beni confiscati” per la difficoltà nel reperire i dati in riferimento al periodo che va dal 2010 al 2014.

23. Insieme dei reati commessi ma che, per diverse ragioni, non vengono rilevati.

nella lettura dei risultati dell'analisi è che tale numero oscuro abbia una distribuzione normale sull'intero territorio.

L'analisi statistica è stata condotta su tutte quei reati che costituiscono le variabili interessate dal fenomeno della criminalità organizzata: associazione di tipo mafioso, omicidi volontari, estorsioni, associazione per delinquere, traffico di stupefacenti, rapine ed usura. Per ispezionare la presenza di eventuali strutture spaziali (*pattern*), ci siamo serviti di un particolare tipo di mappa clopleta che utilizza la suddivisione in classi utilizzando i quantili (nel nostro caso i quartili) della distribuzione denominata intatti *quantile map* e del grafico scatola a baffi o *box plot* (in appendice alcuni esempi relativi di due variabili rilevanti: le estorsioni come esempio di indicatore PS e il reato di usura come esempio di indicatore ES). Per verificare gli effetti spaziali abbiamo utilizzato una matrice di distanza e, quindi, abbiamo calcolato l'autocorrelazione spaziale globale, attraverso l'indice di Moran, e l'auto-correlazione spaziale locale attraverso il LISA. Gli indicatori PS evidenziano livelli molto elevati dei reati (associazione di tipo mafioso, omicidi volontari di tipo mafioso, estorsioni) nel Mezzogiorno e ciò è evidentemente espressione della radicata presenza delle organizzazioni mafiose nelle province del Sud Italia, ruolo che emerge soprattutto attraverso le attività di controllo: le province di Reggio Calabria, Catanzaro e Foggia, rispettivamente, registrano livelli più elevati dei reati di associazione di tipo mafioso, omicidi volontari di tipo mafioso ed estorsioni. Ciò è confermato dalla significativa, e persistente nel periodo considerato, presenza di autocorrelazione globale per tutti e tre gli indicatori PS. La dipendenza spaziale a livello locale, poi, evidenzia una significativa e persistente correlazione dei valori più elevati tra le province del Sud e simmetricamente tra i valori più bassi tra le province del Centro Nord, evidenziando un modello territoriale ben evidente di dualismo dell'intensità della presenza criminale di controllo del territorio.

Tabella 2. Autocorrelazione Globale e Locale (2011)

	MORAN GLOBALE	LISA C-N	LISA M**
PS – Ass. mafiosa	Medio	13 province	7 province
PS – Omicidi di mafia	Alto	6 province	5 province
PS – Estorsioni	Alto	11 province	12 province
PS – Ass. per delinquere	Basso	14 province	4 province
ES – Stupefacenti	Basso	9 province	1 provincia
ES – Rapine	Basso	9 province	3 province
ES – Prostituzione	Basso	12 province	8 province
ES – Usura	Medio	15 province	10 province

* Abbiamo etichettato i valori in tre fattori: Alto > 40; Medio >25 <40; Basso <25.

** Valori significativi.

Una situazione ben differente abbiamo invece rilevato per gli indicatori della tipologia ES: solo i reati “associazione per delinquere” e “usura” mostrano un’analoga agglomerazione tra valori elevati nel Mezzogiorno e tra i valori bassi nel Centro Nord. I reati relativi alla normativa sugli stupefacenti e sfruttamento e al favoreggiamento della prostituzione presentano una forte agglomerazione nelle province del Nord e del Centro Italia. Le rapine, infine, rivelano una distribuzione spaziale omogenea su quasi tutto il territorio nazionale.

Il quadro complessivo che emerge è di un’evidente eterogeneità spaziale osservata attraverso prevalenti valori elevati di autocorrelazione negli indicatori PS e una situazione molto meno significativa per gli indicatori ES. Abbiamo, infine stimato i modelli spaziali per valutare l’influenza della presenza criminale sulla crescita misurata dal Valore Aggiunto per capita delle province (tabella A3 e A4 in Appendice): entrambi i modelli risultano significativi, i due indicatori più significativi sono i due ES “rapine” e “traffico di stupefacenti”.

Possiamo affermare che, con riferimento al periodo osservato, la presenza di alcune tipologie di traffici illeciti (ES) è in grado di influenzare significativamente la dinamica di formazione del reddito prodotto nelle province italiane, mentre per gli indicatori PS, la cui distribuzione territoriale è evidentemente spazialmente molto discontinua, sembrano non risultare molto significativi. Infine l’elevata significatività del parametro lambda nel modello *Spatial Error* suggerisce la necessità di controllare ulteriormente la relazione tra crescita territoriale e criminalità con altre variabili.

4. Il caso del gioco d'azzardo legale ed illegale

Il gioco d'azzardo è un fenomeno che si è notevolmente diffuso in questi anni con un forte impatto sulle dinamiche economiche e sociali del Paese. Nell'ultimo decennio, infatti, il mercato dell'azzardo è stato caratterizzato da una crescita esponenziale dei volumi di gioco, che ha portato l'Italia a raggiungere la vetta delle classifiche mondiali. Ciò è dovuto ad alcune scelte di politica economica finalizzate ad un progressivo ampliamento dell'offerta di giochi, con il duplice obiettivo di aumentare le entrate fiscali per far fronte alla crisi economica e di togliere spazio al mercato illegale monopolizzato dalla criminalità organizzata.

Le "tradizionali" forme di azzardo illegale, come bische clandestine, scommesse illecite, totonero e lotto clandestino, oggi sono state affiancate da un'infiltrazione nel mercato del gioco legale sempre maggiore, consentendo alle associazioni criminali di realizzare enormi profitti e riciclare denaro proveniente da altri business illegali. Tali condotte illecite procurano un danno economico non soltanto alle entrate dello Stato, ma danneggiano gli operatori autorizzati che agiscono legalmente. A questo si aggiunge il fenomeno dell'usura, con la criminalità che specula sugli individui con dipendenza patologica. Tutto ciò ha l'effetto di aumentare le disuguaglianze economiche e i costi sanitari del settore pubblico, riducendo il benessere della collettività. Abbiamo voluto analizzare il fenomeno del gioco d'azzardo sul territorio italiano, con il preciso intento di identificare una relazione tra il gioco legale e illegale attraverso un'analisi spaziale attraverso gli strumenti dell'analisi esplorativa spaziale (ESDA).

Nello specifico, la nostra attenzione è rivolta sul segmento degli apparecchi da intrattenimento, sia perché costituisce il comparto che incide maggiormente sui volumi di gioco, sia perché rappresenta un "affare" milionario che arricchisce le multinazionali del gioco, attirando gli interessi della criminalità e creando evidentemente dipendenza e povertà nelle fasce sociali più deboli.

Nell'analisi di un fenomeno complesso come l'azzardo occorre distinguere le statistiche ufficiali del gioco legale, dalle metodologie di stima del mercato illegale. In Italia, il mercato legale è diviso in due comparti: uno è rappresentato dal gioco pubblico e l'altro è formato dalle case da gioco presenti sul territorio, ovvero il casinò di Campione

d'Italia, di Saint-Vincent, di Sanremo e di Venezia. Il vertice della filiera del gioco pubblico è rappresentato dall'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (ADM), che dal 1 dicembre 2012, in seguito al decreto legge 6 luglio 2012 n.95 convertito con Legge n.135 del 7 agosto 2012, ha incorporato l'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato (AAMS), un organo del Ministero dell'Economia e delle Finanze che era addetto alla gestione del gioco e al controllo dei tabacchi lavorati. Adesso, l'Agenzia è chiamata a regolare il comparto del gioco pubblico, verificare costantemente gli adempimenti cui sono tenuti tutti gli altri operatori della filiera (concessionari, gestori ed esercenti) ed esercitare un'azione mirata di contrasto al gioco praticato illegalmente, oltre al tradizionale svolgimento di compiti e funzioni relative all'area Dogane (Razzante, 2012).

Le statistiche ufficiali sul gioco vengono raccolte nell'archivio amministrativo pubblico dell'ADM e pubblicate sul proprio sito internet: attraverso un resoconto annuale, conosciuto anche come libro blu, l'Agenzia mette a disposizione dei dati amministrativi sul numero di Concessioni per famiglia di gioco, sulla distribuzione territoriale della Rete di vendita, sui Volumi di gioco e sui Controlli effettuati sul comparto. Occorre sottolineare come tale supporto informativo risulti limitato, soprattutto per ciò che riguarda la scala territoriale dei dati. Infatti, l'area Monopoli dell'Agenzia è divisa in Uffici Territoriali che, in alcuni casi, si occupano delle rilevazioni statistiche di più regioni. A questo si aggiunge, nel 2015, la variazione delle competenze territoriali di tali uffici, che di fatto rende più complicato il confronto tra i dati²⁴.

Il mercato del gioco illegale, invece, è composto, da una parte, dall'infiltrazione criminale nel sistema legale, dall'altra, dalla gestione di bische clandestine, scommesse illegali, totonero e lotto clandestino, anche se è necessario tenere conto degli esercenti che alterano le *slot machine* installate nei propri locali al fine di incrementarne gli introiti²⁵.

A causa della complessità dell'argomento e della difficile reperibilità dei dati, non esistono attualmente studi e analisi statistiche precise su tale mercato, ma soltanto stime approssimative di enti che non

24. Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (2015), *Organizzazione, attività e statistica dell'Agenzia delle Dogane e Monopoli*, <http://www.agenziadoganemonopoli.gov.it>.

25. Transcrime (2013).

riportano una chiara e precisa metodologia di calcolo. Eppure, una procedura rilevante di stima del gioco d'azzardo illegale è stata messa a punto da *Transcrime*, il centro di ricerca universitario sulla criminalità transnazionale dell'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano, che nell'ambito del progetto PON Sicurezza 2007–2013 ha elaborato un metodo per il calcolo della stima del mercato illegale degli apparecchi da intrattenimento.

Occorre precisare come tali congegni si distinguono in due segmenti: da una parte, abbiamo quelli con vincita in denaro, come le Newslot, previsti dal comma 6 lettera a dell'art. 110 del TULPS, e le Video Lottery Terminal (VLT), previsti dal comma 6 lettera b; dall'altra, si hanno gli apparecchi senza vincita in denaro, come gru, pesche d'abilità e videogiochi, previsti invece dal comma 7. Tale centro ha costruito un *tasso di violazioni non meramente formali*, dato dal rapporto tra le *violazioni non meramente formali*, cioè il numero di apparecchi per i quali è stata rilevata un'irregolarità riconducibile a tentativi di occultamento della base imponibile, ed il *numero di apparecchi controllati*. In seguito ha elaborato il *giro d'affari* del mercato illecito degli apparecchi, moltiplicando il *tasso di violazioni* per l'*incasso del mercato legale*.

Nella nostra analisi sono stati utilizzati i dati regionali sugli apparecchi da intrattenimento relativi all'arco temporale 2013–2015. Nello specifico sono stati costruiti due indicatori: uno sul volume di gioco legale e l'altro sul volume di gioco illegale. Per il primo sono stati utilizzati i dati sui volumi di gioco degli apparecchi da intrattenimento dell'ADM. Per quanto riguarda il secondo è stata costruita una *proxy* che richiama la metodologia di stima di *Transcrime*.

Essa è calcolata attraverso il prodotto tra il tasso di violazione e i volumi di gioco degli apparecchi. Per ottenere il tasso di violazione abbiamo calcolato il rapporto tra le violazioni e il numero di apparecchi rilevati dall'Agenzia. Al fine di controllare l'effetto scala e l'effetto dimensione dovuti alla forte eterogeneità delle unità statistiche territoriali (le regioni italiane appunto), abbiamo effettuato due normalizzazioni: la prima, rispetto al numero di esercizi che contengono gli apparecchi, che rappresenta il fenomeno più in una prospettiva di offerta; la seconda, utilizzando il dato della popolazione residente, misura il fenomeno più dal lato della domanda. È importante sottolineare come i dati sulle violazioni, sul numero di apparecchi e sul

numero di esercizi erano ripartiti per Uffici territoriali dell'Agenzia. Al fine di ottenere tutti dati regionali, sono stati calcolati dei coefficienti di ripartizione utilizzando i dati regionali sui volumi degli apparecchi e sui volumi totali di gioco. L'analisi statistica ha l'obiettivo di identificare una relazione tra il volume di gioco legale e quello illegale degli apparecchi da intrattenimento. Per far ciò abbiamo effettuato un'analisi spaziale delle regioni italiane.

I risultati dell'analisi esplorativa spaziale mostrano un'evidente struttura polarizzata tra Centro-Nord e Mezzogiorno nei volumi di gioco legale, mentre emerge una distribuzione territoriale più eterogenea dei volumi di gioco illegale (tabella A5 in Appendice). Gli indici di autocorrelazione spaziale globale e locale evidenziano una lieve autocorrelazione spaziale positiva nell'azzardo legale, mentre nel gioco illegale l'autocorrelazione risulta quasi nulla, con valori debolmente negativi in alcuni anni (tabella A6 in Appendice). Nelle regioni settentrionali si riscontrano volumi di gioco legale elevati, a differenza di quelle meridionali dove i volumi sono bassi; ciò sancisce l'esistenza di due cluster territoriali: forte autocorrelazione positiva al Nord e forte autocorrelazione negativa al Sud. Nei volumi illegali, invece, non sono state evidenziate agglomerazioni territoriali, nonostante le regioni meridionali mostrano sempre i valori più elevati (tabelle A5 e A6). È stata anche effettuata una normalizzazione per esercizi, qui non riportata per brevità espositiva, che evidenzia una minore autocorrelazione globale, come a sottolineare la maggiore dipendenza spaziale dal lato della domanda piuttosto che da quello dell'offerta.

Sono stati stimati infine i modelli spaziali con l'intenzione di verificare empiricamente l'esistenza di una relazione significativa tra le due distribuzioni legale e illegale. Le stime non sono risultate significative, sia nel caso della normalizzazione per abitanti che nell'indicatore normalizzato per esercizi: ciò può certamente essere condizionato sia dalla bassa numerosità del supporto informativo, richiedendo così di disporre di una serie di dati più ampia dal punto di vista spazio-temporale.

È possibile, inoltre, che la struttura spaziale dell'azzardo illegale sia connesso ad altri fattori non considerati nella nostra analisi empirica. Occorre tener conto anche del fatto che la stima del volume illegale degli apparecchi si basa sulle violazioni riscontrate dagli organi preposti al controllo; in quest'ottica il gioco illecito stimato non rappresenta

che una piccola parte dei volumi illegali che vengono prodotti nella realtà.

Dalle analisi effettuate emerge tuttavia un risultato molto interessante sul mercato degli apparecchi da intrattenimento: la crescita straordinaria dei volumi di gioco legale è associata ad un'espansione del mercato illegale del Sud negli ultimi anni, evidenza che suggerisce ulteriori approfondimenti. Le evidenze dell'analisi ESDA infatti mostrano come le regioni meridionali si attestano su valori bassi nella raccolta legale. Situazione simmetricamente opposta nel caso della distribuzione spaziale della raccolta illegale. Tutto ciò fa presumere un'espansione significativa del mercato meridionale dell'azzardo illegale, proprio come deviazione o distrazione dallo sviluppo dei volumi legali del gioco.

