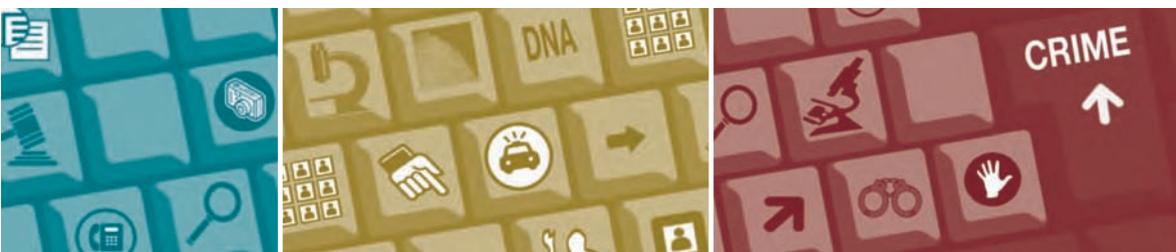


# LA GEOGRAFIA CRIMINALE DEGLI APPALTI

Le infiltrazioni della criminalità  
organizzata negli appalti pubblici  
nel Sud Italia

A cura di  
Francesco Calderoni  
e Stefano Caneppele

*Prefazione di Ernesto U. Savona*



Crime science  
FRANCOANGELI

# Crime Science

I problemi della devianza e della criminalità hanno attraversato nel tempo diversi gruppi di scienze *soft* e *hard*: le scienze sociali, forensi, giuridiche e in ultimo quelle informatiche. Di volta in volta, seguendo la sua formazione, il singolo studioso ha percorso una o l'altra di queste strade, a seconda delle richieste del suo contesto professionale e sociale.

Negli ultimi tempi un indirizzo di ricerca fortemente connesso alle *policy* ha sviluppato il tema della scienza della criminalità o *Crime science* come ambito nel quale integrare, in modo sistematico, l'apporto di queste conoscenze. La prospettiva era ed è quella di spiegare i contesti nei quali questi comportamenti si sviluppano, al fine di ricercare gli strumenti per la loro riduzione. Più che sulla "propensione a delinquere" questo approccio si occupa di capire le opportunità che facilitano i comportamenti criminali per ricercare i rimedi adeguati a ridurne le conseguenze. Una spiegazione che si estende a tutti gli ambiti della criminalità, da quella individuale a quella organizzata ed economica. Si è innescato così un circuito virtuoso tra analisi, produzione di dati e indicazioni di *policy* e su questa piattaforma è cresciuta la legittimazione sociale dell'approccio scientifico ai problemi della criminalità.

L'Italia è rimasta a lungo esclusa dalla circolazione di queste idee. Una forte attenzione alla "propensione a delinquere" ha nei fatti trascurato come i comportamenti criminali siano anche il risultato di diverse opportunità. Come queste si trovino nei luoghi, negli oggetti, nelle stesse leggi che regolano la società e la sua economia. Questa disattenzione ha prodotto per lungo tempo politiche "centralizzate", indipendenti dalle diverse realtà sociali, ed apparati di dati incapaci di rappresentarle. Tutto questo sta cambiando e questa nuova Collana vuole essere un veicolo per accelerare questo cambiamento. Ospiterà tutti quegli strumenti per la formazione universitaria che, insieme a studi particolari e ricerche finalizzate alla soluzione di problemi, si distinguono per la qualità del metodo e per l'innovatività dei contenuti.

**DIRETTORE - Ernesto U. Savona**, professore di criminologia nell'Università Cattolica del S. Cuore di Milano. Già presidente della *European Society of Criminology*, dal 2003 dirige lo *European Journal on Criminal Policy and Research* edito da Springer. È direttore di *Transcrime (Joint Research Centre on Transnational Crime)*.

#### BOARD

**Marcelo A. Aebi**, professore di criminologia nell'Università di Losanna e Barcellona. È segretario della *European Society of Criminology*.

**Francesco De Natale**, professore di ingegneria delle telecomunicazioni nell'Università di Trento. È direttore del Disi (Dipartimento di Ingegneria e Scienza dell'Informazione) nella stessa Università.