Ciò, probabilmente, in ragione del fatto che la crescita dell'illegale nelle regioni meridionali è connessa soprattutto al fenomeno della criminalità organizzata, che attraverso tali forme esercita il controllo del proprio territorio, oltre ad utilizzare tale canale come strumento di riciclaggio del denaro proveniente da altre attività illecite, come attestato da diversi rapporti dell'autorità giudiziaria e da studi specifici in materia.

Conclusioni

La presenza elevata, seppur spazialmente discontinua ed eterogenea, della criminalità organizzata costituisce indubbiamente ancora un freno per la crescita dei territori non solo nel Mezzogiorno. I traffici illegali, che sono stati misurati secondo il modello proposto da Block e ripreso da Asmundo, hanno una notevole diffusione in tutto il Paese rivelando anche una significativa incidenza nel determinare il processo di formazione della ricchezza produttive dei territori stessi.

L'illegalità, fenomeno più ampio che comprende ma non si esaurisce con la criminalità, è stata misurata anche attraverso l'analisi della diffusione del gioco d'azzardo illegale che, come hanno mostrato le nostre analisi non è per nulla diminuito anzi è cresciuto nelle dimensioni e nella diffusione in parallelo con l'espansione del gioco legale.

L'analisi ESDA in particolare si conferma come uno strumento di notevole efficacia interpretativa, consentendo una più precisa visualizzazione dei principali fatti stilizzati che, anche in una fase meramente descrittiva, consentono un giudizio abbastanza rigoroso in ordine all'incidenza spaziale del fenomeno. Si conferma la necessità di disporre di sistemi informativi e, pertanto, di matrici di dati che offrano una rappresentazione più dettagliata attraverso una griglia territoriale più fine, capace di cogliere al meglio le discontinuità territoriali e le differenze sulla distribuzione spaziale del fenomeno. La realtà socio-economica meridionale si conferma notevolmente appesantita dalla presenza ancora oppressiva di una criminalità organizzata che esercita un forte controllo del territorio anche se non sono risultate chiare dalla nostra analisi econometriche le connessioni significative di influenza sul circuito della formazione del reddito.

La severa azione di contrasto, così come il risveglio della mobilitazione civica ad opera di alcuni gruppi pur ancora troppo minoritari, e di associazioni, hanno indubbiamente temperato la tendenza pur crescente del fenomeno e suggeriscono la necessità di proseguire attraverso una pervasiva e coraggiosa azione educativa e culturale la diffusione di comportamenti ispirati alla legalità ed al rispetto delle basilari norme dell'etica pubblica. Siamo certi che anche il contributo della ricerca, del monitoraggio e dell'informazione statistica su tali fenomeni può contribuire a tale azione culturale, ci auguriamo pertanto che soprattutto gli organi della statistica ufficiale sappiano investire in maniera adeguata in un'offerta di dati statistici che possano guidare cittadini e decisori ad una azione più consapevole.

Riferimenti bibliografici

- ANSELIN L., SYABRI I., YOUNGHIN K. (2005), *GeoDa: An Introduction to Spatial Data Analysis, Geographical Analysis*, Volume 38, Issue 1 January 2006 pp. 5-22.
- ARBIA G. (1996), *Statistica Economica territoriale*, Cedam.
- ARBIA G., BALTAGI B. (2009), *Spatial Econometrics. Methods and Application*, Springer & Verlag.
- ASMUNDO A. (2011), *Indicatori e costi della criminalità mafiosa in Sciarrone*

- R., *Alleanze nell'ombra: mafie ed economie locali in Sicilia e nel Mezzogiorno*, Donzelli, Bari.
- BLOCK A. (1980), *East Side, West Side. Organizing Crime in New York 1930–1950*, University College Cardiff Press, Cardiff.
- BRANTINGHAM P.J., BRANTINGHAM P.L. (1984), *Patterns in Crime*, Macmillan, New York.
- CLIFF A.D., ORD J. K. (1973), *Spatial autocorrelation*, Pion, London.
- CRESSIE N. (1993), *Statistics for Spatial Data*, Revised Edition 2015, John Wiley & Sons, Inc.
- FOTHERINHAM S.A., BRUNSDON C., CHARLTON M. (2000), *Quantitative Geography. Perspectives on Spatial Data Analysis*, Sage Publications, pp. 213–235.
- HAINING R. (2003), *Spatial Data Analysis. Theory and Practice*, Cambridge University Press.
- LA SPINA A. (2005), *Mafia, legalità debole e sviluppo del Mezzogiorno*, il Mulino, Bologna.
- LE SAGE J. (1999), *Spatial Econometrics: The Web Book of Regional Science*, Regional Research Institute, West Virginia University, Morgantown, WV.
- MACCHI JANICA G. (2009), *Spazio e misura: introduzione ai metodi geografico-quantitativi applicati allo studio dei fenomeni sociali*, Edizioni dell'Università di Siena, p. 37.
- MORAN P.A.P. (1950), *Notes on Continuous Stochastic Phenomena*, «*Biometrika*», 37, pp. 17–33.
- NOTARSTEFANO G. (2014), *La misurazione della performance dei distretti turistici: una proposta* in Cusimano G., Parroco A., Purpura A. (a cura di) *I distretti turistici: strumenti di sviluppo dei territori. L'esperienza nella Regione Sicilia*, FrancoAngeli, Milano.
- RAZZANTE R. (2012), *I giochi della criminalità organizzata*, Rivista italiana di intelligence n. 4 anno 2012, Gnosis.
- SCIARRONE R., (2011) *Alleanze nell'ombra: mafie ed economie locali in Sicilia e nel Mezzogiorno*, Donzelli, Bari.
- TILIO L. (2008), *Una nuova concezione dell'informazione geografica: verso le infrastrutture di dati spaziali* in Murgante B. (a cura di) *L'informazione geografica a supporto della pianificazione territoriale*, FrancoAngeli, Milano.

TOBLER W., (1970) *A computer movie simulating urban growth in the Detroit region*, «Economic Geography», 46(Supplement): pp. 234–240.

TRANSCRIME (2013), *Gli investimenti delle mafie in Primo Rapporto nazionale sulla mafia*, Progetto PON Sicurezza 2007–2013, Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano.

ZANI S. (1993) in Zani S. (a cura di), *Metodi per le analisi territoriali*, FrancoAngeli, Milano.

Sitografia

AGENZIA DELLE DOGANE E DEI MONOPOLI (2015), *Organizzazione, attività e statistica dell’Agenzia delle Dogane e Monopoli*, <http://www.agenziadoganemonopoli.gov.it>.

ISTAT <http://www.istat.it/it/strumenti/territorio-e-cartografia>.

MINISTERO DELL’INTERNO www.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/.../0900_rapporto_criminalita.pdf.

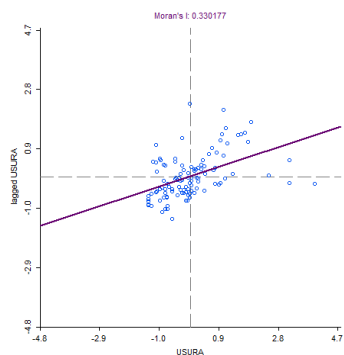
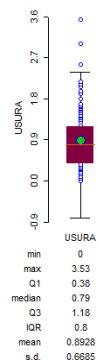
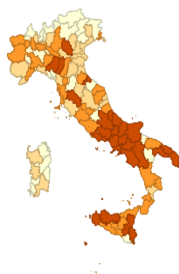
EUROSTAT <http://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts>.

Appendice Statistica

Tabella A1 – PS: Estorsioni

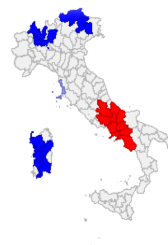
Quantile: USURA

0 : 0.35] (26)
0.38 : 0.74] (27)
0.79 : 1.18] (31)
1.21 : 3.53] (26)



LISA Cluster Map: prov2011

Not Significant (85)
High-High (10)
Low-Low (14)
Low-High (1)
High-Low (0)

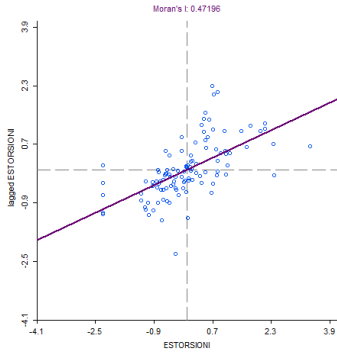
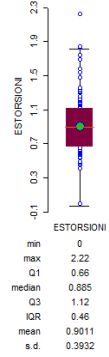
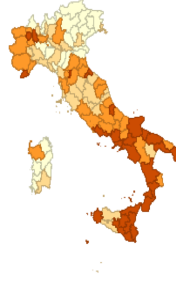


Fonte: nostra elaborazione su GeoDa.

Tabella A2 – ES: Usura

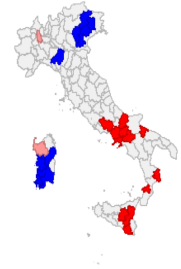
Quantile: ESTORSIONI

- [0 : 0.65] (27)
- [0.66 : 0.88] (28)
- [0.89 : 1.12] (28)
- [1.14 : 2.22] (27)



LISA Cluster Map: prov2011

- Not Significant (85)
- High-High (12)
- Low-Low (11)
- Low-High (0)
- High-Low (2)



Fonte: nostra elaborazione su GeoDa.

Tabella A3 — Spatial lag model — maximum likelihood estimation

Dependent Variable	V.A.	Number of Observations	110
Mean dependent var	0,887545	Number of Variables	10
S.D. dependent var	0,293998	Degrees of Freedom	100
Lag coeff. (Rho)	0,535399		
R-squared	0,568742	Log likelihood	19,81180
Sq. Correlation	—	Akaike info criterion	-19,62360
Sigma-square	0,0372758	Schwarz criterion	7,38117
S.E of regression	0,193069		

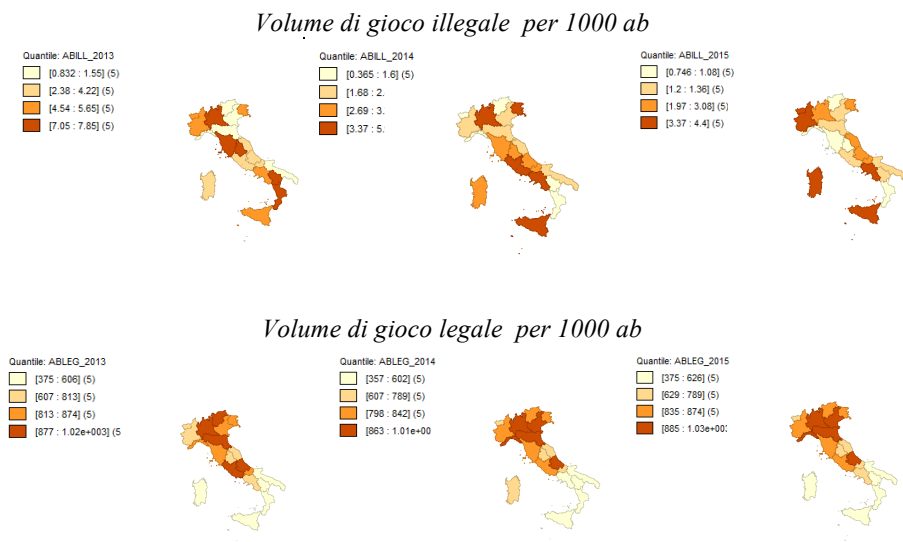
VARIABLE	COEFFICIENT	STD.ERROR	Z-VALUE	PROBABILITY
W_PIL	0,535399	0,078372	6,831520	0,000000
CONSTANT	0,182466	0,081458	2,240000	0,025090
ASS_MAFIA	-0,009113	0,010939	-0,833080	0,404800
OM_MAFIA	-0,005925	0,011577	-0,511787	0,608800
ESTORSIONI	-0,141472	0,073778	-1,917530	0,055170
ASS_DELINQ	0,000218	0,018681	0,011648	0,990710
STUPEFAC	0,242350	0,063741	3,802080	0,000140
RAPINE	0,100266	0,039469	2,540340	0,011070
PROSTITUZ	0,040862	0,037996	1,075430	0,282180
USURA	0,064973	0,033658	1,930390	0,053560

Tabella A4 — Spatial error model — maximum likelihood estimation

Dependent Variable	V.A.	Number of Observations	110
Mean dependent var	0,887545	Number of Variables	9
S.D. dependent var	0,293998	Degrees of Freedom	101
Lag coeff. (Lambda)	0,67071		
R-squared	0,622113	R-squared (BUSE)	—
Sq. Correlation	—	Log likelihood	23,44192
Sigma-square	0,032663	Akaike info criterion	-28,88380
S.E of regression	0,180728	Schwarz criterion	-4,57952

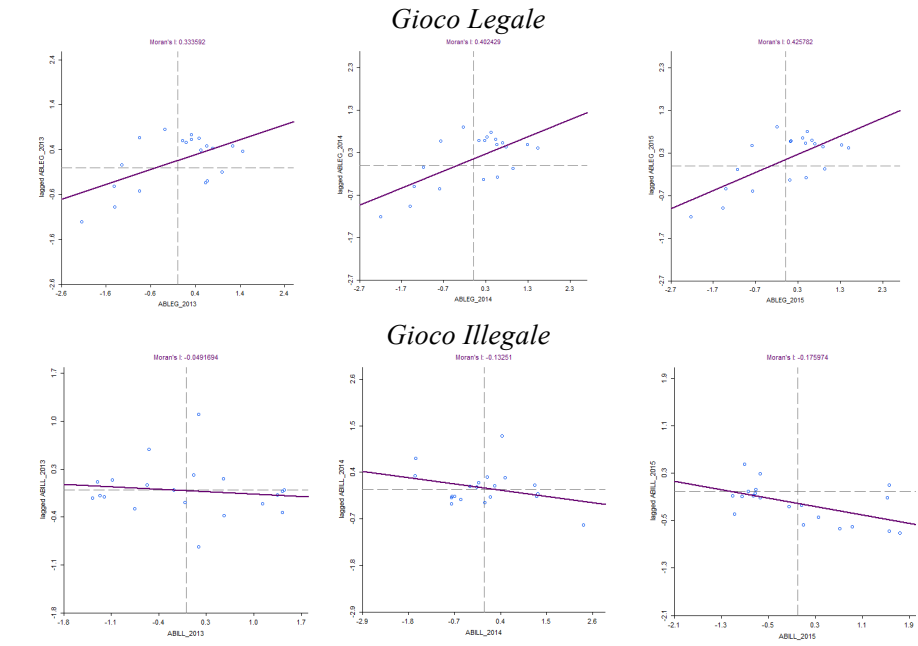
VARIABLE	COEFFICIENT	STD.ERROR	Z-VALUE	PROBABILITY
CONSTANT	0,561834	0,077970	7,205760	0,000000
ASS_MAFIA	-0,009592	0,010178	-0,942432	0,345970
OM_MAFIA	-0,023131	0,013911	-1,662790	0,096350
ESTORSIONI	-0,063902	0,073887	-0,864862	0,387110
ASS_DELIHQ	0,017383	0,016654	1,043770	0,296590
STUPEFAC	0,242620	0,057373	4,228820	0,000020
RAPINE	0,111118	0,037572	2,957490	0,003100
PROSTITUZ	0,011960	0,036978	0,323432	0,746370
USURA	0,105156	0,032607	3,225010	0,001260
LAMBDA	0,670710	0,069520	9,647780	0,000000

Tabella A5 — Volumi di Gioco d'Azzardo Legale e illegale 2013–2014–2015 (cartogrammi)



Fonte: nostra elaborazione su GeoDa.

Tabella A6 — Moran Scatter Plot 2013–2014–2015



Fonte: nostra elaborazione su GeoDa.

Ri-conoscere i beni confiscati

Un percorso tra partecipazione, condivisione e trasparenza

UMBERTO DI MAGGIO, GIUSEPPE NOTARSTEFANO, GIUSEPPE RAGUSA*

SOMMARIO: 1. Un'informazione "comune" per i beni comuni (e i beni confiscati): trasparenza, accessibilità e tempestività, 157 – 2. Per una rigenerazione partecipata dei beni confiscati alle mafie, 160 – 3. Una banca dati sui beni confiscati: come nasce, a cosa serve, a cosa può servire: il progetto Confiscatibene.it e la sua evoluzione, 165 – 4. Il progetto Open Regio, 168 – 5. Gestione e utilizzo dei beni confiscati: dalle criticità alle prospettive, 170.

1. Un'informazione "comune" per i beni comuni (e i beni confiscati): trasparenza, accessibilità e tempestività

Il tema del riutilizzo dei beni confiscati alle mafie costituisce una questione sociale e politica di notevole attualità. Riutilizzare vuol dire reimmettere i beni (e le aziende ossia le attività economiche) nel circuito virtuoso della generazione del valore, ciò comporta chiaramente anche oneri e costi di gestione oltre che necessità di una trasparenza e chiarezza nelle diverse fasi di quello che potremmo definire il "ciclo di riutilizzo". Tale processo per la sua intrinseca natura normativa ma soprattutto sociale esprime una volontà del Legislatore (ma ancor prima della società civile o come direbbero più solennemente i giuristi della "repubblica") di sancire con la confisca una restituzione di beni o attività strumentali a finalità criminali o gestiti in modo illegale una restituzione all'utilizzo comune e sociale secondo la fondativa intuizio-

* Umberto Di Maggio, sociologo e responsabile Università di "Libera — Associazione contro le mafie" docente di Economia della cooperazione nel corso di laurea in Economia e Commercio dell'Università Lumsa di Palermo. Giuseppe Notarstefano, ricercatore di Statistica Economica presso l'Università degli Studi di Palermo. Giuseppe Ragusa, esperto di Open Data e fondatore del gruppo di ricerca indipendente OnData <http://ondata.it/>

ne degli ispiratori di tale normativa. La legge prevede un dispositivo normativo e amministrativo che richiede di essere accompagnato da un'adeguata trasparenza, completezza e tempestività informativa.

Nel nostro contributo intendiamo proporre una riflessione sulla base informativa relativa ai beni confiscati (per semplificare intenderemo da adesso in poi con tale espressione il complesso dei beni immobili ma anche dei "beni" aziendali). Tale obiettivo nasce dall'esperienza di ricerca maturata osservando il processo di costruzione del supporto informativo di natura amministrativa ideato dall'Agenzia governativa creata per il coordinamento e la gestione dei beni: l'Agenzia Nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata (ANBSC). La possibilità di disporre di un'informazione accurata e tempestiva è un requisito importante per attivare il processo di partecipazione civica che implica e richiede il ciclo del riutilizzo dei beni: c'è dunque una circolarità virtuosa fra due diverse tipologie di "beni comuni", l'informazione sui beni e i beni stessi.

La banca dati centralizzata presso l'Agenzia e alimentata dai flussi provenienti dalle unità amministrative, non sempre corredate di informazioni qualitative aggiornate sullo stato del bene nonostante la ricchezza di campi teorici di informazione. Tale tipologia di dati richiama due recenti e rilevanti orientamenti: da un lato vi è il tema dell'utilizzo dei dati amministrativi a fini statistici, dall'altro il tema dei dati aperti (*open data*). Il primo richiama una questione fondativa per la scienza statistica: "essa stessa nasce come esigenza di offrire una rappresentazione dei fenomeni collettivi, aggregandoli attraverso sintesi che permettessero di mettere in luce ricorrenze e persistenze alla base di regole o leggi con cui interpretare i fatti o fenomeni reali" (Notarstefano, 2015).

L'informazione statistica è un supporto fondamentale per l'analisi dei comportamenti sociali, ma sempre di più diventa necessaria anche nel processo di costruzione e formulazione delle decisioni sia livello micro (ad esempio aziendale) che macro (ad esempio nella valutazione delle politiche pubbliche, così Notarstefano, 2011). Stiamo parlando della grande mole di dati (*Big Data*) generata da molti processi di ordine sociale, attivati dalla connessione alla rete internet e che permette non solo l'accesso ad informazioni, ma realizza una vera e propria dimensione virtuale della vita quotidiana delle persone.

Dati prodotti per finalità amministrative, tutelati dai diversi ordinamenti per la preservazione della riservatezza dell'identità personale, ma di fatto scambiabili e circolanti non solo nella rete ma spesso, attraverso i previsti protocolli autorizzativi, tra le banche-dati di moltissime aziende ed istituzioni. Lo spettro del grande fratello orwelliano¹ sembra, a giudizio di molti, essersi concretizzato nella grande rete che continuamente produce una massa enorme di flussi informativi che spesso vengono prodotti e scambiati con scarsa consapevolezza degli effetti che si potranno produrre in tale dinamica di condivisione.

Una massa enorme che il filosofo francese Pierre Lévy ha definito già nel 1995 il "diluvio informazionale" che prende atto della questione oggi più rilevante: i criteri di verifica delle fonti e di selezione delle informazioni, nonché le tecniche di riduzione e analisi dei dati stessi. Si prende sempre più consapevolezza di come i dati siano dei prodotti, "esito articolato di misurazione sostenuto da una varietà di schemi di misura che di essi sono il necessario presupposto"² la cui comprensione deriva da un complesso di informazioni che ne costituiscono il presupposto, ossia la meta informazione relativa ad un sistema di definizioni classificazioni e metodi condivisi e armonizzati a livello internazionale dall'*International Organization for Standardization*.

Tali "miniere di dati", immaginate sovente come giacimenti da cui estrarre informazione in ragione di differenti obiettivi o necessità, inaugurano una fase nuova anche per la metodologia statistica³. Il secondo aspetto è relativo al tema dei dati aperti, cioè sistemi informativi dinamici e progressivamente implementabili che possono essere esposti ad un monitoraggio pubblico e "civico". Tali strumenti informativi riconducono l'informazione alla sua funzione originaria, ciò che il giurista e storico tedesco Gottfried Achenwall definì per primo come la descrizione delle cose dello Stato (*Zustand*) e della città (*Stadt*): emerge così il forte legame costituito dal nesso tra trasparenza amministrative e trasparenza informativa. Accessibilità e fruibilità, insieme a tempestività e completezza oltre ad essere i classici requisiti della

1. 1984 *Nineteen Eighty-Four*, (1949) trad. it. Gabriele Baldini, per Arnoldo Mondadori editore, 1950.

2. NOTARSTEFANO (2015), *op. cit.*

3. Un recente discussion paper del National Bureau of Economic Research definisce questa fase come il tempo della Statistica "oltre" la statistica, Working Paper 21304 <http://www.nber.org/papers/w21304>.

qualità dei dati, diventano anche criteri di monitoraggio e valutazione anche nel caso dei dati sui beni confiscati. Il loro essere riconosciuti e riconsegnati ad un utilizzo sociale caratterizzato dalla destinazione pubblica o meglio comune si associa certamente alla disponibilità di una coerente ed aggiornata base informativa: in entrambi i casi il ruolo della società civile, come vedremo è forse più rilevante di quello delle stesse istituzioni.

2. Per una rigenerazione partecipata dei beni confiscati alle mafie

Il potere di un'organizzazione mafiosa si manifesta, anche e soprattutto, in funzione della capacità predatoria di risorse comuni, del condizionamento del libero mercato per l'accumulazione vorace del capitale e del suo reinvestimento a fini illegali. Tutto ciò con un'unica ratio: testimoniare potenza criminale e dunque attestare controllo del territorio e sulle comunità che quel contesto lo abitano. Questa condotta violenta ha una tangibilità che si manifesta molto spesso nell'ostentazione vistosa (Veblen, 2007) di appartamenti, ville, terreni, aziende, auto e altri oggetti di lusso che si stagliano nei contesti urbani e rurali come monito, come segno evidente di ricchezza, di potere appunto. Quando vengono confiscati da parte dello Stato, quei beni mantengono quell'eredità simbolica che va necessariamente risemantizzata poiché rappresentano, in quella nuova seconda vita, quello che probabilmente gli economisti definiscono come *merit goods* (Musgrave, 1959): cioè beni meritevoli di tutela pubblica e di consumo diffuso per il soddisfacimento di bisogni importanti per la collettività. L'obiettivo del loro riuso ha una valenza strategica: sancire la sconfitta di quella muscolarità criminale che ha contribuito a creare e radicalizzare modelli culturali funzionali alle organizzazioni mafiose.

I beni confiscati sono dei beni posizionali (Hirsh, 1977), cioè delle ricchezze materiali che attestano uno status di ricchezza relativa che determina un vantaggio quando il possesso è garantito ad alcuni e precluso ad altri; sono un'ostentazione muscolare di potere criminale, esclusivo e preclusivo ma anche la plastica dimostrazione di subdola di violenza, nonché di capacità *prepotente* di appropriarsi indebitamente di ciò che è invece *di e per* tutti, di ciò che è bene comune. Quando, allora, attraverso l'attività repressiva e giudiziaria quelle proprietà vengono trasferite alla

pubblica utilità mutano la natura esclusiva in inclusiva diventando così beni *di* tutti e soprattutto *per* tutti. Si trasformano, pertanto, in strumenti di *capacitazione* (Sen, 2000), di autorealizzazione, di liberazione. Si trasformano in beni relazionali (Donati, 1991) in grado di creare, a mezzo di reti di capitale sociale, civismo diffuso, consapevole e responsabile. Tutto questo poiché i beni relazionali hanno una caratteristica intrinseca nella relazione in sé poiché l'utilità si misura nell'atto del *consumo* e nelle modalità con cui questo *consumo* si avvera. Essi, infatti, «possono essere goduti solo attraverso intese reciproche che vengono in essere dopo appropriate azioni congiunte intraprese da una persona e da altre non arbitrarie» (Uhlener, 1989: 254) e sono beni fragili e per questo impegnativi nella misura in cui presuppongono un impegno (*effort*), uno sforzo cosciente per il loro uso che non può sfociare mai in abuso consumistico.

L'investimento richiesto al loro uso, appunto, richiede gratuità (Nussbaum, 1986) che non è certamente ascrivibile al classico approccio di consumo rivale *do-ut-des*. Al centro c'è la motivazione, il *telos* e dunque lo scopo. Hanno un portato etico che produce esternalità poiché riescono a soddisfare bisogni sociali, umani che sappiamo tendono naturalmente alle relazioni. Sono anche beni emergenti (Colozzi, 2005) il cui utilizzo necessita di evidenza. Ecco perché nel caso dei beni confiscati alle mafie è necessario un loro utilizzo tangibile e manifesto. Tutto ciò al fine di testimoniare, attraverso la narrazione simbolica di quel *riuso*, la sconfitta militare ed anche culturale delle consorterie criminali e del consenso attraverso il quale le stesse organizzazioni esercitano il controllo. L'obiettivo, infatti, è invertire il racconto vittorioso delle mafie che narrano sé stesse come strutture efficienti, vincenti e capaci di sostituirsi alle democratiche forme di organizzazione della vita sociale. Le conseguenze positive possono essere certamente molte e rigeneranti a partire dalla crescita della fiducia verticale nei confronti degli organi dello Stato e di quella orizzontale rispetto alle relazioni sociali. Importante è anche la possibilità di contrastare con maggiore speranza lo scetticismo cronico nelle capacità delle forze di polizia, degli organi inquirenti e giudicanti che imbarbarisce il rapporto Stato-cittadino e di quel gattopardismo fatalista secondo cui "tutto cambia affinché nulla cambi"⁴.

4. Il riferimento è all'immobilismo sociale raccontato dal celebre romanzo "Il Gattopardo" di Giuseppe Tomasi di Lampedusa ispirato dalle vicende storiche nella Sicilia risorgimentale.

Ma che farne, allora, dopo la confisca? Come affidarli e gestirli? Con che spirito, finalità e con quali obiettivi? Sono queste alcune domande da porsi quando insieme al trasferimento di proprietà va certamente anche rivoluzionato il modello economico e culturale che ha funzionato da brodo di coltura del consenso e delle complicità alle organizzazioni criminali. I beni di questa natura sono dei vettori. Fungono da connettori e per questo sono certamente relazionali. La relazione è da intendere sia tra le persone e le comunità che tra i sistemi culturali, comunicativi, educativi, informativi ed ovviamente economici. Siccome sono dotati di una forte simbolicità essi servono a rivoluzionare quei sistemi. Essi dicono cosa è lo Stato democratico di diritto e di come è possibile vincere la contesa di spazi, legittimità ed ambiti di azione.

Il loro mancato o inappropriato utilizzo è testimonianza di fallimento, di capitolazione, di sconfitta. E lo Stato esiste se pone sopra ogni cosa il bene comune e se si fa garante della libertà personale coniugata nel più grande interesse delle libertà collettive. E allora anche per questo motivo i beni confiscati sono beni comuni, di tutti. Ma in che senso sono beni di tutti? Può bastarci la potenza evocatrice della proprietà esclusiva di quelle risorse e dire che prima erano esclusivamente dei boss ed ora sono invece della collettività e quindi sono bene comune? Abbiamo detto che i beni confiscati alle mafie sono risorse materiali dotate di una potente significazione immateriale.

Il loro possesso da parte delle organizzazioni criminali attestava infatti la funzione di dominio che Dolci ha esplicitato come essere *un uso insalubre del potere* (Dolci, 2011) delle mafie nei confronti della comunità e dello spazio urbano di riferimento. Si pensi alle terre dei latifondisti mafiosi del Sud dei secoli scorsi. Il possesso di quegli appezzamenti serviva a dimostrare la capacità di dispensare lavoro e dunque opportunità di sopravvivenza per i contadini affamati dalla povertà. Una storia che si è ripetuta nei decenni e che si ripete, purtroppo, a molte latitudini e fino anche ai giorni attuali. Esaurire la descrizione delle proprietà sequestrate con la frase “questo terreno era di Totò Riina ed ora è di tutti” non evidenzia forse appieno la sua nuova *funzione* restitutiva, ri-produttiva e ri-generativa che meglio si esplicita provando a dire che era un bene esclusivo delle organizzazioni criminali, che attraverso esso attestavano forza e potere, ed adesso è un bene inclusivo per tutti e che può — e deve — sviluppare un modo

alternativo di creare sviluppo, di stimolare socialità, cooperazione e costruire comunità alternative a quelle complici delle mafie. Ecco la novità necessaria! I beni confiscati devono poter costruire società alternative a quelle che consentono la nascita, lo sviluppo e dunque il perdurare di organizzazioni mafiose. La differenza tra i “beni di tutti” ed i “beni per tutti”, allora, non è un’acrobazia linguistica. Bisogna, invece, a considerarli come beni comuni in armonia con la definizione di beni comuni data dalla Commissione Rodotà⁵ secondo cui quest’ultimi sono “cose che esprimono utilità funzionali all’esercizio dei diritti fondamentali nonché al libero sviluppo della persona”. E siccome la Costituzione recita che è compito della Repubblica “rimuovere quegli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l’uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana” la loro utilità sociale si misura soprattutto nel loro utilizzo sociale, per tutti.