**Martin Killias**, professore di diritto, procedura penale e criminologia nell'Università di Zurigo. È stato presidente della *European Society of Criminology*.

**Uberto Gatti**, professore di criminologia nell'Università di Genova.

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: [www.francoangeli.it](http://www.francoangeli.it) e iscriversi nella home page al servizio "Informatemi" per ricevere via e.mail le segnalazioni delle novità.

# **LA GEOGRAFIA CRIMINALE DEGLI APPALTI**

**Le infiltrazioni della criminalità  
organizzata negli appalti pubblici  
nel Sud Italia**

A cura di

**Francesco Calderoni  
e Stefano Caneppele**

*Prefazione di Ernesto U. Savona*

Crime science

**FRANCOANGELI**

*Grafica della copertina: Elena Pellegrini*

Copyright © 2009 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

*L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito [www.francoangeli.it](http://www.francoangeli.it).*

## *Indice*

<b>Introduzione</b> , di <i>Stefano Caneppele</i>	pag.	9
<b>1. La misurazione dell'infiltrazione della criminalità organizzata negli appalti</b> , di <i>Francesco Calderoni</i>	»	15
1. Metodologia e raccolta dei dati	»	17
1.1. I dati quantitativi	»	17
1.2. I dati qualitativi	»	22
2. L'indice di contesto criminale: risultati e analisi	»	24
<b>2. Profilo Basilicata</b> , di <i>Alessia Ruccio</i>	»	35
1. Profilo della regione	»	35
2. Profilo delle province	»	41
3. Conclusioni	»	43
<b>3. Profilo Calabria</b> , di <i>Elisa Andali</i>	»	45
1. Profilo della regione	»	45
2. Profilo delle province	»	53
3. Conclusioni	»	64
<b>4. Profilo Campania</b> , di <i>Silvia Randazzo</i>	»	69
1. Profilo della regione	»	69
2. Profilo delle province	»	76
3. Conclusioni	»	84
<b>5. Profilo Puglia</b> , di <i>Elisa Andali</i>	»	87
1. Profilo della regione	»	87
2. Profilo delle province	»	91
3. Conclusioni	»	98

<b>6. Profilo Sardegna</b> , di <i>Silvia Randazzo</i>	pag.	101
1. Profilo della regione	»	101
2. Profilo delle province	»	104
3. Conclusioni	»	108
<b>7. Profilo Sicilia</b> , di <i>Silvia Randazzo</i>	»	110
1. Profilo della regione	»	111
2. Profilo delle province	»	115
3. Conclusioni	»	125
<b>8. Considerazioni conclusive</b> , di <i>Stefano Caneppele</i>	»	129
1. Criminalità organizzata e appalti nel Sud Italia	»	129
2. Limiti e proposte nello sviluppo di un approccio di risk assessment dell'infiltrazione negli appalti	»	131
<b>Bibliografia</b>	»	133

## *Prefazione*

Con il lavoro di Calderoni e Caneppele e degli altri collaboratori alla ricerca dalla quale questo volume trae lo spunto si inizia questa nuova collana. Gli autori di questo libro sono tutti giovani ricercatori impegnati a capire e spiegare “da vicino” quali e dove sono le opportunità che la criminalità organizzata sfrutta per infiltrarsi. Una analisi utile ad individuare le vulnerabilità del sistema ed i punti sui quali si può intervenire.

La novità di questa ricerca è proprio nell’approccio “da vicino”. La letteratura criminologica e non, si è occupata da tempo delle infiltrazioni della criminalità organizzata nell’economia legittima riferendosi spesso agli appalti pubblici. Si è rimasti sempre molto al largo e mai, come in questa ricerca, l’analisi è stata condotta guardando ai diversi contesti, discutendo con tutti gli “addetti ai lavori” e, costruendo i profili di ciascuna delle Regioni coinvolte nei quali si trovano localizzati, i diversi momenti che caratterizzano proprio il rapporto tra criminalità organizzata ed appalti pubblici.