Sono quindi beni sociali poiché né propriamente pubblici né precisamente privati o somma di beni individuali. Sono un “bene” allora in una molteplice funzione. La prima è immateriale ed intangibile ed è legata alla capacità di rispondere ai bisogni di natura educativa, culturale e anche esistenziale. Attraverso di essi è infatti possibile testimoniare la capacità istituzionale repressiva e capacitare le comunità locali verso un futuro alternativo ai condizionamenti delle organizzazioni mafiose. La seconda funzione è più materiale e poiché, come raccontano diverse virtuose esperienze soprattutto nel Sud Italia, a mezzo di loro si può impiantare un nuovo modo di intendere e praticare l’economia e di rigenerare i territori. Le prassi concrete⁶ di riutilizzo si stanno sviluppando soprattutto nella direzione del paradigma dell’economia civile (Bruni e Zamagni, 2015) e dunque in netta contrapposizione

5. La relazione della Commissione Rodotà per la modifica delle norme del codice civile in materia di beni pubblici del 14 giugno 2007.

6. Per un approfondimento vedasi la ricerca e la mappatura di Falcone, Giannone, Iandolo, “Bene Italia: economia, welfare, cultura, etica: la generazione di valori nell’uso sociale dei beni confiscati alle mafie”, Quaderni di Narcomafie, Edizioni Gruppo Abele, Torino, 2016. Vedasi anche la ricerca di A. Buonomo, “I beni confiscati come opportunità di sviluppo”, promossa da Libera Campania e Fondazione Pol.i.s., Politiche integrate per la sicurezza della Regione Campania il cui obiettivo disponibile su http://www.liberacampania.it/images/INDAGINE_CONOSCITIVAI_beni_confiscati_come__opportunit%C3%A0_di_sviluppo.compressed.pdf.

con l'ostentazione consumistica della società opulenta⁷ tanto cara alle organizzazioni mafiose, nazionali ed internazionali. Le esperienze di reale e fattivo riutilizzo sono maggiormente focalizzate sulla cooperazione, sulla reciprocità, sull'ecologia integrale, sulla ri-generatività, sulla relazionalità e l'inclusione sociale.

Per questo motivo i beni confiscati vanno considerati all'interno di un più generale cambio di paradigma culturale; verso uno ecologico-qualitativo lungimirante che si contrappone a quello meramente quantitativo basato sull'ottenimento dei profitti a breve termine. Tutto ciò presuppone piena consapevolezza intorno al valore — e soprattutto ai valori — espressi dai beni comuni, che sono beni convergenti e quindi frutto di sforzi congiunti, di *policies* partecipative, di modelli d'intervento innovativi che leghino corresponsabilmente, attraverso la sussidiarietà come principio relazionale, l'alleanza (Arena, 2003) tra azione della Politica, della Pubblica amministrazione e della cittadinanza.

Le attuali forme di riutilizzo dei beni confiscati⁸ sono possibili solo a seguito dell'applicazione della legge 109/96⁹ e delle sue successive modifiche ed integrazioni. Una norma d'iniziativa popolare promossa dall'associazione Libera che nel 1995 raccolse in tutta Italia un milione di firme per potenziare le opportunità offerte dalla legge Rognoni-La Torre 646/82 ponendo al centro l'uso sociale dei beni confiscati stessi. «Vogliamo che lo Stato sequestri e confischi tutti i beni di provenienza

7. VEBLEN, (2007).

8. Vedasi, tra gli altri, ad esempio il progetto Libera Terra dell'associazione Libera che è anche la promotrice della iniziativa popolare legge 109/96 che consente il riutilizzo sociale dei beni confiscati. «Libera Terra nasce con l'obiettivo di valorizzare territori stupendi ma difficili, partendo dal recupero sociale e produttivo dei beni liberati dalle mafie per ottenere prodotti di alta qualità attraverso metodi rispettosi dell'ambiente e della dignità della persona. Inoltre, svolge un ruolo attivo sul territorio, coinvolgendo altri produttori che condividono gli stessi principi e promuovendo la coltivazione biologica dei terreni. La mission del progetto Libera Terra è dare dignità ai territori caratterizzati da una forte presenza mafiosa, attraverso la creazione di aziende cooperative autonome, autosufficienti, durature, in grado di dare lavoro, creare indotto positivo e proporre un sistema economico virtuoso, basato sulla legalità, sulla giustizia sociale e sul mercato (www.liberaterra.it / www.liberaterramediterraneo.it)». Altre importanti esperienze di riutilizzo sociale dei beni confiscati sono disponibili su <http://www.fondazioneconilsud.it/progetti-esemplari/in-corso/>.

9. L'intero articolato normativo è disponibile su <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1996/03/09/096G0120/sg>.

illecita, da quelli dei mafiosi a quelli dei corrotti. Vogliamo che i beni confiscati siano rapidamente conferiti, attraverso lo Stato e i Comuni, alla collettività per creare lavoro, scuole, servizi, sicurezza e lotta al disagio». Questo l'incipit della campagna che aveva come titolo *La mafia restituisce il maltolto*. Secondo la legge promulgata «i beni confiscati sono devoluti allo Stato» e sono «mantenuti al patrimonio dello Stato per finalità di giustizia, di ordine pubblico e di protezione civile» e/o «trasferiti al patrimonio del comune ove l'immobile è sito, per finalità istituzionali o sociali». La legge prevedeva anche un fondo alimentato dagli stessi beni confiscati per l'erogazione dei «contributi destinati al finanziamento, anche parziale, di progetti relativi alla gestione a fini istituzionali, sociali o di interesse pubblico degli immobili confiscati, nonché relativi a specifiche attività di: a) risanamento di quartieri urbani degradati; b) prevenzione e recupero di condizioni di disagio e di emarginazione; c) intervento nelle scuole per corsi di educazione alla legalità; d) promozione di cultura imprenditoriale e di attività imprenditoriale per giovani disoccupati».

L'origine normativa che regola i beni confiscati ritiene determinante, dunque, la partecipazione civica e la restituzione sociale del maltolto. Il "sociale" va inteso in una molteplice accezione. La prima fa riferimento alla capacità di intervenire nei bisogni di primaria sussistenza, in quelli lavorativi e occupazionali con servizi di welfare, ma anche in quelli educativi. La seconda riguarda invece quella di stringere legami comunitari, sociali appunto, e di recuperare la disgregazione, l'isolamento, lo spirito egoistico a cui si viene relegati e costretti da una cultura mafiosa che tende ad enfatizzare la dimensione familistica e privatistica della vita quotidiana. La summa di queste due accezioni converge verso la più generale idea di bene comune.

3. Una banca dati sui beni confiscati: come nasce, a cosa serve, a cosa può servire: il progetto Confiscatibene.it e la sua evoluzione

A cosa possono servire i dati pubblici? Cosa se ne fa il cittadino comune? I dati detenuti dalle pubbliche amministrazioni italiane sono un patrimonio informativo inestimabile. Dal loro riutilizzo la moltiplicazione di servizi che potrebbe generarsi è imprevedibile.

E per lungo tempo è stato difficile riuscire ad approfondire il tema dei beni confiscati poiché di dati pubblici se ne vedevano davvero pochi con un'evidente perdita di conoscenza sia in atto, ma soprattutto, in potenza. È in questo stato che interviene nel 2010 l'Agenzia Nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata (ANBSC)¹⁰. L'Agenzia pubblica sul proprio sito web istituzionale una serie di dati aggregati con dettaglio comunale ma in formati difficilmente adatti alla creazione di una banca dati strutturata, completa e riutilizzabile per successivi approfondimenti e analisi.

Dall'esigenza quindi di favorire un coinvolgimento pubblico capillare sul tema dei beni confiscati e del loro riuso a partire dai dati, dando così loro la meritata visibilità, essa stessa fondamentale strumento di lotta alle mafie e di creazione di nuovo valore sociale, alcuni cittadini, nel corso del raduno "fisico" della comunità "virtuale" Spaghetti Open Data¹¹, decidono di estrarre, pulire e ristrutturare i dati pubblicati dall'ANBSC. Dalla combinazione di competenze di giornalisti, attivisti e tecnologi si arriva alla definizione e implementazione del progetto Confiscatibene.it¹² ed alla costituzione di *onData* — Associazione per la promozione della trasparenza e della cultura dei dati¹³, oggi riconosciuta per numerosi altri progetti realizzati e in corso di realizzazione.

Confiscati Bene è un progetto partecipativo nato per favorire la trasparenza, il riuso e la valorizzazione dei beni confiscati alle mafie, attraverso la raccolta, l'analisi dei dati e il monitoraggio dei beni stessi. Grazie alla sezione Open Data¹⁴ e alla derivante mappatura delle varie regioni e province italiane per lungo tempo è stato il punto di riferimento primario per chiunque volesse approcciarsi al mondo dei beni confiscati in Italia (Figura 1).

L'attenzione avuta, si è spostata quindi anche in Europa. con il progetto *Confiscated Goods*¹⁵, inchiesta che realizza l'obiettivo di una prima mappatura europea dei beni confiscati, andata online contemporaneamente in Italia, Francia, Spagna, Germania e Regno Unito. Già un

10. <http://www.benisequestraticonfiscati.it>.

11. <http://www.spaghettiopendata.org/>.

12. <http://www.confiscatibene.it>.

13. <http://ondata.it/>.

14. <http://opendatahandbook.org/guide/it/what-is-open-data/>.

15. <http://eu.confiscatibene.it/>.

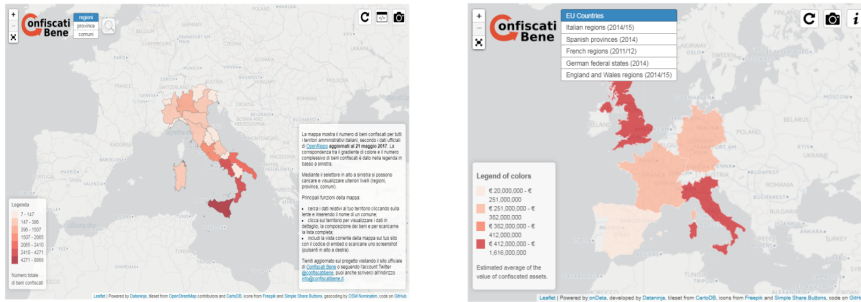


Figura 1. Beni confiscati in Italia e in Europa. Fonte: www.ConfiscatiBene.it.

blog post di agosto 2014¹⁶ definiva Confiscatibene come «rimedio ad un caos informativo a cui si vuole cominciare a porre rimedio, aggregando in forma riusabile e aperta tutti i *dataset* ufficiali, non solo quelli dell’Agenzia, affinché la trasparenza riguardo questo fenomeno non sia un accessorio o un abbellimento, ma uno strumento concreto per un’efficace azione di contrasto alla criminalità organizzata, anche da parte della società civile».

Ma il lavoro non è per nulla terminato, siamo anzi ad un nuovo punto di partenza. In questi mesi si sta lavorando al progetto Confiscati Bene 2.0 che, supportato da un contributo della Fondazione TIM, e dove all’Associazione onData si unisce Libera¹⁷, si propone di:

- raccogliere, creare, fornire dati in open data completi, fruibili, aggiornati, utilizzabili e riutilizzabili, tanto sul bene quanto sulla “vita” del bene;
- generare comunità che si occupano, si interessano e operano sui beni confiscati, rendendoli luogo di partecipazione tramite il monitoraggio civico, il racconto di *best practice* istituzionali, la promozione di progettualità di soggetti gestori, al fine di rendere i BC volano di coesione territoriale economica e etica.

Attorno si svilupperà una comunità di persone prima di tutto e un insieme di strumenti per cui chiunque, indipendentemente dal

16. <http://www.confiscatibene.it/it/blog/il-patrimonio-disperso-dei-beni-confiscati-italia#.Wcn97FuoNph>.

17. <http://www.libera.it>.

proprio status potrà dare una mano nel creare nuovo valore. Un luogo per amministrazioni, cittadini, attivisti civici, concessionari dei beni che potranno contribuire attivamente nella creazione di un patrimonio informativo distribuito di grandissimo valore.

4. Il progetto Open Regio

Il progetto Open Regio è una piattaforma disponibile da alcuni mesi all'indirizzo <https://www.openregio.it/> e in capo all'Agenzia Nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata (ANBSC). Definita come «un nuovo modo di fare amministrazione nella custodia, gestione e destinazione dei beni confiscati volto alla riorganizzazione, razionalizzazione e semplificazione strutturale e gestionale dei processi operativi di competenza della ANBSC».

Esso colma un vuoto informativo durato alcuni anni, proponendo la pubblicazione dei dati su beni e sulle aziende confiscate aggiornati e disaggregati con dettaglio comunale suddivisi come di seguito (dati al 26/09/2017):

- immobili in confisca non definitiva. Immobili in gestione che possono essere assegnati provvisoriamente, fino alla confisca definitiva. Per un totale di 5.447;
- immobili in gestione. Beni immobili confiscati e in gestione all'ANBSC. In questo stato non è ancora quindi stato emesso un decreto di destinazione. Per un totale di 19.998;
- immobili destinati. Beni immobili confiscati in via definitiva che escono dalla gestione dell'ANBSC per essere destinati con apposito decreto. Possono quindi essere alternativamente trasferiti al patrimonio degli enti territoriali, Mantenuti al patrimonio dello stato, venduti, distrutti/demoliti. Per un totale di 11.646;
- aziende in gestione. Aziende confiscate in via definitiva e in gestione all'ANBSC. In questo stato non è ancora quindi stato emesso un decreto di destinazione. Per un totale di 3.052;
- aziende destinate. Aziende confiscate in via definitiva che escono dalla gestione dell'ANBSC per essere destinate con appo-

sito decreto alternativamente alla liquidazione, alla vendita, all'affitto o alla cessione gratuita. Per un totale di 877.

Sono in totale 11.646 i beni immobili già destinati in Italia e di questi ben 4.746 si trovano nella sola Sicilia (circa il 40%) (Figura 2). Un dato purtroppo per nulla sorprendente ma che se osservato da un altro punto di vista potremmo dire indicatore dell'impatto, soprattutto sociale, che può avere un riutilizzo efficace ed efficiente. Restituire il maltolto allo stesso tempo affida quindi a tutti gli attori interessati dalla gestione dei beni confiscati una grande responsabilità che non trova pertanto eguali in altre regioni italiane.



Figura 2. Sui beni confiscati e in gestione all'ANBSC: Regioni e categorie. Fonte: Nostra elaborazione su dati ANBSC.

Riflessioni che possono essere ampliate all'intera "regione meridionale", che comprende Sicilia, Calabria, Campania, Puglia e Basilicata, per cui si arriva all'82,3% di beni sul totale nazionale. Nella città di Palermo ne contiamo 1.747, il 15% del totale nazionale, e a seguire in ordine Reggio Calabria con 386 beni confiscati e destinati, quindi Napoli (236). Milano è la quarta tra le città italiane e prima tra le settentrionali (217). Se volessimo associare ai numeri possibili indicazioni in termini di valutazioni delle politiche pubbliche probabilmente è necessario tenere in forte considerazione la specificità siciliana ed in particolare quella del territorio palermitano.

Ma non tutti i comuni italiani vedono sul proprio territorio la presenza di beni confiscati e destinati. Si tratta infatti di poco più del 10% per un totale di 886 comuni interessati. Soffermandosi invece sugli enti destinatari nel 70% dei casi si tratta degli enti locali. Anche in

questo caso è un dato che va a confermare le attese. La norma stessa infatti con l'art. 48 comma 3 lett.) del D. Lgs 159/2011 afferma che i beni immobili, quando non mantenuti al patrimonio dello Stato, sono «trasferiti per finalità istituzionali o sociali [...], in via prioritaria, al patrimonio del comune ove l'immobile è sito». Si può intuire come la “gestione locale” possa favorire soprattutto il reimpiego sociale dei beni grazie ad una maggiore prossimità e più esatta consapevolezza, almeno negli auspici, del tessuto economico/sociale del territorio.

5. Gestione e utilizzo dei beni confiscati: dalle criticità alle prospettive

A venti anni dall'approvazione delle legge 109/96, è stato recentemente pubblicato lo studio preliminare del Piano di Azione Beni confiscati e Coesione Territoriale del Dipartimento per le Politiche di Coesione della Presidenza del Consiglio dei Ministri¹⁸. Viene qui menzionato perché sottolinea l'esigenza istituzionale di una strategia nazionale d'intervento che consenta, attraverso anche gli strumenti messi a disposizione dalla programmazione 2014–20 dei Fondi comunitari e dal Fondo Sviluppo e Coesione, un utilizzo efficace ed efficiente dei beni immobili e aziendali tolti alla criminalità organizzata evidenziando come «i beni confiscati possono essere utilizzati come risorse per le politiche di sviluppo e coesione territoriale e nel contempo come strumenti per affermare i principi di legalità e democrazia nelle comunità locali». Gli obiettivi generali sono molteplici e vanno dall'inclusione sociale, al lavoro, all'economia solidale attraverso innanzitutto il potenziamento e la qualificazione dei soggetti istituzionali preposti come l'Agenzia Nazionale¹⁹, i Tribunali, i Ministeri e le Prefetture,

18. Il documento è disponibile al seguente indirizzo: http://www.governo.it/sites/governo.it/files/PianoAzioneBeniConfiscati_20160310.pdf.

19. L'Agenzia Nazionale per i Beni Sequestrati e Confiscati ANBSC è stata istituita con D.L. 4 febbraio 2010. La normativa di riferimento è disponibile al seguente indirizzo http://www.benisequestraticonfiscati.it/joomla/images/pdf/normativa_leggi/dl422010n4.pdf. Per il suo potenziamento la Legge di Stabilità 2016 (N°208/2015) ha stanziato 15 milioni di euro tra il 2016 ed il 2018, a cui si aggiungono le risorse del triennio 2016–2018 a livello regionale su programmazione europea 2014–2020 per specifiche azioni riguardanti, soprattutto, le competenze del personale preposto all'amministrazione ed alla destinazione dei patrimoni.

nonché le Regioni²⁰ e gli enti locali fino alle organizzazioni del terzo settore chiamate alla gestione. Nel testo, che fa leva su due decenni di gestione sociale di questi tipi di ricchezze, è evidenziato come sia necessario predisporre dei modelli e degli strumenti di gestione virtuosa a partire dalle buone pratiche disseminate da Nord a Sud.

È detto come sia importante accompagnare e sostenere, soprattutto per le aziende, la fase di transizione alla legalità salvaguardo l'occupabilità dei lavoratori con un sistema integrato di servizi ed incentivi.

Va sottolineato come già nella decreto interministeriale del Ministero dello Sviluppo Economico e del Ministero di Economia e Finanze operativo da aprile 2017 sia stato introdotto un fondo di garanzia ed uno di agevolazione di 30 milioni di euro per il triennio 2016–2018 esteso con altri 10 milioni di euro a valere il Fondo di Crescita Sostenibile per il 2019²¹. Il Piano sopracitato ha anche evidenziato come sia necessario il rafforzamento dell'attività istituzionale di raccolta dati in un'ottica di massima trasparenza, che ad esempio attraverso gli *open data*²² favorisca un aggiornamento continuo e sistematico sul riutilizzo dei beni confiscati, sulle procedure ed i provvedimenti di assegnazione promuovendo così anche pratiche di monitoraggio civico. Poi si sottolinea l'importanza di adeguate attività di informazione, animazione e supporto per il sostegno di rete tra Istituzioni e Terzo Settore per la progettazione condivisa.

In particolare si fa riferimento agli Obiettivi Tematici, ovvero le grandi aree di possibile intervento dei Fondi europei per l'inclusione sociale e la lotta alla povertà. Viene esplicitato, infatti, che un'efficace azione antimafia non può prescindere dalle politiche sociali e dai servizi alla persona per poter garantire a tutti i cittadini il libero accesso alle risorse di base, ai servizi sociali, al lavoro, ai diritti fondamentali

20. Diverse regioni come la Calabria, Emilia Romagna, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Piemonte, Sicilia, Trentino, Valle d'Aosta, Veneto si sono dotate di strumenti legislativi ad hoc. Per un approfondimento si rimanda alla scheda di sintesi disponibile al seguente indirizzo: http://www.avvisopubblico.it/home/wp-content/uploads/2014/05/avvisopubblico_doc_beni-confiscati-sintesi.pdf.

21. Il piano di agevolazioni è disponibile al seguente indirizzo: <http://www.sviluppoeconomico.gov.it/index.php/it/incentivi/impresa/agevolazioni-per-le-imprese-gia-confiscate-o-sequestrate>.

22. Si rimanda al progetto di monitoraggio civico promosso e sviluppato da www.confiscatibene.it.

soprattutto in quei tessuti urbani e rurali aree ad alta esclusione sociale e dunque vulnerabili alle infiltrazioni criminali.

Da non dimenticare anche la necessità di un'azione internazionale a contrasto delle mafie ed il bisogno di strumenti capaci di aggredire l'azione criminale e di recuperarne i proventi illeciti. Nel 2014 è arrivata l'approvazione da parte del Parlamento europeo della direttiva sulla confisca²³ che invita gli Stati membri al riutilizzo dei beni per scopi di interesse pubblico e sociale. In questa fase è quindi necessario un massiccio recepimento della Direttiva da parte dei degli Stati membri per rendere così incisiva e determinante l'azione dell'Unione europea nel contrasto, anche su questo fronte, alle mafie internazionali. Infine è doveroso un richiamo alla necessaria estensione della confisca anche ai corrotti. È importante inoltre ricordare come le organizzazioni mafiose si servano degli strumenti della corruzione e di come essa consenta alle stesse organizzazioni di radicarsi e strutturare legami criminali soprattutto con la Politica, la Pubblica Amministrazione ed il mondo degli affari e dell'imprenditoria.

Tale prospettive potrebbero allora senz'altro contribuire a risolvere le tante criticità di destinazione, gestione e riutilizzo dei beni confiscati. Le problematiche vanno dalla non sempre completa valorizzazione delle strutture, ai lunghi periodi di inutilizzo o assegnazione. Ma anche alla mancata trasparenza e pubblicità, meritocrazia ed equità nelle procedure di assegnazione che troppo spesso esulano le procedure di evidenza pubblica. In questo senso è importante come sia strategico il ruolo delle amministrazioni locali che sono sovente vittime ed insieme carnefici di una tendenza *iper-localistica* che enfatizza l'isolamento e la parcellizzazione degli interventi sui beni. È necessaria, invece, una prospettiva di lunga gittata e di ampio respiro che coinvolga più istituzioni, più strutture di governo, più realtà pubbliche e private nonché più territori e comunità per creare quell'impatto strutturale e duraturo capace di cambiare realmente le condizioni di vita di quante più persone possibili. Gli sforzi allora devono convergere nella direzione di una maggiore partecipazione civica nella destinazione e della gestione di queste strutture, nel disegno generale della loro funzione a partire dall'ascolto delle esigenze sociali della collettività

23. La direttiva è disponibile al seguente indirizzo: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A32014L0042>.

che ha “vissuto” quel bene prima e dopo la confisca e che ha il diritto/dovere di proporre, progettare e sviluppare concretamente un uso diverso dalla stagione in cui le chiavi erano in mano dei mafiosi. È importante forse attingere anche dalle virtuose esperienze di stesura ed implementazione di patti di collaborazione civica²⁴ intorno ad altre tipologie di beni comuni (orti condivisi, scuole, strade, piazze, beni archeologici) e considerarli come si sta facendo in via laboratoriale in molti territori, invece, come tessere cruciali di un puzzle più grande delle città partecipate (Ciaffi e Mela 2011), di un mosaico fatto di tanti altri beni attraverso cui le persone vivono la quotidiana esperienza urbana; si spera presto libera dalle mafie.

Riferimenti bibliografici

- ARENA G., IAIONE C. (a cura di), *L'Italia dei beni comuni*, Carocci, Roma, 2012.
- BRUNI L., ZAMAGNI S., *L'economia civile*, il Mulino, Bologna, 2015.
- BRUNI L., *Reciprocità*, Mondadori, Milano, 2006.
- CIAFFI D., MELA A., *Urbanistica partecipata. Modelli ed esperienze*, Carocci, Milano, 2011.
- COLOZZI I., *Cosa sono i beni relazionali. un confronto fra approcci economici e approccio sociologico*, Sociologia, 2005, 2, pp. 13–20.
- EINAV L., FINKELSTEIN A., KLUENDER R., SCHRIMPF P., *Beyond Statistics: The Economic Content of Risk Scores* NBER Working Paper No. 21304 Issued in June 2015, Revised in July 2015.
- DOLCI D., *Dal trasmettere al comunicare*, Sonda, Casale Monferrato 2011.
- DONATI P., *Teoria relazionale della società*, FrancoAngeli, Milano 1991.
- HIRSCH F., *The Social Limits to Growth*, Routledge & Kegan Paul, London 1977.
- MUSGRAVE R.A., *The Theory of Public Finance*, McGraw–Hill, New York 1959.
- SEN A., *Lo sviluppo è libertà. Perché non c'è crescita senza democrazia*, Mondadori, Milano 2000.

24. Si rimanda all'importante esperienza di www.labsus.org.

NOTARSTEFANO G., *Dati e statistiche per le statistiche pubbliche*, in La Spina A. ed Espa E. (2011) *Analisi e valutazione delle politiche pubbliche*, il Mulino, Bologna, pp. 269–285.

———, *La sfida della realtà: una nuova statistica “civile”*, *La Società* n. 4/2015.

UHLANER C.J., *Relational Goods and Participation*, *Public Choice* v. 62, n. 3, Springer, New York 1989.

VEBLEN T.B., *Teoria della classe agiata*, trad. it. Einaudi, Milano 2007.

Sitografia

Agenzia Nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata (ANBSC), <http://www.benisequestraticonfiscati.it>

<http://ondata.it/>

Confiscated Good, <http://eu.confiscatibene.it/>

ConfiscatiBene.it, <http://www.confiscatibene.it>

Libera. Associazioni, nomi e numeri contro le mafie, <http://www.libera.it>

Open Data Handbook, <http://opendatahandbook.org>

OPEN R.E.G.I.O., <https://openregio.it/>

Spaghetti Open Data, <http://www.spaghettiopendata.org/>

Formare alla denuncia pubblica degli abusi nei luoghi di lavoro

RAIMONDO INGRASSIA*

SOMMARIO: 1. Definizione e misure della denuncia pubblica degli abusi, 175 – 2. Gli studi sul fenomeno della denuncia pubblica degli abusi, 176 – 3. Chi è il WBr?, 177 – 4. L'efficacia della denuncia, 181 – 5. Il programma formativo, 184 – 6. L'analisi dei bisogni formativi, 185 – 7. Gli obiettivi e i contenuti formativi, 185 – 8. La valutazione dei risultati, 189.

ABSTRACT: La denuncia pubblica degli abusi è una forma molto speciale di controllo organizzativo dalla straordinaria forza di contrasto della corruzione per la qualità delle informazioni che è in grado di fornire e per la capacità di contenere dall'interno gli abusi. In questo articolo vengono presentati i fattori personali, organizzativi, giuridici, sociali, politici e culturali che influenzano le decisioni di denuncia nelle organizzazioni e alcune proposte legate alla realizzazione di un programma di formazione alla denuncia pubblica degli abusi. L'autore sostiene che la formazione su materie come queste non dovrebbe proporsi di tradurre in azione un atto assolutamente straordinario e indesiderabile nella vita di una organizzazione bensì limitarsi a formare coscienze e creare potenzialità nelle persone.

1. Definizione e misure della denuncia pubblica degli abusi

Conosciuta nel linguaggio anglosassone con il termine di *whistle-blowing* (di seguito WB) la denuncia pubblica degli abusi è l'atto di chi presta la propria attività lavorativa all'interno delle organizzazioni, essendo a

* Raimondo Ingrassia è professore associato di Organizzazione aziendale e gestione delle risorse umane presso il Dipartimento di Scienze Economiche, Aziendali e Statistiche dell'Università degli Studi di Palermo (e-mail: raimondo.ingrassia@unipa.it). Svolge attività di ricerca, formazione e consulenza per organismi pubblici e privati.

conoscenza di fatti e circostanze a essi riconducibili¹. Colui che denuncia — il *whistle-blower* (di seguito WBr) — è una persona che: *a*) ha un rapporto di collaborazione con una organizzazione in qualità, per esempio, di amministratore, consulente, manager, impiegato, operaio o altro; *b*) non ha partecipato in alcun modo all'abuso e lo scopre incidentalmente a seguito di fondati sospetti o di indagini personali; *c*) non è preposta a funzioni di controllo, ispezioni, verifiche, obblighi di denuncia e simili; *d*) è spinta da motivazioni etiche o anche utilitaristiche. In altri termini il WBr è una persona che ha familiarità con l'abuso, è in buona fede, non è istituzionalmente competente a sollevare la denuncia ed è dotata di motivazioni adeguate a farlo.

Esistono da alcuni anni organismi pubblici e privati che effettuano rilevazioni e monitoraggi del fenomeno del WB nel mondo, segnalandone una costante crescita. La *Securities and Exchange Commission* (SEC) in USA ha ricevuto 3.238 segnalazioni nel 2013 con un incremento dell'8% rispetto al 2012 e del 90% rispetto all'agosto 2011, data in cui ha avuto inizio il programma di incentivazione del WB (SEC, 2013: 1). Il *Dipartimento della Difesa* in USA ha comunicato che le segnalazioni fatte da WBr al Dipartimento sono cresciute del 125% tra il 2009 il 2013 (DD, 2013). Il *Government Accountability Project* (GAP, 2013), una organizzazione non profit con il compito di promuovere e sostenere il WB nel mondo, ha dichiarato di avere assistito più di 6.000 WBr da quando è stata fondata nel 1977 a oggi. La società di consulenza internazionale *PricewaterhouseCoopers* (PwC) ha osservato che su un campione di 5.128 organizzazioni operanti in 95 paesi nel mondo il 5% dei metodi di scoperta degli abusi è riconducibile a iniziative di WB e che il 62% delle organizzazioni esaminate ha adottato *compliance programs* formali in questa materia (PricewaterhouseCoopers, 2014).