Il risultato è un Sud Italia che si articola in problematiche diverse. Alle diversità delle organizzazioni criminali che operano nelle regioni meridionali corrispondono modi di infiltrazione diversi. La conoscenza di questi modi è solo l’inizio di un’analisi micro sui comportamenti delle organizzazioni criminali che costituisce un nuovo percorso di ricerca promettente a livello internazionale. È l’ambito della prevenzione situazionale che, applicata a vaste categorie di comportamenti criminali, solo di recente si sta sviluppando verso forme criminali complesse. Da questa ricerca potranno arrivare, forse, politiche differenziate che, tenendo conto delle diversità dei fenomeni, potranno accrescere la loro efficacia.

*Ernesto U. Savona*



## *Introduzione*

di Stefano Caneppele

Il settore degli appalti pubblici costituisce un'area di estrema importanza per l'economia di un paese. Attraverso gli appalti pubblici lo Stato garantisce la realizzazione delle infrastrutture e la prestazione di servizi ai cittadini. Si tratta di una funzione essenziale per garantire lo sviluppo e per "rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese" (Art. 3 Costituzione).

Per fare ciò ogni stato ha bisogno di una pubblica amministrazione efficiente ed imparziale. In grado, cioè, di assegnare le risorse pubbliche ai soggetti che abbiano le capacità per poterlo fare nel miglior modo e al minor costo possibile per la collettività. Queste poche righe, semplici ma tremendamente complicate da attuare (e non solo in Italia), sintetizzano i problemi che tutti gli stati devono affrontare nel momento in cui devono gestire la spesa pubblica. Ecco, tra le tante, solo alcune questioni: quali sono le procedure migliori per scegliere le offerte migliori? In che modo si possono limitare gli episodi di corruzione? Quali regole e quali sanzioni occorre introdurre per impedire i cartelli tra imprese? Accanto a queste difficoltà l'Italia, unica tra i paesi più industrializzati, si trova a gestire un problema ancora più grosso: la presenza di gruppi di criminalità organizzata storicamente insediati e radicati in una larga fetta del territorio nazionale, in particolare nelle regioni meridionali. Si tratta di un handicap di notevole gravità anche perché, negli anni, il settore degli appalti pubblici – non solo nel Sud Italia – è diventato sempre più oggetto di attenzione da parte delle organizzazioni criminali. Esistono varie motivazioni del perché soprattutto mafia, camorra e 'ndrangheta si infiltrano negli appalti pubblici. La prima è squisitamente economica: la spesa per gli appalti

pubblici rappresenta una fetta importante dell'economia di un territorio, soprattutto nelle regioni in cui l'imprenditoria privata è poco sviluppata<sup>1</sup>. La seconda motivazione è legata al settore investigativo/giudiziario penale: le indagini riguardanti l'infiltrazione della criminalità organizzata negli appalti sono complicate e richiedono notevoli risorse di mezzi, uomini e conoscenze da parte della magistratura e delle Forze dell'ordine. La risposta sanzionatoria nei confronti dei crimini commessi nel settore degli appalti è notevolmente inferiore rispetto a quella che colpisce altri delitti tradizionalmente perpetrati dalla criminalità organizzata, quali il traffico di armi, di stupefacenti, lo sfruttamento della prostituzione. Questo dato rende particolarmente conveniente l'infiltrazione nel settore degli appalti, che garantisce entrate notevoli a fronte di un rischio di individuazione e di sanzione ridotto. La terza motivazione è legata alla debolezza e inefficienza della Pubblica Amministrazione: gli appalti pubblici sono da sempre un settore caratterizzato da frequenti comportamenti illeciti e collusivi. Ad esempio, le vicende di "Tangentopoli" sono state dovute in buona parte ad una gestione illecita degli appalti. Ancora oggi, come testimoniato in modo costante dalla cronaca, il settore degli appalti è interessato da meccanismi collusivi e corruttivi. L'infiltrazione delle organizzazioni mafiose è peraltro facilitata dalla diffusione di comportamenti illeciti e della corruzione nella Pubblica Amministrazione. Un simile ambiente è infatti più permeabile alla presenza di soggetti legati ad organizzazioni criminali mafiose a causa del basso livello di legalità che lo contraddistingue. La quarta motivazione è legata al valore simbolico dell'infiltrazione criminale come espressione di controllo del territorio. Se infatti in alcuni casi si assiste ad un'infiltrazione diretta di imprese gestite direttamente da parenti e/o prestanome di esponenti criminali (quasi esclusivamente per attività di bassa specializzazione), in altri la criminalità mafiosa esercita un ruolo di intermediazione tra imprese, professionisti e Pubbliche Amministrazioni, sfruttando la propria rete relazionale e la propria forza di intimidazione e persuasione. In altri casi ancora, sono direttamente le imprese vincitrici a contattare gli esponenti mafiosi, in modo da concordare in anticipo il prezzo della protezione, evitandosi problemi futuri in corso d'opera.