2. Gli studi sul fenomeno della denuncia pubblica degli abusi

Nel corso di questi anni il WB è stato oggetto di studi multidisciplinari che hanno affrontato alcuni aspetti critici del fenomeno quali la deci-

1. Non si conosce l'esatta origine della locuzione. Probabilmente essa fa riferimento alla suggestiva immagine del poliziotto urbano londinese (il *bobby*) che "soffia il fischiotto" per segnalare crimini e abusi comuni commessi lungo le strade metropolitane.

sione di denuncia, le caratteristiche del WBr, il contesto organizzativo che influenza le decisioni di denuncia, il fenomeno delle ritorsioni, l'esito della denuncia, la disciplina giuridica, l'influenza socio-politico e culturale. Nelle pagine che seguono ne vengono presentati i contenuti.

2.1. Come si denuncia?

Osservare una cattiva condotta sul luogo di lavoro non porta necessariamente le persone a denunciare. Il processo di denuncia infatti è stato ricostruito nel seguente modo (Gundlach *et alia*, 2003; Miceli *et al.*, 2008).

Fase 1. Affinché l'abuso sia percepito come tale esso deve riguardare fatti e circostanze con i quali l'osservatore interagisce direttamente e ha familiarità in quanto parte del suo lavoro. La persona valuta, inoltre, se altri soggetti nell'organizzazione abbiano la responsabilità di agire per fermare l'abuso. Solo dopo decide di intervenire.

Fase 2. Chi osserva l'abuso si chiede se l'organizzazione è disposta a tollerare condotte simili, se le politiche di repressione aziendali non siano soltanto delle adesioni di facciata prive di qualsiasi reale volontà di reprimere l'abuso e se l'abuso determini demotivazione al lavoro.

Fase 3. Chi osserva l'abuso infine valuta se ha una qualche responsabilità formale di agire e se vi è una probabilità di successo nel farlo cessare. Inoltre valuta attentamente i costi e i benefici della denuncia come, per esempio, i rischi di isolamento sociale sul luogo di lavoro, la riduzione delle probabilità di promozione e carriera, le possibilità di licenziamento, le mancate ricompense in denaro, la stessa probabilità di arrestare l'abuso e così via

3. Chi è il WBr?

Alcuni caratteri della persona influenzano il processo decisionale appena descritto. Quelli che la ricerca empirica ha approfondito più di altri sono i seguenti: *a*) i fattori di personalità, *b*) le variabili demografiche,

c) la percezione del lavoro, d) l'etica e i valori personali. Per quanto riguarda *la personalità* fattori di "affettività negativa" come l'inclinazione al sospetto, l'ipercriticismo, la rabbia, la paura, l'aggressività o la colpa sembrerebbero favorire la percezione degli abusi nella fase 1, mentre fattori di "affettività positiva" come la stima di sé, un elevato *locus of control* interno, la coscienziosità o la estroversione sembrerebbero influenzare di più la valutazione dei costi e dei benefici (George, 1992; Miceli *et al.*, 2008: 33–66).

Per quanto riguarda le *variabili demografiche* numerose ricerche hanno dimostrato significative correlazioni fra decisioni di denuncia e posizioni elevate nella scala gerarchica. Per quanto riguarda il genere gli uomini tendono a denunciare più delle donne. La chiave di lettura di questo dato va ricercata nel potere di genere. Gli uomini hanno, ancora oggi, uno status socio-organizzativo e professionale più elevato delle donne. Ciò li porta ad avere maggiori probabilità di influenzare le decisioni organizzative in ordine alla cessazione degli abusi e, quindi, a denunciare (Miceli *et al.*, 2008: 59–62).

Se *il lavoro viene percepito* in modo soddisfacente e coinvolgente e se l'abuso contrasta con gli interessi dell'organizzazione vi sono elevate probabilità che la persona sia incline alla denuncia in quanto il prestatore di lavoro che vive in modo armonico, gratificante e coinvolgente il proprio rapporto con l'organizzazione avverte l'abuso come un elemento di dissonanza e tende a eliminarne le cause (Festinger, 1957).

L'etica e i valori personali sembrano essere fattori predittivi di WB. Le valutazioni etiche date al tipo di abuso, alla sua gravità, al suo impatto sull'organizzazione e alle persone colpite dall'abuso sembrano avere un ruolo significativo nelle decisioni di denuncia (Miceli *et al.*, 2008: 58–59).

3.1. *Il contesto organizzativo che influenza le decisioni di denuncia*

Alcune variabili del contesto organizzativo che influenzano le decisioni di denuncia sono state oggetto di indagini empiriche. Innanzitutto, *le caratteristiche dell'abuso*. Alcune ricerche hanno evidenziato che la cattiva gestione aziendale o le molestie sessuali sul posto di lavoro sono abusi maggiormente sentiti dei furti, degli sprechi, dei problemi di sicurezza e della discriminazione di genere (Near *et al.*, 2004). Altre ricerche hanno trovato che la gravità dell'abuso è positivamente

correlata con le decisioni di denuncia e che gli abusi “normalizzati”, cioè di sistema, sono positivamente correlati con l’utilizzo di canali di denuncia esterni (Miethe, 1999). In generale, è stato sostenuto che il tipo di abuso interagisce con altri due caratteri: la gravità e l’evidenza delle prove (per esempio, l’entità del danno e la presenza di prove inoppugnabili). L’evidenza delle prove a sua volta è correlata con le decisioni di utilizzare canali di denuncia esterni.

In secondo luogo, il *tipo di organizzazione*. Le burocrazie pubbliche dovrebbero essere per loro natura più inclini a scoraggiare le pratiche di WB a causa di una più radicata cultura dell’accettazione del potere (spiccata articolazione gerarchica delle burocrazie) e di una certa tendenza all’autoreferenzialità. Ma le organizzazioni pubbliche possono anche essere più inclini di quelle private a rispettare pratiche di WB quando vengono loro imposte norme di tutela e protezione della denuncia (leggi, regolamenti, procedure, organi formali, codici etici). Ciò risponde a precisi doveri di trasparenza amministrativa e giustizia procedurale ma anche a raffinate strategie di formalismo istituzionale messe in atto allo scopo di ottenere legittimazione sociale e consenso (Meyer e Rowan, 1990). Una ricerca negli Stati Uniti ha esaminato la pubblicistica sul WB dei 30 maggiori giornali nazionali per un periodo di 7 anni mostrando che il 70% degli episodi di WB si verificavano nel settore pubblico a fronte di un solo 20% della forza lavoro americana occupata in quel settore nello stesso periodo. L’interpretazione del dato è stata che la presenza di norme garantiste protegge dalle pratiche di ritorsione e, in generale, favorisce le attività di WB (Brewer, 1996).

Infine, un fenomeno che può influenzare le decisioni di denuncia è la *normalizzazione dell’abuso* (Ashforth e Anand, 2003; Aguilera e Vadera, 2008). Gli abusi possono essere *socializzati* diventando parte di un processo corruttivo più ampio volto a coinvolgere gli altri nelle cattive condotte mediante forme di cooptazione, coinvolgimento, compromesso e coercizione. Ricerche sulla socializzazione degli abusi hanno osservato una maggiore incidenza del fenomeno in organizzazioni con elevato turn-over, culture deboli e scarse norme di regolazione sociale (Robinson e Kraatz, 1998). Gli abusi possono poi essere *istituzionalizzati* quando il processo corruttivo investe le strutture formali, le prassi amministrative e la storia dell’organizzazione. Procedure di archiviazione dei documenti superficiali, attività di verifica e controllo scarsamente incisive, modelli di ruolo incoerenti,

norme di contrasto inefficaci potrebbero essere alcuni indicatori di istituzionalizzazione dell'abuso. I risultati della normalizzazione sono scarsa percezione dell'abuso, indulgenza di giudizio, autocensura collettiva, auto-alimentazione del fenomeno corruttivo con conseguente riduzione delle probabilità di "voce" *del e nel* sistema (Hirshman, 1970).

3.2. *Le ritorsioni*

Chi denuncia un abuso sul luogo di lavoro va incontro alle ritorsioni, cioè, a quelle «azioni esperite contro il WBr a diretta risposta della sua attività di WB» (Miceli *et al.*, 2008: 119). Le ritorsioni possono assumere forme legate al rapporto di lavoro come il licenziamento immediato o differito, i trasferimenti indesiderati, il demansionamento, l'assegnazione di compiti dequalificati, la sottrazione di premi in denaro (mancate gratifiche o opportunità di lavoro straordinario), promozioni di colleghi manifestamente ingiuste, oppure forme legate alle relazioni sociali come molestie, epiteti ingiuriosi, ostracismi, rimproveri, minacce o indifferenza (*silent treatment*). Alcune ricerche hanno segnalato alte percentuali di ritorsione soprattutto informale (fino all'87% del totale) (Rehg *et al.*, 2008). Gli effetti sulla vita del denunciante sono allarmanti. Molte ricerche mostrano le difficoltà dei WBr di trovare un nuovo impiego, perdita di beni primari come la casa, crisi coniugali gravi, sintomi di deterioramento psicologico come stress, depressione o ansia, tentativi di suicidio (Cortina e Magley, 2003).

La fenomenologia della ritorsione è sintetizzabile nel seguente modo. Se *chi subisce la ritorsione*, cioè il WBr, ha prestigio e potere organizzativi (French e Raven, 1959) ha anche maggiori probabilità di evitare la ritorsione. La teoria della dipendenza dalle risorse di Pfeffer e Salancik (1978) fornisce una chiave interpretativa per spiegare il fenomeno della ritorsione. Chi nell'organizzazione ha il controllo di risorse "critiche" per la sopravvivenza o la ricchezza del sistema (competenze strategiche, relazioni sociali o clientelari privilegiate, ecc.) ha anche minori probabilità di subire ritorsioni. Le teorie del potere valgono anche per *chi commette l'abuso*. Se nell'organizzazione chi abusa ha fonti di risorse o potere privilegiate ha anche maggiore possibilità di perpetrare impunemente le ritorsioni.

4. L'efficacia della denuncia

Il vero scopo del WB è di porre fine all'abuso all'interno dell'ambiente di lavoro in un limitato lasso di tempo, non quello di creare allarmismo, sensazionalismo, scandalo all'esterno o di perpetrare comportamenti persecutori nei confronti di persone o del proprio datore di lavoro (Miceli *et al.*, 2008: 16). Le condizioni affinché la denuncia sia efficace non sono state oggetto di ricerche empiriche approfondite quanto quelle sulla ritorsione. Pare che l'efficacia della denuncia dipenda, ancora una volta, dalla posizione di potere di chi denuncia. Le ricerche si sono concentrate maggiormente sulla teoria della dipendenza dalle risorse, già vista a proposito della ritorsione. Secondo Pfeffer e Salancik (1978) le risorse delle persone da cui le organizzazioni potrebbero dipendere sono: *a)* la gerarchia, *b)* la specializzazione del lavoro e *c)* il potere di mercato delle competenze. Un'alta posizione gerarchica, una mansione molto tecnica, competenze professionali ricercate danno potere alla persona aumentando le probabilità di porre termine all'abuso denunciato.

4.1. La disciplina giuridica del WB

Esistono due tipi di legislazione in materia di WB: *a)* leggi che tutelano la denuncia; *b)* leggi che incentivano la denuncia. Le leggi del primo tipo disciplinano l'oggetto della segnalazione, i livelli di protezione e riservatezza accordati al WB_r, la difesa dalle ritorsioni, le eventuali specificità del settore, il grado di estensione alle organizzazioni collegate, gli organismi e le procedure di comunicazione e ricezione delle segnalazioni, il diritto al risarcimento dei danni e molto altro ancora. Le leggi del secondo tipo, oltre a essere leggi di tutela, hanno in più una particolare disciplina degli incentivi. In USA dove le leggi incentivo sono più avanzate, la disciplina prevede che possono beneficiare degli incentivi sia il denunciante sia le figure istituzionali competenti alle indagini come la pubblica accusa o i dipartimenti statali. Le fonti di finanziamento di tali ricompense possono provenire dalle organizzazioni o dalle persone che hanno abusato, da contributi obbligatori o da finanziamenti pubblici e possono essere commisurate all'entità del danno accertato o evitato (Miceli *et al.*, 2008: 154–166).

Il sistema normativo più sviluppato in materia di WB è attualmente quello americano. La disciplina del WB nel mondo oscilla fra queste

due tipologie di leggi con una netta prevalenza della legislazione di tutela sulle leggi incentivo. Le legislazioni più avanzate sono quelle dei paesi a democrazia ed economia sviluppate o emergenti come Canada, Giappone, Israele, Australia, Nuova Zelanda, Regno Unito, Sudafrica. Non mancano casi di paesi sviluppati nei quali non esiste una legislazione organica sul WB come Austria, Belgio, Italia, Francia, Olanda, Germania, Portogallo e Polonia in Europa, India, Singapore e Malesia in Asia (Siddiquee, 2010). Le maggiori organizzazioni internazionali come ONU, UE, Consiglio di Europa, OCDE hanno norme specifiche sul WB. In generale, i paesi con sistemi politici meno democratici non presentano norme sul WB (Cina, Russia, Marocco, Nigeria, ecc.)².

L'Italia non ha avuto per lungo tempo una legge sul WB. Il quadro normativo ha teso a privilegiare il segreto professionale e la fedeltà al datore di lavoro. Ma qualcosa ha cominciato a cambiare negli ultimi anni. Nel 2012 è stata emanata una norma specifica sul WB denominata "Tutela del dipendente pubblico che segna illeciti" (Legge n. 190/2012, comma 51). La norma ha previsto che il dipendente che sia venuto a conoscenza di condotte illecite debba riferirle all'autorità giudiziaria, alla Corte dei Conti o al superiore gerarchico. Essa inoltre ha previsto la tutela dell'anonimato e da atti discriminatori — diretti o indiretti — connessi alla denuncia. La norma è stata sottoposta a molte critiche. Innanzitutto, per la incompletezza e il limitato spazio dedicato a un tema complesso e delicato come questo. In secondo luogo, perché non ha previsto strumenti di promozione e incentivo in un contesto culturale scoraggiante come quello italiano nel quale il WB è vissuto con sospetto (Fraschini, 2012). In terzo luogo, perché la norma è apparsa carente sul piano delle procedure di reporting interno ed esterno, della garanzia di riservatezza e dei meccanismi di tutela dalle ritorsioni. Infine, per l'ambiguità con cui disciplina il rapporto fra diritto di difesa dell'abusante e trasparenza amministrativa (diritto di accesso) (Oliveri, 2013: 98–104).

Il Parlamento italiano ha approvato una nuova legge (n. 179/2017) che integra la 190/12, già emendata dalla Legge 114/2014. È ancora presto per valutarne gli effetti. I punti salienti sono comunque i seguenti.

2. Per un quadro più completo della legislazione mondiale si consulti il sito italiano www.whistle-blowing.it <http://www.whistle-blowing.it> e Transparency International (2013).

Estensione dei soggetti meritevoli di tutela, che non sono più i soli lavoratori pubblici ma anche i dipendenti degli enti pubblici economici, i lavoratori degli enti di diritto privato sottoposti a controllo pubblico e quelli delle imprese che realizzano opere in favore della pubblica amministrazione. Onere a carico del datore di lavoro di provare che gli atti contro il denunciante non siano discriminatori o ritorsivi. Diritto del denunciante alla reintegrazione nel posto di lavoro. Tutela del dipendente privato che denuncia, nel quadro del D.lgs. 231/01. Attenuazione dei principi generali vigenti nell'ordinamento italiano relativi al segreto d'ufficio, aziendale, professionale, scientifico e industriale.

4.2. La dimensione socio-culturale e politica del WB

Il WB ha un fortissimo radicamento nelle culture e nella politica di una società. Laddove le culture considerano (Goffman, 1953) la denuncia pubblica come un atto deprecabile e la persona che denuncia come una figura deviante traditrice di relazioni fiduciarie o di logiche di appartenenza (*la spia*) oppure come un vacuo e pericoloso allarmista (*il campanaro*) o, ancora, come un malinconico disadattato sociale (*il guardiano del faro*) aumentano la valutazione parossistica dei rischi e la propensione all'inazione di chi osserva gli abusi (Johnson, 2002).

Particolarmente interessante è stato il tentativo di correlare il WB alle culture nazionali secondo le note dimensioni analitiche di Hofstede (1980). In linea del tutto generale è stato sostenuto che le *culture collettivistiche* dovrebbero sfavorire le attività di WB in quanto esse verrebbero vissute in termini, appunto, di tradimento di logiche di appartenenza e di rapporti fiduciarie. Ma è stato notato, anche, che culture di questo tipo potrebbero favorire il WB quando vengono messi in gioco, per esempio, gli interessi dell'economia nazionale, della singola azienda o di particolari gruppi all'interno di essa in una logica di rispetto dei valori di cittadinanza sociale e prosocialità organizzativa (Brief and Motowidlo, 1986; Organ, 1990). Le *culture avverse all'incertezza* e quelle più acquiescenti alle gerarchie (come India e Cina) dovrebbero essere più conformistiche e, quindi, sfavorire comportamenti devianti come il WB. Per quanto riguarda la ritorsione l'*elevata distanza del potere* aumenterebbe le probabilità che essa sia tollerata dal sistema e, paradossalmente, accettata da chi la subisce mentre le culture collettiviste, a differenza di quelle individualiste, potrebbero legittimare le

ritorsioni per il semplice fatto che la “soffiata” viene vissuta come un tradimento del gruppo o della comunità organizzativa.

Ricerche condotte sulla cultura organizzativa mettono in evidenza che le organizzazioni orientate al risultato e, in particolare, al profitto, tendono a favorire la denuncia (e a ridurre la ritorsione), se la denuncia stessa è funzionale al miglioramento economico, mentre le organizzazioni orientate alle norme tendono ad agire solo se esistono regole formali che contrastano la ritorsione, in assenza delle quali tendono a prevalere comportamenti conformistici e di cieca obbedienza che favoriscono l’attività ritorsiva (Kerr e Slocum, 2005). Osservazioni empiriche queste che non fanno altro che confermare gli assunti della teoria della dipendenza dalle risorse.

Particolarmente rilevante è anche la dimensione politica del WB. Nel mondo contemporaneo le organizzazioni esercitano una crescente influenza sulla vita pubblica e sulle politiche dei governi. La società deve trovare il modo di regolare e difendersi da questo enorme potere di influenza attraverso strumenti che facciano appello alla responsabilità sociale, all’etica, alla legalità e a una corretta professionalità manageriale. Alla luce di queste considerazioni il WB andrebbe visto e promosso come un atto di collaborazione democratica e responsabile per le organizzazioni e la società. Per le organizzazioni perché salvaguarderebbe i suoi diretti portatori di interesse che sono la fonte principale del loro sostentamento, per la società perché costituirebbe un atto di cittadinanza sociale volto a tutelare la società dalla potenziale azione deviante degli interessi organizzati (Rothschild e Miete, 1994; Martin e Rifkin, 2004; Vandekerckhove, 2006; Alford, 2008; Mansbach, 2009).

5. Il programma formativo

Tradizionalmente il processo formativo viene articolato in più fasi: l’analisi dei bisogni formativi, gli obiettivi e i contenuti del programma, la scelta dei metodi didattici e la valutazione dei risultati della formazione (Noe *et al.* 2010, tr. it. 2012, p. 182 e seguenti). Di seguito esamineremo in dettaglio le caratteristiche che assumono queste quattro fasi nella prospettiva dell’implementazione di un programma di formazione alla denuncia pubblica degli abusi.

6. L'analisi dei bisogni formativi

In base alle teorie neo-istituzionali i bisogni di formazione possono emergere dalla spinta di tre forze: dall'emulazione di *best practices* di altre organizzazioni al fine di accreditarsi agli occhi dell'ambiente esterno come organizzazione eccellente (*forze mimetiche*); sulla base di norme di legge e direttive pubbliche (*forze coercitive*); da prescrizioni etiche provenienti da specifici organismi o comunità professionali (*forze normative*) (DiMaggio e Powell, 1983; Engwall, 2007). Alcune evidenze empiriche sembrano testimoniare il ruolo trainante delle forze coercitive nel determinare bisogni e iniziative di formazione in materia di WB. Per esempio, solo a seguito di una direttiva federale (Medicaid) le imprese fornitrici del sistema sanitario USA hanno realizzato programmi formativi in materia di denuncia di abusi, sprechi e frodi verso i propri dipendenti, fornitori e agenti (Miceli *et al.*, 2008: 166–167). In Italia, solo per effetto della citata legge n. 190/2012 le amministrazioni si stanno adoperando per definire appropriate procedure per selezionare e formare i dipendenti chiamati a operare in settori particolarmente esposti alla corruzione (commi 5/b, 9/b e 44/7).

7. Gli obiettivi e i contenuti formativi

Il programma di formazione dovrebbe prevedere aspetti legati sia alla conoscenza tecnica degli abusi (Morrison e Milliken, 2003) che all'impatto psicologico, comportamentale e valoriale dell'abuso. Sul piano della conoscenza tecnica dell'abuso alcuni temi appaiono indispensabili per una buona "education" in materia di WB: come è stato saggiamente osservato «non si può essere sostenitori di qualcosa che non si comprende» (Gauthier, 2006). *a*) Conoscenza sotto il profilo tecnico, penale e deontologico degli abusi relativi al *core business* aziendale: per esempio, abusi finanziari nel caso di banche, abusi ambientali nel caso di imprese del settore dell'energia e dell'ambiente, abusi sulla qualità dei prodotti di aziende industriali e commerciali, abusi amministrativi nel settore pubblico, ecc. *b*) Conoscenza sotto il profilo tecnico, penale e deontologico degli abusi relativi alle funzioni organizzative ausiliarie e di staff: per esempio, abusi relativi alla disciplina del rapporto di lavoro, alla contabilità, all'acquisto di beni e

servizi, alla tutela del patrimonio aziendale, alla comunicazione istituzionale, ecc.³ c) Conoscenza del quadro normativo e delle procedure che disciplinano il WB. d) Conoscenza dei principi e delle tecniche di *risk management* con particolare riferimento alla corruzione (analisi quantitative e qualitative del rischio, elaborazioni statistiche, metodi di gestione del rischio corruzione, ecc.). Sul piano dell'impatto psicologico, comportamentale e valoriale degli abusi le seguenti discipline appaiono particolarmente importanti. Elementi di psicologia sociale, comportamento organizzativo, antropologia culturale, sociologia della devianza, etica pubblica e scienza politica. Tali elementi andrebbero scelti e sviluppati con particolare riferimento alle questioni della personalità, della responsabilità sociale e personale di organizzazioni e individui, della protesta civile, delle politiche di anticorruzione, del tradimento, della fedeltà ai gruppi e della legalità.

7.1. I metodi didattici

I metodi didattici devono essere adeguati al tipo di apprendimento che si desidera ottenere e al programma formativo intrapreso (Noe *et al.*, 2010, tr. it. 2012: 213). A questo scopo strumenti didattici basati sull'apprendimento dei concetti sembrano essere più adatti di strumenti basati sul fare come l'*on the job training* o l'*action learning* o sulla relazione come il *T-Group* o le *Comunità di pratiche*. Di seguito illustreremo le caratteristiche di un gruppo di strumenti didattici che hanno maggiori probabilità di essere utilizzati dai formatori e accettati da discenti e dai committenti in un programma di *WB education*. L'ordine con cui essi vengono presentati è basato su un crescente grado di interattività assicurato dallo strumento.

I testi. In materia di WB esiste un'ampia letteratura di testi scientifici, professionali, giornalistici e divulgativi che forniscono informazioni da punti di vista diversi e con un livello di approfondimento in grado di soddisfare gli interessi dei lettori più disparati. Segnaliamo: *The*

3. Le norme penali afferma Green (2008: 43) svolgono una funzione educativa sostenendo e promuovendo certi stili di vita. La decisione di criminalizzare un comportamento riflette le regole morali dominanti in un determinato momento nella società; ne consegue che la percezione generale degli abusi è condizionata dalle scelte di criminalizzazione dei comportamenti compiute dalla società e dalla misura in cui tali scelte sono conosciute dai membri che ne fanno parte.

Corporate Whistleblower's Survival Guide: A Handbook for Committing the Truth di Tom Devine e Tarek Maassarani (2011) e alcuni lavori giornalistici come *The Informant (a True Story)* di Kurt Eichenwald (2001), *The Smartest Guys in the Room: the Amazing Rise and Scandalous Fall of Enron* di Bethany McLean e Peter Elkind (2003) e *All the President's Men* di Carl Bernstein e Bob Woodward (1974). In Italia l'unico studio monografico che conosciamo è al momento *Il Whistleblowing* di Frascini, Parisi e Rinoldi (2011).

I portali tematici. I portali tematici sono un importante strumento di studio e apprendimento delle principali questioni inerenti al WB, costituendo nel contempo una importante porta di accesso e di comunicazione verso quegli organismi indipendenti che si occupano di questa delicata materia. I portali tematici sono siti-web. I più significativi sono: *a*) www.whistle-blower.org del *Government Accountability Project* (GAP) e www.pogo.org del *Project on Government Oversight* (POGO); *b*) www.pcaw.org.uk del *Public Concern at Work* in UK; *c*) www.canadians4accountability.org del *Canadian for Accountability* in Canada; *d*) www.internationalwhistleblowers.com dell'omonimo organismo neozelandese; *e*) www.whistleblowing.it, il sito italiano di Giorgio Frascini; *f*) www.transparency.org, il sito dell'omonimo organismo internazionale. Questi siti, promossi da organismi non profit o da persone fisiche, hanno lo scopo di offrire informazioni, consulenza, supporto, servizi legali e formativi a coloro che — persone o organizzazioni — affrontano questioni relative al WB.

La filmografia. La forza evocativa e comunicativa dello strumento filmico, la capacità di rappresentare spaccati realistici del comportamento umano, l'impatto emotivo che è in grado di suscitare, la capacità di stimolare l'interpretazione e il giudizio critici dello spettatore, la potenza delle immagini, la possibilità di confrontarsi con eventi e problemi non facilmente sperimentabili altrove, il vantaggio pratico di potere interrompere le scene a seconda delle esigenze dell'aula consentendo un visione ripetuta e retrospettiva della narrazione sono proprietà molto importanti dell'audio-visivo atte a sensibilizzare le coscienze in una materia straordinaria come questa (Awasthi e Staehelin, 1995; Rivoltella, 2001; Bogliari, 2007). In questi ultimi anni, a causa probabilmente della crescente sensibilità verso le questioni della responsabilità sociale delle organizzazioni, il WB ha destato l'interesse della industria cinematografica come dimostrano alcuni importanti film usciti

sull'argomento tra i quali ricordiamo: *The Whistleblower* (2010), *The Informant* (2009), *Enron: The Smartest Guys in the Room* (2005), *The Insider* (1999), *Erin Brockovich* (2000), senza dimenticare *All the President's Men* del 1976.

Le lezioni in aula. Conduttori della lezione d'aula in un programma di formazione alla denuncia pubblica degli abusi possono essere docenti, professionisti, figure istituzionali che abbiano maturato significative esperienze di studio, ricerca, didattica e professionali in questo campo. Un ruolo specifico possono assumere figure aziendali con il compito di realizzare programmi di formazione e sviluppo del personale centrati sui temi dei *bad behaviors* nelle organizzazioni di lavoro come supervisori di unità organizzative, autorità speciali, coaches di gruppi di lavoro, counselors aziendali, project managers, ecc. (Porath e Pearson, 2010; PNA, 2013). La legge italiana anticorruzione (n. 190/2012) ha istituito la figura del Responsabile della prevenzione della corruzione (comma 7) con il compito, tra l'altro, di selezionare il personale da destinare a specifici settori a rischio corruzione e di sensibilizzare e formare il pubblico dipendente in materia di anticorruzione.

Le storie di WB. Sul piano teorico le storie di WB rappresentano una modalità di apprendimento autonoma in quanto permettono di avere conoscenza di eventi, atti e persone realmente esistenti. Sul piano pratico l'apprendimento tramite storie si affida ad altri strumenti comunicativi già visti come i testi, il docente, la filmografia oppure le testimonianze dirette. In questo senso le storie di WB possono essere efficacemente veicolate da interviste scritte o video-registrate, studi di caso scritti da giornalisti o studiosi, rigorose analisi effettuate tramite studi di atti e sentenze giudiziari.

Le testimonianze. Più di qualsiasi altro strumento la testimonianza di persone che hanno vissuto esperienze in questo campo (contrasto al *mismanagement*, denuncia di abusi, ritorsioni, processi giudiziari, *mobbing* e simili) costituisce uno strumento capace di incidere nella coscienza delle persone e di qualificare un programma di formazione in materia di WB. I protagonisti in prima persona (cioè i WBrs), gli avvocati che hanno patrocinato cause legali in materia, i magistrati, i responsabili aziendali, le autorità pubbliche o anche la semplice presentazione di casi personali da parte dei discenti possono contribuire in modo determinante all'apprendimento e al successo del corso.

L'autoformazione. Considerate le fortissime implicazioni che il WB determina nella vita di una persona l'utilizzo di una modalità formativa che promuove l'introspezione, la ricerca personale, la riservatezza, l'elaborazione autonoma della conoscenza e del giudizio come l'autoformazione può forse costituire il miglior modo per affrontare questioni esistenziali di un simile spessore (Knowles, 1975; Mezirow, 1991; Hoban *et al.*, 2005).

8. La valutazione dei risultati

Come abbiamo visto nella prima parte di questo scritto scopo del WB è far cessare l'abuso all'interno delle mura domestiche dell'organizzazione e non quello di perseguire rappresaglie e interessi personali, allarmismo sociale, scandalismo mediatico. In questo senso un programma di formazione non dovrebbe prevedere il trasferimento sul campo di quanto appreso, come è lecito attendersi alla fine di un normale programma formativo, sia perché la denuncia dell'abuso (e l'abuso stesso) va considerata come un evento straordinario e indesiderabile nella vita dell'organizzazione sia perché il trasferimento stesso richiede il favore di quel contesto sociale e organizzativo che la denuncia tende a minacciare e destabilizzare (capi, colleghi, reti di supporto interno, opportunità di pratica, gestione del feedback) (Broad e Newstrom, 1992; Kirwan e Birchall, 2006; Aguilera e Madera, 2008; Van den Bossche *et al.*, 2010).