I danni economici strutturali che l'infiltrazione della criminalità organizzata negli appalti pubblici ha prodotto in particolare nell'Italia meridionale sono evidenti. Per questo è necessario studiare il fenomeno dell'infiltrazione della criminalità organizzata negli appalti. Vi è infatti la necessità

<sup>1</sup> Ad esempio, in Calabria le risorse pubbliche rappresentano l'80% del PIL regionale (Incontro Prefettura di Reggio Calabria, 17 aprile 2008).

di produrre conoscenza e ricerca in questo settore, sviluppando in prospettiva anche nuove competenze in seno alle Pubbliche Amministrazioni e alle agenzie di contrasto per rendere più difficile e ostacolare le attività delle organizzazioni criminali. In questo senso il libro si propone di mappare la geografia criminale degli appalti attraverso l'applicazione di una metodologia ispirata ai modelli di valutazione del rischio di recente impiegati anche in ambito criminologico, soprattutto nell'ambito del terrorismo e del crimine organizzato (Di Nicola, McCallister, 2006).

Questo volume si inserisce nel solco di studi internazionali recenti (cfr. Van Dijk, 2007) che hanno utilizzato dati secondari come indicatori *proxy* (o *mafia markers*) dell'intensità della presenza criminale. A differenza del livello internazionale, tuttavia, la metodologia illustrata in questo libro ha il vantaggio di poter attingere a fonti secondarie che, essendo basate su strumenti penali e amministrativi (si pensi, in questo caso, allo scioglimento delle pubbliche amministrazioni in "odore di mafia") diretti – in modo non equivoco – a descrivere i fenomeni criminali complessi operanti nelle regioni meridionali, si prestano in modo molto più naturale ad un utilizzo finalizzato alla misurazione della presenza della criminalità organizzata nel settore degli appalti.

A livello europeo (e internazionale) invece sono ancora molti gli ostacoli per addivenire ad una definizione soddisfacente di criminalità organizzata (Calderoni, 2008). Ciò ostacola l'applicazione di un approccio di *risk assessment* ad una categoria criminale dai contorni ancora troppo indefiniti. Anche per questa ragione le metodologie adottate da agenzie di *law enforcement*, come il caso dell'*Organised Crime Threat Assessment* di Europol (2008) si sono sempre ammantate di un'aurea di segretezza che ha portato molti accademici ad etichettare questi approcci come un insieme di "incantesimi e danze rituali" tutt'altro che basate su solidi elementi conoscitivi (van Duyne e Vander Becken, 2009).

In Italia il tema dell'infiltrazione mafiosa negli appalti pubblici è stato oggetto negli ultimi anni di qualche attenzione scientifica. Si tratta tuttavia in prevalenza di contributi mirati ad analizzare – da un punto di vista della legge amministrativa e delle misure penali di contrasto – limiti e potenziali modifiche *in melius* del sistema giuridico attuale (si veda per esempio Centonze, 2005; Lembo, 2007a; Roberti e Lembo, 2001).

Manca a tutt'oggi, al di là delle notizie riportate in modo non sistematico dai rapporti delle agenzie nazionali specializzate (Direzione investigativa antimafia), una fotografia di insieme della situazione nelle regioni meridionali (e, per la verità, anche dell'intero territorio nazionale).