Il processo di valutazione dell'intervento formativo dovrebbe quindi arrestarsi a una verifica del gradimento del programma o a un accertamento della mutata valutazione emotiva e culturale del fenomeno nella prospettiva non tanto di attese di comportamenti concreti sul luogo di lavoro quanto della capacità di incidere sugli atteggiamenti di fondo dei discenti (Kirkpatrick, 1996; Noe *et al.*, 2010, tr. it. 2012: 214). Gli obiettivi e i risultati di un programma di *WB education* dovrebbero pertanto essere formulati e valutati rispetto alla capacità di informare sulle caratteristiche del fenomeno, di ridurre i pregiudizi nei suoi confronti (Aronson *et al.*, 2005, tr. it. 2006: 316), di proporre una nuova etica pubblica ai discenti, in altri termini, rispetto agli obiettivi di formare capacità potenziali e non operative nelle persone. In una prospettiva di questo tipo un atto isolato di denuncia in un

arco temporale lungo o anche nessun atto non andrebbero valutati negativamente in termini formativi.

Conclusioni

Non si può essere sostenitori di qualcosa che non si comprende. In queste poche parole si esprime il senso e lo scopo del nostro contributo: conoscere e giudicare prima di agire, saper valutare le persone, i comportamenti, i fatti e le circostanze prima di soffiare il fischietto. Probabilmente è questa la vera funzione di una formazione in una materia così spinosa come quella della denuncia degli abusi nei luoghi di lavoro. Per consentire di acquisire informazioni ed esprimere giudizi di valore è necessario però comprendere i fenomeni che si intendono dominare. Come abbiamo visto nel corso di questo studio il WB è un fenomeno in crescita, almeno nelle forme moderne venutesi a determinare, a causa di una mutata sensibilità verso la responsabilità sociale delle organizzazioni e di una legislazione sempre più attenta verso il fenomeno. Una formazione alla denuncia pubblica degli abusi dovrebbe proporsi l'obiettivo di creare potenzialità e formare coscienze in modo che le persone sentano il dovere, qualora se ne presenti la necessità, di protestare e di farlo a voce talmente alta che gli altri, preoccupati per i valori che vedono sacrificati, possano intervenire in loro aiuto contribuendo a illuminare il lato oscuro e profondo delle organizzazioni.

Riferimenti bibliografici

- AGUILERA R.V., VADERA A.K. (2008). *The dark side of authority: Antecedents, mechanisms, and outcomes of organizational corruption*, «Journal of Business Ethics», 77: pp. 431–449.
- ALFORD C.F. (2008). *Whistleblowing as responsible followership*, in Riggio R.E., Chaleff I., Lipman B.J. (eds.), *The art of followership: How great followers create great leaders and organizations*, Jossey–Bass, San Francisco.
- ARONSON E., WILSON T.D., AKERT R.M. (2005), *Social psychology*, Longman, Reading(MA), trad. it. *Psicologia sociale*, il Mulino, Bologna 2006.
- ASHFORTH B.E., ANAND V. (2003), *The normalization of corruption in organizations*, in Kramer R.M., Staw B.M. (eds.), *Research in organizational behaviour*, 25: pp. 1–52, Elsevier, Amsterdam.
- AWASTHI V.N., STAEHELIN E. (1995), *Ethics and management accounting: Teaching note for a video case. The order: A progressive disclosure vignette*, «Journal of Accounting Education», 13(1): pp. 87–98.
- BOGLIARI F. (a cura di) (2007), *Il grande libro del cinema per manager*, Etas, Milano.
- BREWER G.A. (1996). *Incidence of whistle-blowing in the public and private sectors*, (GA): Department of Political Science, The University of Georgia, Athens.
- BRIEF A.P., MOTOWIDLO S. (1986), *Prosocial organizational behaviours*, *Academy of Management Review*, 4: 710–725, url: www.jstor.org/stable/258391.
- BROAD M., NEWSTROM, J. (1992), *Transfer of training: strategies to ensure high payoff from training investment*, Addison–Wesley, Reading (MA).
- CORTINA L.M., MAGLEY V.J. (2003), *Raising voice, risking retaliation: Events following interpersonal mistreatment in the workplace* «Journal of Occupational Health Psychology», 8(4): pp. 247–265.
- (DD), DEPARTMENT OF DEFENSE (USA) (2013), *Annual Report*, testo disponibile al sito <http://sec.gov/oig>.
- DI MAGGIO P.J., POWELL W.W. (1983), *The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields*, «American Sociological Review», 48: pp. 147–160.
- ENGWALL L. (2007), *The anatomy of management education*, «Scandinavian Journal of Management», 23: pp. 4–35.

- FESTINGER L. (1957), *A theory of cognitive dissonance*, Stanford University Press, Stanford (CA).
- FRASCHINI G. (2012), *Non chiamatelo whistleblowing*, testo disponibile al sito <http://whistle-blowing.it>.
- FRASCHINI G., PARISI N., RINOLDI D. (2011), *Il Whistleblowing*, Bonanno, Roma.
- FRENCH J.R.P., RAVEN B. (1959), *The Bases of social power*, in Cartwright D. (ed.), *Studies in Social Power: 150–167*, University of Michigan Press, Ann Arbor.
- GAUTHIER S. (2006), *Understanding internal control*, «Government Finance Review», 22(1): pp. 10–16.
- GEORGE J. (1992), *The role of personality in organizational life: Issues and evidence*, «Journal of Management», 18(2): pp. 185–213.
- GOFFMAN E. (1963), *Stigma: Notes on the management of spoiled identity*, Prentice–Hall, Englewood Cliffs (NJ).
- (GAP), GOVERNMENT ACCOUNTABILITY PROJECT (2013), *Banking sector accountability: Understanding and handling the complex “SOX Plus One” whistleblower claim*, pp. 1–18, testo disponibile al sito <http://www.whistleblower.org>.
- GREEN S.P. (2006), *Lying, cheating, and stealing. A moral theory of white-collar crime*, Oxford University Press, Oxford trad. it. *I crimini dei colletti bianchi*, Egea, Milano 2008.
- GUNDLACH M.J., DOUGLAS S.C., MARTINKO M.J. (2003), *The decision to blow the whistle: a Social information processing framework*, «Academy of Management Review», 28(1): pp. 107–123.
- HIRSCHMAN A.O. (1970), *Exit, voice and loyalty*, Harvard University Press, Cambridge (MA).
- HOBAN J.D., LAWSON S.R., MAZMANIAN P.E., BEST A.M., SEIBEL H.R. (2005), *The self-directed learning readiness scale: A factor analysis study*, «Medical Education», 39(4): pp. 370–379.
- HOFSTEDE G. (1980), *Culture’s consequences: International differences in work – related values*, Sage, Beverly Hills (CA).
- JOHNSON R.A. (2002), *Whistleblowing: when it works – and why*, Rienner Publishers, Boulder (CO).
- KERR J., SLOCUM J. WJr. (2005), *Managing corporate culture through reward system*, «Academy of Management Executive», 19(4): pp. 130–138.

- KIRWAN C., BIRCHALL D. (2006), *Transfer of learning from management development programmes: testing the Holton model*, «International Journal of Training and Development», 10: pp. 252–68.
- KIRKPATRICK D.L. (1996), *Techniques for evaluating training program*, «Training and Development», 50(1): pp. 54–59.
- KNOWLES M.S. (1975), *Self-directed learning: A guide for learners and teachers*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs (NJ).
- MANSBACH A. (2009), *Keeping democracy vibrant: Whistleblowing as truth – telling in the workplace*, «Constellations», 16(3): pp. 363–376.
- MARTIN B., RIFKIN W. (2004), *The dynamics of employee dissent: Whistleblowers and organizational Jiu-Jitsu*, «Public Organization Review», 4: pp. 221–238.
- MEYER J., ROWAN B. (1990), *Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony*, «American Journal of Sociology», 83: pp. 340–363.
- MEZIROW J. (1991), *Transformative dimensions of adult learning*, Jossey-Bass, San Francisco, trad. it. *Apprendimento e trasformazione*, Raffaello Cortina, Milano 2003.
- MICELI M.P., NEAR J.P., DWORKIN T.M. (2008), *Whistle-blowing in organizations*, Routledge, New York.
- MIETHE T.D. (1999), *Whistle-blowing at work: Tough choices in exposing fraud, waste and abuse on the Job*, Westview Press (2nd ed.), Boulder (CO).
- MORRISON E.W., MILLIKEN F.J. (2003), *Guest editor's introduction: Speaking up, remaining silent: The dynamics of voice and silence in organizations*, «Journal of Management Studies», 40: pp. 1353–1358.
- NEAR J.P., VAN SCOTTER J.R., REHG M.T., MICELI M.P. (2004), *Does type of wrongdoing affect the whistle-blowing process?*, «Business Ethics Quarterly», 14(2): pp. 219–242, DOI: 10.5840/ beq200414210
- NOE R.A., HOLLENBECK J.R., GERHART B., WRIGHT P.M. (2010), *Human resource management* (7th ed.), MacGraw-Hill, Chicago, trad. it. *Gestione delle risorse umane*, Apogeo, Milano 2012.
- OLIVERI L. (2013), *Anticorruzione negli enti locali*, Maggioli, Rimini.
- ORGAN D.W. (1990), *The motivational basis of organizational citizenship behaviour*, in Stave B.M., Cummings L.L. (eds.), *Research in organizational behaviour*, 12: pp. 43–72, JAI Press, Greenwich (CT).
- PFEFFER J., SALANCIK G.R. (1978), *The external control of organizations*, Harper& Row, New York.

- PNA (2013), *Piano Nazionale Anticorruzione*, Presidenza Consiglio dei Ministri. Dipartimento della Funzione Pubblica, testo disponibile al sito <http://anticorruzione.it>.
- PORATH C.L., PEARSON, C.M. (2010), *The cost of bad behavior*, «Organizational Dynamics», 39 (1): pp. 64–71.
- PRICEWATERHOUSECOOPERS (2014), *Global economic crime survey* (Addendum italiano), testo disponibile al sito <http://pwc.com/it>.
- REHG M.T., MICELI M.P., NEAR J.P., VAN SCOTTER J.R. (2008), *Antecedents and outcomes of retaliation against whistleblowers: Gender differences and power relationships*, «Organization Science», 19(2): pp. 221–240.
- RIVOLTELLA P.C. (2001), *Media Education*, Carocci, Roma.
- ROBINSON S.L., KRAATZ M.S. (1998), *Constructing the reality of normative behavior: The use of neutralization strategies by organizational deviants*, in Griffin R.W., O’Leary–Kelly A., Collins J.M. (eds.), *Dysfunctional behaviour in organizations*, 1: pp. 203–220, JAI Press, Stanford (CA).
- ROTHSCHILD J., MIETHE T.D. (1994), *Whistleblowing as resistance in modern work organizations*, in Jermier J.M., Knights D., Nord W.R. (eds.), *Resistance and power in organizations*: pp. 252–273, Routledge, London.
- (SEC), SECURITIES AND EXCHANGE COMMISSION (2013), *Annual report to congress on the Dodd–Frank whistleblower program*, testo disponibile al sito: <http://sec.gov>.
- SIDDIQUEE N.A. (2010), *Combating corruption and managing integrity in Malaysia: A critical overview of recent strategies and initiatives*, «Public Organization Review», 10: pp. 153–171.
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2013), *Whistleblowing in Europe. Legal protections for the whistleblower in the Europe*, testo disponibile al sito <http://transparency.org>.
- VAN DEN BOSSCHE P., SEGERS M., JANSEN N. (2010), *Transfer of training: the role of feedback in supportive social networks*, «International Journal of Training and Development», 14 (2): pp. 81–94.
- VANDEKERCKHOVE W. (2006), *Whistleblowing and organizational social responsibility: A global assessment*, Ashgate, Hampshire.

Gli Autori

Raimondo Ingrassia è professore associato di Organizzazione aziendale e gestione delle risorse umane presso il Dipartimento di Scienze Economiche, Aziendali e Statistiche dell'Università degli Studi di Palermo. Svolge attività di ricerca, formazione e consulenza per organismi pubblici e privati.

Fabrizio Simon è docente di Storia del pensiero economico presso il Dipartimento di Scienze Economiche, Aziendali e Statistiche dell'Università degli Studi di Palermo.

Antonio La Spina è professore ordinario (raggruppamento SPS/07) alla Luiss "Guido Carli" in Roma, dove è titolare di Analisi e valutazione delle politiche pubbliche (SPS/07) e Sociology (SPS/07), insegna anche Politiche sociali e del lavoro (SPS/12) e dirige il master in Management e politiche delle amministrazioni pubbliche.

Carlo Amenta è professore associato di Economia e Gestione delle Imprese presso il Dipartimento di Scienze Economiche, Aziendali e Statistiche dell'Università degli Studi di Palermo.

Luciano Lavecchia è economista dell'Istituto Bruno Leoni e della Banca d'Italia.

Carlo Stagnaro è economista dell'Istituto Bruno Leoni.

Paolo Di Betta è professore associato di Economia e Gestione delle Imprese presso il Dipartimento di Scienze Economiche, Aziendali e Statistiche dell'Università degli Studi di Palermo.

Calogero "Gery" Ferrara è Sostituto Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Palermo e della Direzione Distrettuale Antimafia.

Giovanni Frazzica è ricercatore di Sociologia dei processi culturali e comunicativi presso il Dipartimento di Culture e Società dell'Università degli Studi di Palermo.

Giuseppe Notarstefano è docente di Statistica economica presso il Dipartimento di Scienze Economiche, Aziendali e Statistiche dell'Università degli Studi di Palermo.

Francesco Montalbano e Vito Saluto sono dottori magistrali in Scienze Economiche e Finanziarie presso l'Università degli Studi di Palermo.

Umberto Di Maggio è sociologo e responsabile Università di "Libera - Associazione contro le mafie" e docente di Economia della cooperazione nel corso di laurea in Economia e Commercio dell'Università Lumsa di Palermo.

Giuseppe Ragusa è esperto di Open Data e fondatore del gruppo di ricerca indipendente OnData <http://ondata.it/>.

FILOSOFIA E SOCIOLOGIA

1. Antonio La Spina, Alessandro Argiroffi, Fabio Lo Verde (a cura di)
Post-moderno e soggettività
ISBN 978-88-548-5522-9, formato 17 x 24 cm, 192 pagine, 12 euro

2. Laura Zavatta
Il diritto nella volontà di potenza. Saggi su Nietzsche
ISBN 978-88-548-9848-6, formato 17 x 24 cm, 212 pagine, 12 euro

3. Salvatore Italia
Il luogo della verità
Oggettività e intersoggettività nel pensiero di Jürgen Habermas
Prefazione di Maeve COOKE
ISBN 978-88-255-0199-5, formato 17 x 24 cm, 300 pagine, 16 euro

4. Raimondo Ingrassia (a cura di)
Economia, organizzazioni criminali e corruzione
Prefazione di Antonio LA SPINA
ISBN 978-88-255-1101-7, formato 17 x 24 cm, 204 pagine, 14 euro

Compilato il 5 febbraio 2018, ore 19:06
con il sistema tipografico \LaTeX 2 ϵ

Finito di stampare nel mese di febbraio del 2018
dalla tipografia «System Graphic S.r.l.»
00134 Roma – via di Torre Sant’Anastasia, 61
per conto della «Giacchino Onorati editore S.r.l. – unipersonale» di Canterano (RM)