L'obiettivo di questo lavoro è proprio quello di colmare questa lacuna informativa sviluppando, attraverso fonti quantitative e qualitative, dei profili territoriali in grado di descrivere la geografia criminale degli appalti nel Sud

Italia. Il volume si divide logicamente in due parti. Nel primo capitolo si descrive nel dettaglio la metodologia utilizzata per la mappatura dell'infiltrazione. Nei restanti capitoli si fornisce un quadro territoriale sulla situazione dell'infiltrazione della criminalità organizzata a livello regionale e provinciale per Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sardegna e Sicilia (capitoli 2 e ss). I profili regionali e provinciali sono stati costruiti anche attraverso un lavoro di ricerca sulle fonti bibliografiche, investigative (ove possibile) e sui colloqui che gli autori di questo libro hanno svolto con numerosi rappresentanti delle istituzioni, delle università, delle categorie economiche e dei sindacati.

### **Ringraziamenti**

Questo libro trae spunto da uno studio che Transcrime, *Joint Research Centre on Transnational Crime* (Università degli Studi di Trento e Università Cattolica del Sacro Cuore), ha condotto per il Ministero dell'Interno nel periodo settembre 2007-settembre 2008. Il progetto era finalizzato alla realizzazione di un modello di valutazione del rischio di infiltrazione della criminalità organizzata negli appalti pubblici.

Questo volume costituisce invece una riflessione organica, condotta su dati empirici, sul tema dell'infiltrazione della criminalità organizzata negli appalti pubblici e la sua distribuzione territoriale.

Gli autori di questo volume ringraziano il direttore di Transcrime, Ernesto Savona, per il contributo scientifico fornito sia nello sviluppo del progetto e sia nella preparazione di questa pubblicazione.

Nel corso del progetto i ricercatori di Transcrime hanno incontrato e collaborato con numerose autorità ed istituzioni.

Si ringraziano, per il Servizio analisi criminale del Ministero dell'Interno, il Direttore della seconda divisione, dott. Enzo Calabria, e il Col. Paolo Fantini; Per il Servizio informatico interforze l'Ing. Stefano Moni.

A livello centrale, si ringraziano (in ordine alfabetico):

- Bruno Frattasi, coordinatore del Comitato di coordinamento per l'Alta sorveglianza delle grandi opere;
- Maurizio Ivagnes, dirigente generale della Direzione generale vigilanza lavori dell'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture;
- Fabrizia Lapecorella, dirigente generale dell'Osservatorio dei contratti pubblici – analisi e studio dei mercati dell'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture;

- Augusto Leggio, già dirigente generale dell'Osservatorio dei contratti pubblici;
- Corrado Lembo, Procuratore della Repubblica di Santa Maria Capua Vetere, già responsabile della materia appalti presso la Direzione nazionale antimafia;
- Gianluca Marino e Claudio Mariani, Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture;
- Giuseppe Noce, Servizio per l'Alta sorveglianza delle grandi opere del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti;
- Giancarlo Perrotta, dirigente responsabile Unità Legalità e trasparenza, ANAS, già responsabile dell'Osservatorio centrale sugli appalti della Direzione investigativa antimafia;
- Giuseppe Pisciotta, direttore dell'Area beni e veicoli confiscati dell'Agenzia del Demanio.

Si ringraziano per la preziosa collaborazione (in ordine alfabetico):

- dott. Giovanni Finazzo, Prefetto di Catania;
- dott. Salvatore Gullotta, Prefetto di Cagliari;
- dott. Luciano Mauriello, Prefetto di Potenza;
- dott. Francesco Antonio Musolino, Prefetto di Reggio Calabria;
- dott. Alessandro Pansa, Prefetto di Napoli;
- dott. Carlo Schilardi, Prefetto di Bari.



## *1. La misurazione dell'infiltrazione della criminalità organizzata negli appalti*

di Francesco Calderoni

Questo capitolo descrive la metodologia adottata per la mappatura della presenza di infiltrazione a livello provinciale e regionale e ne presenta sinteticamente i risultati<sup>1</sup>. La misurazione dell'infiltrazione della criminalità organizzata negli appalti è un'attività molto complessa che si deve per necessità basare su dati indiretti. Il fenomeno, nonostante le rilevanti implicazioni di carattere criminale, economico e politico, è ancora poco studiato e le fonti di informazioni e dati in materia sono scarse e frammentarie. Basti ricordare che attualmente non esistono statistiche sul numero di appalti infiltrati, né esiste una definizione chiara del concetto di infiltrazione della criminalità organizzata negli appalti. La mappatura dell'infiltrazione ha pertanto dovuto confrontarsi con difficoltà rilevanti, non potendosi fondare su un consistente *corpus* di ricerca scientifica nel settore. In primo luogo è stato necessario elaborare una definizione operativa di infiltrazione secondo la quale ***si ha infiltrazione quando una persona fisica o giuridica, appartenente o collegata ad un'organizzazione criminale di stampo mafioso, o comunque al fine di agevolare un'organizzazione criminale di stampo mafioso, si inserisce in un appalto pubblico di opere/servizi/forniture trandone un vantaggio illecito.*** Si tratta di una definizione necessariamente ampia, poiché deve includere tanto il tipico comportamento estorsivo delle organizzazioni criminali nei confronti delle imprese appaltatrici, quanto i

<sup>1</sup> La mappatura del rischio di infiltrazione della criminalità organizzata negli appalti è stata realizzata sulle seguenti regioni: Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sardegna e Sicilia. Le province considerate sono trenta. La costruzione dell'ICC per la regione Sardegna è stata realizzata sulle quattro province di Cagliari, Nuoro, Oristano e Sassari, non essendo disponibili i dati riferibili alla nuova ripartizione territoriale (che prevede quattro nuove province: Olbia-Tempio, Medio Campidano, Carbonia Iglesias e l'Ogliastra); per la regione Puglia l'ICC è stato costruito sulle cinque province di Bari, Brindisi, Foggia, Lecce e Taranto, non essendo disponibili i dati riferibili alla nuova provincia di Barletta-Andria-Trani.

più sofisticati meccanismi di infiltrazione per mezzo di imprese o di pubbliche amministrazioni controllate più o meno direttamente dalla criminalità organizzata.

In secondo luogo, è stata studiata una strategia per mappare l'infiltrazione della criminalità organizzata negli appalti a livello provinciale e regionale. Alcuni spunti sono stati presi dalle ricerche in materia misurazione e valutazione del rischio. Il concetto di rischio è frequentemente definito come funzione della probabilità di un evento e dell'impatto dell'evento. Nel più specifico ambito criminologico, in cui l'evento criminoso è per definizione negativo, la probabilità in genere è connotata come minaccia (*threat*), mentre l'impatto è definito come danno (*harm*) (Di Nicola e McCallister 2006). Nel settore della criminalità, in particolare quella organizzata, sono stati realizzati diversi tentativi finalizzati alla elaborazione di tecniche di misurazione del rischio (Di Nicola e McCallister 2006; Vander Beken, 2004). Questi tentativi sono stati spesso oggetto di critiche e non hanno ancora prodotto metodologie generalmente condivise, tanto per la valutazione della minaccia quanto per la misurazione del danno. La letteratura ne ha spesso denunciato i limiti, come la mancanza di definizioni chiare, di unità di misura comuni, di metodologie strutturate, di trasparenza nella raccolta e diffusione dei dati (von Lampe, 2004). Anche Europol, agenzia che istituzionalmente è preposta al contrasto della criminalità organizzata, ha intrapreso l'elaborazione di un rapporto annuale, denominato *European Organized Crime Threat Assesment* (OCTA) che è stato giudicato molto generico ed inconsistente (van Duyne e Vander Beken, 2009). In generale, l'attuale approccio nello sviluppo di valutazioni del rischio o della minaccia da parte della criminalità organizzata sembra ancora molto incerto, addirittura paragonato ad un volersi ostinare a "contare le nuvole" (van Duyne, 2006).

È facile comprendere che la ricerca di strumenti di misurazione del rischio affidabili deve passare da un'elaborazione concettuale e metodologica molto solida, sebbene le citate critiche rivelino che questo non avviene sempre, anche negli ambienti istituzionali. Più difficile si rivela l'individuazione di fonti e metodi adeguati allo scopo. Questo libro costituisce un primo passo nella direzione dell'elaborazione di dati, strumenti e metodologie per la misurazione e la valutazione della criminalità organizzata mafiosa e dei rischi ad essa connessi. Per la prima volta si sono elaborati indici e mappe relative allo specifico fenomeno dell'infiltrazione della criminalità organizzata negli appalti a livello di aree territoriali (province e regioni). Data l'assenza di dati sui casi di infiltrazione, l'ipotesi di fondo adottata è che il rischio di infiltrazione negli appalti sia maggiore nelle aree dove è presente una criminalità organizzata particolarmente interessata alle

attività imprenditoriali e con forti legami con la Pubblica Amministrazione. A partire da questa ipotesi di fondo si è cercato di raccogliere informazioni e dati e di combinarli in modo da rispecchiare in modo più affidabile possibile il fenomeno studiato.

## 1. Metodologia e raccolta dei dati

La mappatura a livello regionale e provinciale dell'infiltrazione della criminalità organizzata negli appalti nel Sud Italia è stata realizzata mediante analisi sia quantitativa che qualitativa. Sono stati infatti realizzati un *indice di contesto criminale* (ICC) e un profilo qualitativo per ciascuna delle province e delle regioni del Sud Italia. Questa doppia strategia di ricerca ha consentito, da un lato, di fornire una valutazione sintetica e numerica della presenza di infiltrazione mediante l'ICC e dall'altro di approfondire il dato quantitativo verificandolo ed interpretandolo mediante le informazioni qualitative.

### 1.1 I dati quantitativi

#### *La selezione delle variabili proxy*

L'ICC è stato elaborato per valutare il contesto criminale in relazione all'infiltrazione della criminalità organizzata negli appalti. Esso indica la presenza della criminalità organizzata di tipo mafioso con particolare riferimento al settore degli appalti. Data l'assenza di dati sull'infiltrazione, è stato necessario elaborare un indice *proxy*<sup>2</sup>. Per riflettere adeguatamente la complessità del fenomeno oggetto della misurazione si è scelto di costruire un indice *proxy* composito, costituito da diversi *indicatori di contesto* (IC). Sono state pertanto selezionate alcune variabili *proxy* la cui combinazione consente di riflettere con un buon grado di fedeltà la presenza della criminalità organizzata negli appalti pubblici.

Il principale vincolo nella costruzione dell'ICC è stato costituito dal *trade-off* tra disponibilità e reperibilità dei dati e significatività degli stessi al fine di valutare la presenza di criminalità organizzata legata al settore degli appalti. Ad esempio, sono stati esclusi i dati riguardanti le estorsioni poiché, com'è noto, i dati su questo reato sono affetti da un elevato numero

<sup>2</sup> Con indice o variabile *proxy* si intende un elemento la cui misura serve per studiare fenomeni ad esso correlati e non direttamente misurabili.

oscuro<sup>3</sup>. L'inclusione dei dati sulle estorsioni, sebbene di facile reperibilità, avrebbe portato a sopravvalutare la presenza della criminalità organizzata in aree in cui in realtà vi è maggiore propensione alla denuncia di fenomeni estorsivi. È infatti lecito supporre che, in alcune regioni del Sud, proprio le aree con minori tassi di estorsione possano essere quelle in cui più penetrante è il controllo della criminalità organizzata, data la notoria condizione di assoggettamento e controllo del territorio che caratterizza la criminalità organizzata di tipo mafioso. Altro esempio è costituito dagli infortuni sul lavoro. In una prima fase della ricerca si era deciso di inserire tra gli IC anche i dati sugli infortuni mortali sul lavoro. L'ipotesi di partenza era una possibile correlazione positiva tra la presenza della criminalità organizzata nel tessuto produttivo di un territorio ed il minore rispetto degli obblighi contributivi, fiscali e soprattutto di sicurezza sul lavoro. Gli infortuni mortali si sarebbero prestati ad approssimare il livello di rispetto della normativa in materia in modo abbastanza efficace, stante il minor numero oscuro in confronto agli infortuni non mortali. Dopo un'ulteriore riflessione si è deciso di abbandonare l'indicatore *infortuni mortali sul lavoro* poiché non è stata riscontrata un'apprezzabile correlazione statistica con la presenza effettiva di criminalità organizzata sul territorio. Gli infortuni sul lavoro sono più spesso frutto di bassi investimenti in sicurezza e di una strutturale debolezza economica delle imprese che di una presenza della criminalità organizzata nell'impresa (*Incontro Prefettura di Cagliari*, 3 aprile 2008).

Il processo di selezione ha portato infine all'individuazione delle seguenti variabili *proxy* ed alla costruzione di un IC per ciascuna di esse:

1. omicidi di stampo mafioso;
2. associazione di stampo mafioso;
3. scioglimento delle pubbliche amministrazioni;
4. beni confiscati;
5. reati associati agli appalti.

Queste variabili sono state selezionate con l'intento di creare una combinazione in grado di riflettere la complessità ed i molteplici aspetti del fenomeno studiato. Gli omicidi di stampo mafioso e i delitti *ex art. 416-bis c.p.* costituiscono due misure dirette del fenomeno criminale organizzato. Gli omicidi di stampo mafioso rispecchiano l'aspetto più violento e "militare" della criminalità organizzata. Le associazioni mafiose consentono di contemperare questo dato con informazioni riguardanti la presenza struttu-

<sup>3</sup> Il numero oscuro è "l'ammontare dei reati che non risulta dalle fonti ufficiali" (Ponti e Merzagora Betsos 2008, 40).

rata di organizzazioni criminali sul territorio. Scioglimento delle amministrazioni pubbliche, beni confiscati e reati associati agli appalti sono stati selezionati nell'intento di stimare in modo più fedele possibile la dimensione della criminalità organizzata che più da vicino riguarda i pubblici appalti. Il primo di questi IC riflette il grado di infiltrazione della criminalità mafiosa all'interno dello Stato e delle amministrazioni locali<sup>4</sup>. Com'è noto, gran parte degli appalti in Italia è aggiudicata da comuni ed altri enti pubblici dislocati sul territorio. La presenza di criminalità organizzata mafiosa nelle amministrazioni è pertanto un segnale di notevole allarme per quanto riguarda l'infiltrazione delle organizzazioni criminali negli appalti. I Beni confiscati permettono di valutare quantitativamente la capacità economica delle associazioni mafiose. La selezione di questo indicatore è dovuta alla facile reperibilità del dato, ma soprattutto al fatto che la confisca costituisce un provvedimento definitivo. È stato proposto di integrare questi dati con quelli relativi ai sequestri (*Incontro Prefettura di Napoli*, 6 marzo 2008). Un simile approccio avrebbe consentito di ovviare al problema della durata dei procedimenti a causa della quale i provvedimenti di confisca giungono a diversi anni dal verificarsi dei fatti. Tuttavia, questa soluzione è stata scartata in base ad alcune considerazioni riguardanti i sequestri. In primo luogo, il sequestro è una misura a carattere preventivo e come tale non fornisce un dato di certezza riguardo all'appartenenza del bene ed alla sua riferibilità alla criminalità organizzata. In secondo luogo, il numero di sequestri è poi direttamente subordinato all'attività ed all'efficienza investigativa della magistratura inquirente e delle Forze dell'ordine. L'inclusione di questi dati all'interno dell'ICC avrebbe comportato il rischio di riflettere maggiormente la capacità dell'attività investigativa in relazione alla caccia alle ricchezze della criminalità piuttosto che l'effettiva disponibilità di beni da parte delle associazioni criminali organizzate. I reati associati agli appalti sono stati inclusi perché direttamente correlati al fenomeno oggetto della ricerca. Sono stati selezionati i delitti previsti dalla normativa penale vigente che riguardano crimini commessi in relazione ad appalti, pubbliche forniture, investimenti ed erogazioni pubbliche.

<sup>4</sup> La possibilità di sciogliere le Pubbliche Amministrazioni infiltrate dalla criminalità organizzata è stata introdotta dal D.L. 31 maggio 1991, n. 164, convertito con modificazioni nella legge 22 luglio 1991, n. 221 "Misure urgenti per lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali e degli organi di altri enti locali, conseguente a fenomeni di infiltrazione e di condizionamento mafioso". Attualmente la normativa è confluita nell'art. 143 del D. lgs 18 agosto 2000, n. 267, recante il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali.